

Winkler, Adalbert

Working Paper

Förderbanken als Instrument zur Verbesserung der Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas

W.E.P. - Würzburg Economic Papers, No. 2

Provided in Cooperation with:

University of Würzburg, Department of Economics

Suggested Citation: Winkler, Adalbert (1999) : Förderbanken als Instrument zur Verbesserung der Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas, W.E.P. - Würzburg Economic Papers, No. 2, University of Würzburg, Department of Economics, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/48453>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

W.E.P.

Würzburg Economic Papers

Nr. 2

**Förderbanken als Instrument
zur Verbesserung der Finanzierungssituation
kleiner und mittlerer Unternehmen in den
Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas**
Anmerkungen aus einer deutschen Finanzsystementwicklungsperspektive

Dr. Adalbert Winkler

Juni 1999

Universität Würzburg
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, Geld
und internationale Wirtschaftsbeziehungen
Sanderring 2, D-97070 Würzburg
Tel.: 0931/31-2945

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung	V
1. Einleitung	1
2. Das Förderbankenkonzept	7
2.1 Begründungszusammenhänge, Ziele und Instrumente	7
2.2 Corporate Governance und Stellung im Finanzsystem	9
2.3 Das Förderbankenkonzept - ordnungspolitische Bemerkungen	13
3. Die KfW: Von der Wiederaufbau- zur Förderbank	16
3.1 Die Positionierung der KfW im bundesdeutschen Finanzsystem	16
3.2 1948 - 1971: Die KfW als Wiederaufbaubank	18
3.3 Kleine und mittlere Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Neuanfang auf der Basis langer Traditionen	21
3.4 Das Finanz- und Bankensystem in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Neuanfang auf der Basis langer Traditionen	28
3.5 Corporate Governance	33
3.6 KfW-Geschichte und Förderbankenkonzept für Mittel- und Osteuropa	37
4. KMU, Banken und Unternehmensfinanzierung in Mittel- und Osteuropa	40
4.1 Förderbanken in Mittel- und Osteuropa - das veränderte Marktumfeld	40
4.2 Charakteristiken des Sektors privater kleiner und mittlerer Unternehmen in Mittel- und Osteuropa	42
4.3 Das Bankensystem in den Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas	49

	Seite
4.4 Corporate Governance	56
4.5 Zusammenfassung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz des Förderbankenkonzeptes in Mittel- und Osteuropa im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland	61
4.6 Förderbanken in Osteuropa - eine vorsichtige Einschätzung der bisher erzielten Ergebnisse	63
5. Banken und Unternehmensfinanzierung im Deutschland des 19. Jahrhunderts	70
5.1 Einführende Bemerkungen zur Relevanz wirtschaftshistorischer Analysen als Grundlage für Empfehlungen zur Gestaltung des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa	70
5.2 Die Entwicklung des Sektors kleiner und mittlerer Unternehmen in Deutschland im 19. Jahrhundert	72
5.3 Die Entwicklung des Bankensystems in Deutschland im 19. Jahrhundert	76
5.4 Unternehmensfinanzierung im 19. Jahrhundert	80
5.5 Staatliche bzw. nicht ausschließlich kommerzielle Eingriffe in das Bankensystem zur Verbesserung der Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen: Die Entstehung zielgruppenorientierter Institute	84
5.6 Klein- und Mittelbetriebe, Banken und Unternehmensfinanzierung im Deutschland des 19. Jahrhunderts und in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten - Parallelen und Hinweise für die Eignung des Förderbankenansatzes als Instrument zur Verbesserung der Finanzierungssituation der Zielgruppe	88
6. Die Eignung des Förderbankenkonzeptes als Instrument zur Entwicklung des Finanzsystems und der KMU-Finanzierung in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas - Eine Frage der Situationsanalyse und der empirischen Ergebnisse	94
Literaturverzeichnis	97

Verzeichnis der Tabellen:

	Seite
Tabelle 3.1: Ausgewählte Kennzahlen zur Entwicklung des Unternehmenssektors in der Bundesrepublik Deutschland	22
Tabelle 3.2: Gewerbean- und -abmeldungen nach ausgewählten Bereichen in den neuen Bundesländern	24
Tabelle 3.3: Zahl der Insolvenzverfahren und Summe der angemeldeten Forderungen gegen Unternehmen und freie Berufe in den neuen Bundesländern	25
Tabelle 3.4: Veränderungen innerhalb des westdeutschen Bankenwesens nach Zahl der Arbeitsstätten und Beschäftigten von 1939 auf 1950	28
Tabelle 3.5: Arbeitsstätten und Beschäftigte im Geld- und Bankwesen des Bundesgebietes am 13.09.1950	29
Tabelle 4.1: Anteil des privaten Sektors an der Entstehung des Bruttoinlandsprodukts (in Prozent), 1989/1998	43
Tabelle 4.2: Klein- und Mittelunternehmen in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas	44-47
Tabelle 4.3: Anzahl der Banken (davon im Mehrheitsbesitz von ausländischen Kapitalgebern) in ausgewählten Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas	51
Tabelle 4.4: Säumige Kredite (in Prozent des im Bankensystem ausstehenden Kreditportfolios) in ausgewählten Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas	52
Tabelle 4.5: Die 15 größten Probleme privater Unternehmen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit	58
Tabelle 4.6: Anzahl und Art der Prioritätendifferenzen zwischen Mittel- und Osteuropa bzw. der GUS und anderen Ländergruppen	60
Tabelle 5.1 Zunahme und sektorale Verteilung der Beschäftigten, Deutschland 1780 - 1970	72
Tabelle 5.2: Beschäftigte im Handwerk in Preußen 1849 und 1895	73

	Seite
Tabelle 5.3: Die Gliederung der Betriebe und Beschäftigten nach Betriebsgröße (in %)	74
Tabelle 5.4: Eigenkapitalquote (EK) und Anteil kurzfristiger Verbindlichkeiten (FK = Depositen und Kreditoren) an der Bilanzsumme ausgewählter deutscher Geschäftsbanken, 1882 - 1913	79

Verzeichnis der Abbildungen:

Abb. 3.1: Anteil des im Bankensystem ausstehenden Kreditvolumens an Unternehmen und Privatpersonen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, 1950 - 1971	30
Abb. 3.2.: Anteil kurz-, mittel- und langfristiger Kredite am im Bankensystem ausstehenden Kreditvolumen an Unternehmen und Privatpersonen	31
Abb. 3.3: Soll- und Habenzinssätze der Kreditinstitute, Jahresende, 1948 - 1986	32
Abb. 4.1: Regionale Muster des Transformationsprozesses	41
Abb. 4.2: Differenz zwischen Soll- und Habenzinssätzen in ausgewählten Transformationsökonomien und Höhe des Pro-Kopf-Einkommens	53
Abb. 4.3: Verhältnis der im Bankensystem ausstehenden Kredite an den privaten Sektor zum Bruttoinlandsprodukt (in Prozent) und Höhe des Pro-Kopf-Einkommens	54

Verzeichnis der Übersichten:

Übersicht 1.1: Zusammenfassung der Charakteristiken der Corporate governance-Struktur sowie die Stellung einer Förderbank im Finanzsystem eines Landes	12
Übersicht 4.1: Vergleich der für das Förderbankenkonzept entscheidenden Kategorien: Zielgruppe, Bankensystem und corporate governance-Bedingungen - Deutschland (nach 1945) und Mittel- und Osteuropa (nach 1989)	62

Zusammenfassung

Zehn Jahre nach Beginn des Reformprozesses in Mittel- und Osteuropa stehen der Aufbau eines leistungsfähigen Sektors privater kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) sowie die Gestaltung eines effizienten Finanzsystems im Mittelpunkt der Bemühungen der wirtschaftspolitisch Verantwortlichen vor Ort sowie der multi- und bilateralen Organisationen. Zahlreiche Projekte wurden und werden mit dem Ziel initiiert, den KMU-Sektor über eine Verbesserung seiner Finanzierungssituation gezielt zu fördern.

Einen spezifischen Ansatz stellt der Aufbau sogenannter Förderbanken dar, den die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) im Auftrag der Bundesregierung verfolgt. Der Ansatz beruht auf der These, daß ein privatwirtschaftlich organisierter Finanzsektor eine notwendige Voraussetzung wirtschaftlicher Entwicklung darstellt. Allerdings versorgt er den wirtschaftspolitisch prioritären Sektor kleiner und mittlerer Unternehmen nicht mit den notwendigen langfristigen Finanzierungsmitteln, obwohl die Geschäftsbanken die dazu erforderliche Kredittechnologie prinzipiell beherrschen. Dieses Verhalten der Geschäftsbanken ist darauf zurückzuführen, daß sie entweder nicht über (genügend) langfristige Refinanzierungsmittel verfügen und/oder eine langfristige Kreditvergabe an die Zielgruppe nicht als gewinnmaximierendes Finanzierungsangebot betrachten.

Auf dieses Marktversagen geht das Konzept ein, indem eine Förderbank entsprechend günstig konditionierte Finanzierungsmittel über lokale Geschäftsbanken und Sparkassen an die Endkreditnehmer durchleitet, die die volle Haftung für die Kredite übernehmen. Um wirtschaftspolitische Ziele verfolgen zu können, darf eine Förderbank selbst aber nicht dem Ziel der Gewinnmaximierung verpflichtet sein. Daraus folgt, daß sie sich im Mehrheitsbesitz staatlicher bzw. öffentlich-rechtlicher Eigentümer befinden muß.

Die Besonderheit dieses Ansatzes liegt darin, daß die KfW-eigene Geschichte und Organisation das Leitbild für das Projektdesign darstellen. Dafür sprechen zwei Gründe: Zum einen besteht das Hauptgeschäft der KfW in der Bundesrepublik Deutschland in der Förderung des Sektors kleiner und mittlerer Unternehmen; zum anderen hat die KfW einen entscheidenden Beitrag zum Wiederaufbau der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg geleistet. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund des als gescheitert angesehenen Entwicklungsbankenansatzes wird die (erfolgreiche) Tätigkeit der KfW in der Bundesrepublik Deutschland daher als zentraler empirischer Beleg für die These herangezogen, daß Förderbanken ein wirksames Instrument zur Verbesserung der Finanzierungssituation der Zielgruppe in den mittel- und osteuropäischen Transformationsländern darstellen können.

Eine Analyse der deutschen Nachkriegsentwicklung und der Rolle der KfW zeigt jedoch, daß die KfW dem Förderbankenkonzept zunächst gar nicht folgte, sondern als klassische Wiederaufbaubank agierte. Erst im Jahr 1971 wurde begonnen, die Konzeption einer Förderbank im großen Stil umzusetzen. Dabei herrschten jedoch sowohl im Sektor kleiner und mittlerer Unternehmen als auch im Finanzsektor der Bundesrepublik Deutschland Bedingungen, die weit von jener Situation entfernt sind, unter denen diese Sektoren in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten operieren. Während sich in Deutschland seit Jahrzehnten unter einer weitgehend marktwirtschaftlich gepräg-

ten Ordnung ein Mittelstand mit festen Unternehmensstrukturen herausgebildet hat, müssen sich in Mittel- und Osteuropa fast ausschließlich neu gegründete Unternehmen in einem unsicheren Marktumfeld bewähren. Die große Masse der Unternehmen fällt daher in die Kategorie der Kleinst- und Kleinunternehmen und ist entsprechend fragil: Marktein- und -austritte sowie sprunghafte Wechsel der Aktivitäten sind an der Tagesordnung.

Ähnlich unterschiedlich fällt der Vergleich der Bankensysteme aus. Während in Deutschland alle Indikatoren, die zur Bewertung von Finanzsystementwicklung herangezogen werden (Verhältnis des ausstehenden Kreditvolumens an den privaten Sektor zum Bruttoinlandsprodukt, kurz- vs. langfristige Kreditvergabe, Zinsdifferenz), eine positive Entwicklung bzw. Stabilität signalisieren, erweisen sich die Bankensysteme der meisten mittel- und osteuropäischen Staaten extrem krisenanfällig und an der Finanzierung des privaten Sektors insgesamt, d.h. großer wie kleiner und mittlerer Unternehmen, entweder überhaupt nicht oder nur selektiv beteiligt. Ein wichtiger Grund ist die ungenügende Kredittechnologie, die zu hohen Ausfall- und Säumigkeitsquoten führt. Auch dieser Unterschied kann nicht zuletzt darauf zurückgeführt werden, daß das deutsche Bankensystem nach dem zweiten Weltkrieg auf eine lange, erfolgreiche Tradition in einem marktwirtschaftlichen Umfeld zurückblicken konnte, während es in Mittel- und Osteuropa ohne vergleichbare Traditionen neu aufgebaut werden muß.

Zudem herrschen in den meisten Reformstaaten politökonomische Rahmenbedingungen, die es als unwahrscheinlich erscheinen lassen, daß ein fragiles Gleichgewicht zwischen professionellem, bankmäßigen Verhalten auf der einen und politischem Auftrag, Eigentümerschaft und Einfluß auf der anderen Seite, das die KfW-Geschichte seit 1948 prägt, allein über Gründungsgesetz und Statuten der Förderbanken erzielt und gesichert werden kann. Denn in vielen Transformationsökonomien werden staatlichen Institutionen oft von den finanziellen Interessen derjenigen beherrscht oder beeinflußt, die zu den ökonomischen Gewinnern des Transformationsprozesses zählen. Besonders groß scheint das Mißtrauen gegenüber staatlichen Institutionen beim privaten Sektor zu sein, d.h. bei der Zielgruppe, die der Förderbankenansatz gerade unterstützen will.

Diese Unterschiede in Bezug auf die wichtigsten Kategorien, auf denen der Förderbankenansatz aufbaut - Zielgruppe, Bankensystem und Corporate governance-Bedingungen -, lassen vermuten, daß Förderbanken in Mittel- und Osteuropa, vielleicht mit der Ausnahme der am weitesten fortgeschrittenen Reformstaaten, vor großen Schwierigkeiten stehen, wenn sie auf der Basis des Konzepts einen nennenswerten Teil der Zielgruppe, insbesondere die kleinen Unternehmen, erreichen wollen. Die vorliegende, allerdings ungenügende empirische Evidenz widerspricht dieser Hypothese nicht. Förderbanken sind bisher nur in Ländern operativ tätig, die im Transformationsprozeß relativ weit fortgeschritten sind. Zudem scheint das KMU-Geschäft dieser Förderbanken überwiegend in der Kreditvergabe an die größeren Unternehmen der Zielgruppe zu bestehen, so daß der Beitrag, die Kreditrationierung von Kleinst- und Kleinunternehmen zu mildern, entsprechend gering sein dürfte. Auch das Durchleitungsprinzip wird nicht konsequent angewandt, so daß eine Direktkreditvergabe nicht nur auf wenige Ausnahmefälle beschränkt bleibt. Schließlich scheint das KMU-Geschäft im Vergleich zu den anderen Geschäftsfeldern, die eine Förderbank laut Konzept lediglich als Ergänzung

zum Kerngeschäft der KMU-Förderung betreiben soll (Infrastruktur- und Wohnungsbaufinanzierung), nicht unbedingt die Hauptrolle zu spielen. Diese Gewichtsverlagerung ist a priori nicht zu kritisieren, denn der Bedarf in diesen Sektoren ist unübersehbar. Da der Förderbankenansatz als seine zentrale Aufgabe jedoch die Förderung mittlerer und kleiner Unternehmen sowie des Finanzsektors selbst definiert, ist die Frage zu stellen, ob die Ziele, die mit dem Ansatz verfolgt werden sollen, tatsächlich erreicht werden.

Um historische Anhaltspunkte zu finden, wie Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Finanzierungssituation der Zielgruppe in einer Situation gestaltet werden können, die durch einen entstehenden privatwirtschaftlichen Sektor und den Aufbau eines Bankensystems gekennzeichnet ist, wird deshalb die Entwicklung der Zielgruppe, des Bankensystems und der Unternehmensfinanzierung in Deutschland im 19. Jahrhundert analysiert. Dabei kann eine Reihe von Parallelen mit der heutigen Situation in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas festgestellt werden: Die Zielgruppe bestand überwiegend aus Kleinst- und Kleinunternehmen und das Bankensystem mußte sich ohne Rückgriff auf zuvor gemachte Erfahrungen entwickeln. Desweiteren zeigt sich, daß nicht (nur) die Bereitstellung langfristiger Mittel zur Finanzierung von Sachinvestitionen, sondern (auch) die Bereitstellung kurzfristiger Mittel zur Finanzierung von Umlaufkapital eine angemessene Finanzierungsform darstellte, die die Geschäftsbanken kleinen und mittleren Unternehmen in einer solchen Phase der Finanzsystementwicklung bereitstellen. Schließlich beruhten die "Eingriffe", die es in das deutsche Finanzsystem im 19. Jahrhundert gab, um der Zielgruppe Zugang zu Finanzdienstleistungen zu verschaffen, gerade nicht auf den Prinzipien des Förderbankenansatzes. Es waren keine Institutionen der zweiten Ebene, sie wurden nicht auf staatliches Bemühen hin gegründet, und betätigten sich nicht bzw. kaum in der langfristigen Kreditvergabe. Vielmehr weist die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte von Sparkassen und Volksbanken Elemente auf, die den Projektansatz des financial institution building kennzeichnen

Jede historische Situation ist anders. Deshalb ist auch jeder Vergleich historischer Situationen mit Problemen behaftet. Daß dennoch Vergleiche die Analyse bestimmten, hatte den Grund daß ex- und implizit die Gleichsetzung zweier historischer Situationen, der Nachkriegszeit in Deutschland mit der Zeit nach dem kalten Krieg in Mittel- und Osteuropa, ein zentrales Argument für den Förderbankenansatz darstellt. Das Ergebnis ist eindeutig: die Gleichsetzung der beiden historischen Situationen ist gerade in Bezug auf die für den Förderbankenansatz wichtigen Kategorien – Zielgruppe, Bankensystem und Corporate governance-Bedingungen - unzulässig. Insofern kann dieser Vergleich nicht als Grundlage genutzt werden, den Förderbankenansatz als geeignet zu bezeichnen, die Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen des privaten Sektors in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten zu verbessern. Um zu einer abschließenden Bewertung zu gelangen, bedarf es jedoch noch einer detaillierten empirischen Analyse der bisher in den Transformationsländern erzielten Ergebnisse. Angesichts der Bedeutung der Finanzsystem- und KMU-Entwicklung für die Gesamtwirtschaft in den betroffenen Staaten wäre es wünschenswert, wenn eine solche Analyse bald vorliegen würde.

1. Einleitung^{*)}

Seit nunmehr fast zehn Jahren befinden sich die Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas in einem umfassenden Transformationsprozeß von der Plan- zur Marktwirtschaft. Nachdem zunächst die makroökonomische Ausrichtung der Wirtschaftspolitik verbunden mit der Diskussion um die relativen Vorteile einer graduellen bzw. einer schockartigen Anpassungsstrategie im Mittelpunkt der Diskussion stand, rückten Mitte der neunziger Jahre strukturelle Fragen in den Vordergrund. Zwei wichtige dieser "Transformationsthemen der zweiten Generation"¹ sind der Aufbau eines leistungsfähigen Sektors kleiner und mittlerer Unternehmen sowie die Gestaltung eines effizienten Finanzsystems.

In zahlreichen Projekten internationaler und bilateraler Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit werden diese beiden Themen explizit oder implizit miteinander verknüpft, da sie sich zum Ziel setzen, den Sektor kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) über eine Verbesserung seiner Finanzierungssituation gezielt zu fördern.² Die Ausgangsannahme bzw. Diagnose, auf der alle diese Projekte beruhen, besteht darin, daß die Finanzsysteme in den Transformationsökonomien nicht bzw. nur unzureichend in der Lage sind, den Finanzierungsbedarf von KMUs zu decken und daß ein unzureichendes Finanzierungsangebot für diese Zielgruppe ein wichtiges Hemmnis für Wachstum und Entwicklung in der Region darstellen.

Einen spezifischen Ansatz, auf diese Problemlage einzugehen, stellt der Aufbau sogenannter Förderbanken dar, den die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)³ im Auftrag der Bundesregierung in mittlerweile insgesamt 13 mittel- und osteuropäischen Ländern unterstützt und mitgestaltet hat.⁴ Die Besonderheit dieses Ansatzes liegt darin, daß die

*) Der Autor ist Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung der Internationale Projekt Consult (IPC) GmbH, Frankfurt, und Lehrbeauftragter an der Universität Würzburg

¹ Vgl. The World Bank (1995)

² Vgl. Pissarides (1998), Rühle/Winkler (1994).

³ Verantwortlich ist die Abteilung KSb, die dem Bereich "Förderung der deutschen Wirtschaft" angehört. Formal wird die eigens zu diesem Zweck gegründete "KfW Finanzierungsplanungs- und Beratungsgesellschaft mbH" tätig, die einen entsprechenden Auftrag von der GTZ erhält, diese technische Unterstützung durchzuführen. Die KfW (FpB GmbH) ist daher Auftragnehmer der GTZ, tritt also aus Sicht der GTZ wie ein Consultant auf.

⁴ KfW (1998), S. 68.

KfW dabei nicht nur als Beratungsunternehmen fungiert, sondern ihre eigene Geschichte und Organisation das Leitbild für das Projektdesign darstellen.⁵ Denn einerseits besteht das Hauptgeschäft der KfW in der Förderung des Sektors kleiner und mittlerer Unternehmen durch die Bereitstellung von Fremdkapital zu vorteilhaften Konditionen (Zinssatz, Laufzeit, Tilgung, Kündigung). Damit soll der diagnostizierten Schwäche auch des bundesdeutschen Finanzsektors entgegengewirkt werden, „daß grundsätzlich förderungswürdige Kreditnachfrager ihren langfristigen Kreditbedarf ... nicht oder nicht ausreichend decken können.“ (Stein/Kirchner (1980), S. 337/338). Andererseits gilt die KfW als jene Finanzinstitution, die einen entscheidenden Beitrag zum Wiederaufbau der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg geleistet hat, indem sie Finanzierungsprobleme dieses Wiederaufbaus löste. Wird davon ausgegangen, daß es in Mittel- und Osteuropa nach dem kalten Krieg wie in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg darum geht, eine soziale Marktwirtschaft aufzubauen, erscheint das Instrument der Förderbank vor dem Hintergrund der bundesdeutschen empirischen Evidenz als sehr geeignet, ähnliche Effekte in den Ökonomien Mittel- und Osteuropas zu erzielen.

Der Förderbankenansatz rekurriert jedoch nicht nur auf die KfW-Erfahrungen nach dem zweiten Weltkrieg. Vielmehr steht er im Kontext deutscher Finanz- und Wirtschaftsgeschichte der letzten zweihundert Jahre, deren Quintessenzen mit folgenden Aussagen identifiziert werden kann:

1. Das Finanzsystem, insbesondere das Bankensystem, kann einen entscheidenden Beitrag für einen industriellen Aufholprozeß leisten. Sätze wie „Ohne das finanzielle Engagement der Großbanken wäre der rasche Ausbau der neuen Industrien, worin Deutschland bald eine führende Position einnahm, nicht denkbar gewesen.“ (Pohl, M. (1993), S. 268) fassen nicht nur die Ergebnisse der Fachliteratur zur Wirtschaftsgeschichte Deutschlands in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zusammen, sondern finden sich auch in den Geschichtsbüchern der weiterführenden Schulen.⁶
2. Die Banken übernahmen diese „Schrittmacherfunktion“ (Wellhöner/Wixforth (1990), S. 12) im wesentlichen dadurch, daß sie langfristige Finanzierungsmittel

⁵ Vgl. KfW (1997), S. 5; Vorstandssprecher Vogt spricht von „einer Art Export in eigener Sache“. N.N. (1993), in: FAZ, 18.5., S. 17.

⁶ Vgl. z.B. Prokasky (1988), S. 123f.

bereitstellten, auf deren Grundlage größere, produktive Investitionen durchgeführt wurden. Die langfristige Kreditvergabe ist noch heute das hervorstechende Charakteristikum des deutschen (und japanischen) Bankensystems, auch und besonders im Vergleich zum US-amerikanischen bzw. britischen Bankensystem, wie die theoretische und wirtschaftspolitische Diskussion um Vor- und Nachteile der beiden Systeme verdeutlicht.⁷

3. Der großen Bedeutung des Bankensystems für die industrielle Entwicklung in Deutschland steht jedoch gegenüber, daß sein Förderaspekt fast ausschließlich auf Großunternehmen beschränkt blieb. Kleine und mittlere Unternehmen blieben dagegen als Kapitalnehmer außen vor. Sie waren kreditrationiert, und zwar nicht nur im lang-, sondern auch im kurzfristigen Bereich. Auch Kleinsparer wurden eher abgeschreckt, denn ermutigt, Geldvermögen bei privaten Banken zu bilden. Insgesamt leistete das Bankensystem in Deutschland in den Jahren 1850 – 1914 eine „Development Assistance for the Strong.“ (Tilly (1986))
4. Es bedurfte der Gründung staatlicher bzw. öffentlich-rechtlicher Banken, oder noch allgemeiner: nicht allein der (kurzfristigen) Gewinnmaximierung verpflichteter Institute, um die Zielgruppe der kleinen und mittleren Unternehmen, sowie der Kleinsparer in das formelle Finanzsystem zu integrieren. Die Folgen sind in der deutschen Bankenlandschaft im Übergang zum 21. Jahrhundert in der Form von Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken immer noch allgegenwärtig.

Angesichts dieser geschichtlichen Perzeption sind in der deutschen Öffentlichkeit sowohl Banken als Instrumente zur Förderung industrieller Aufholprozesse als auch staatliche, öffentlich-rechtliche bzw. nicht privatwirtschaftlich, an dem Ziel der (kurzfristigen) Gewinnmaximierung orientierte Eingriffe in das Bankensystems positiv besetzt, insbesondere dann, wenn es sich um die Zielgruppe kleiner und mittlerer Unternehmen handelt.⁸

⁷ Vgl. z.B. Dewatripont/Maskin (1995), Carlin/Richthofen (1995).

⁸ H. A. Winkler ((1985), S. 187) verweist auf eine weitere, speziell deutsche Erfahrung, die die KMU-Förderung zu einer zentralen (wirtschafts-)politischen Aufgabe macht, derer sich der Staat annehmen muß. Danach war es die “Panik im Mittelstand”, die nach dem Beginn der Weltwirtschaftskrise Ende der zwanziger Jahre den Aufstieg des Nationalsozialismus zur Massenbewegung ermöglichte und die erste deutsche Republik zerstören half.”

Es ist diese Prädisposition eines bundesdeutschen Beobachters, die nicht nur, aber insbesondere bei angelsächsischen Gesprächspartnern oft auf Unverständnis und – was ihre Implikation für das Design von KMU-Finanzierungsprojekten in Mittel- und Osteuropa betrifft – auf zum Teil heftigen Widerspruch trifft.⁹ Ihnen fehlt nicht nur der besondere bundesdeutsche Nachkriegszusammenhang, sondern sie weisen aus ihrer Finanz- und Wirtschaftsgeschichte eine entgegengesetzte Prädisposition auf, die die Ablehnung von großen, staatlichen Banken als nahezu selbstverständlich erscheinen läßt.¹⁰ In dieser Haltung werden sie in einem entwicklungspolitischen Kontext zudem von den negativen Erfahrungen bestätigt, die seit Ende des zweiten Weltkriegs weltweit mit staatlichen Entwicklungsbanken gemacht wurden. Denn „with few exceptions, their performance was dismal: lending decisions were often based on political considerations rather than on economic criteria; loan supervision and recovery were very weak; and such innovations also suffered from high levels of overstaffing and large over-heads.“ (Caprio/Vittas (1997), S. 13).

Auch die im bundesdeutschen Kontext naheliegende Parallele zwischen dem deutschen Wiederaufbau nach dem zweiten Weltkrieg und dem mittel- und osteuropäischen Wiederaufbau nach dem kalten Krieg spielt im angelsächsischen Verständnis eine untergeordnete Rolle. Statt dessen dominiert der Transformations- bzw. Neuaufbaugedanke, der nach dem Umweg von 70 bzw. 40 Jahren Staatswirtschaft privatwirtschaftlichen Strukturen endlich zum Durchbruch verhelfen soll. Angesichts der durchweg negativen Erfahrungen mit dem Staat als direktem Akteur im Wirtschaftsgeschehen geht es in den Ökonomien Mittel- und Osteuropas prinzipiell daher darum, ihn aus dem realwirtschaftlichen und dem finanziellen Sektor zurückzudrängen. Vorschläge, die darauf abzielen, den Staat – direkt oder indirekt - als Marktteilnehmer erneut zu etablieren, wie es beim deutschen Förderbankenansatz der Fall ist, erscheinen aus dieser Perspektive daher fast als Anachronismus.

An der Diagnose der Kreditrationierung kleiner und mittlerer Unternehmen in den Transformationsstaaten hält diese Sichtweise jedoch ebenso fest wie an der These, daß der Aufbau eines leistungsfähigen Sektors privater Klein- und Mittelunternehmen sowie

⁹ Der Verfasser recurriert bei dieser Aussage auf Erfahrungen, die er seit 1994 in vielen Gesprächen im Zusammenhang mit der Gestaltung von KMU-Finanzierungsprojekten in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas gesammelt hat.

¹⁰ Vgl.dazu die Ausführungen bei Tilly (1989).

eines effizienten Finanzsektors für den Erfolg des Transformationsprozesses von entscheidender Bedeutung ist. Statt des Förderbankenansatzes wird aber ein Konzept favorisiert, das auf den Prinzipien des „institution building, commercial approach and financial system orientation“ (Pissarides (1998), S. 7) aufbaut. Im Mittelpunkt stehen dabei direkte Eingriffe auf der Ebene der Geschäftsbanken, die entweder bei bereits bestehenden Institutionen ansetzen (downgrading bzw. –scaling approach) oder den Aufbau neuer, zielgruppenorientierter Geschäftsbanken fördern (upgrading bzw. –scaling approach).¹¹ Dabei kommt die ganze Bandbreite von Instrumenten der Entwicklungsfinanzierung zum Einsatz, nämlich die Beteiligung am Eigenkapital bestehender oder neu entstandener Institutionen und die damit verbundene Ausübung von corporate governance, die Gewährung von Kreditlinien zur Finanzierung der Zielgruppe sowie technische Unterstützung in diversen Formen, z.B. in Form eines Management-Vertrags, der Beratung der Institutionen beim Aufbau zielgruppenorientierter Kreditabteilungen oder der Gestaltung von Aus- und Fortbildung. Beispiele¹² sind der Russia Small Business Fund der EBRD, der Deutsch-Ukrainische Fonds der KfW, die FEFAD Bank in Albanien (KfW/GTZ), die Micro Enterprise Bank in Bosnien-Herzegowina (EBRD/IFC/FMO), die Microfinance Bank of Georgia (KfW) sowie die polnische Fundusz Micro (USAID).¹³

Im folgenden Beitrag wird der Förderbankenansatz als Mittel zur KMU-Finanzierung in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas vor dem Hintergrund der deutschen Finanzsystementwicklung einer ausführlichen Analyse unterzogen. Ziel ist es zu klären, inwieweit die positiven Konnotationen, die der Ansatz für sich in Anspruch nehmen kann, tragfähig sind, ihn als geeignetes Instrument zur Förderung des KMU-Sektors in Mittel- und Osteuropa zu identifizieren.¹⁴ Dazu wird zunächst das Förderbankenkonzept

¹¹ Zu den beiden Ansätzen vgl. Krahen/Schmidt (1994), Schmidt/Zeitinger (1994) sowie Holtmann/Rühle/Winkler (1999).

¹² Vgl. zu den einzelnen Projekten EBRD (1995), S. 145; Wallace (1996); BMWi/KfW (1998), KfW (1998a), Balsen, W. (1998, 1999).

¹³ Die von der KfW unterstützten bzw. initiierten Projekte werden von jenem Bereich der KfW betreut, die im Auftrag der Bundesregierung die finanzielle Zusammenarbeit mit Entwicklungsländern durchführt.

¹⁴ Die methodologische Vorgehensweise, aus einem Rückblick in die Finanzsystem- und Wirtschaftsgeschichte der heute entwickelten Volkswirtschaften, Ansätze für Politik-, hier Projektdesignempfehlungen in heute sich entwickelnden bzw. sich zu Marktwirtschaften transformierenden Volkswirtschaften abzuleiten, ist gerade im Bereich Finanzsystementwicklung besonders ausgeprägt; vgl. z.B. Caprio/Vittas (1997), Humphrey/Sato/Tsurumi/Vesala (1996), S. 20/21, Gorton (1985), S. 267.

im Detail skizziert (Abschnitt 2). Es folgt eine ausführliche Analyse der deutschen Nachkriegszeit und der Rolle der KfW bei der Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen (Abschnitt 3), um zu überprüfen, inwieweit die Parallele zwischen der deutschen Nachkriegszeit und der seit Beginn der 90er Jahre in Mittel- und Osteuropa stattfindenden Transformationsperiode aus einer KMU-Finanzierungsperspektive trägt (Abschnitt 4). Anschließend wird ausführlich auf die Rolle der Banken bei der Unternehmensfinanzierung in Deutschland seit Beginn des 19. Jahrhunderts eingegangen, um erneut darauf aufbauend einen Vergleich mit der Situation in Mittel- und Osteuropa vornehmen zu können (Abschnitt 5). Dabei wird sich zeigen, daß der staatliche Charakter einer Förderbank zwar ein wichtiges, aber keineswegs das entscheidende Argument darstellt, das gegen eine Übertragung des KfW-Modells auf die mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten formuliert werden kann. Vielmehr sind es die völlig unterschiedlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich des Finanzsystems und der Zielgruppe, die den Förderbankenansatz als wenig geeignet erscheinen lassen, die Kreditrationierung der Zielgruppe in Mittel- und Osteuropa zu mildern.

Umgekehrt deutet die deutsche Finanzsystementwicklung im 19. Jahrhundert und der Charakter der öffentlich-rechtlichen, nicht auf (kurzfristiger) Gewinnmaximierung abzielenden Eingriffe in das damalige Finanzsystem darauf hin, daß ein wirksamer Förderansatz auf der Ebene der Geschäftsbanken selbst anzusetzen ist. Letztendlich kann die Frage der Zweckmäßigkeit des einen oder anderen Ansatzes jedoch nur empirisch zweifelsfrei beantwortet werden. Die Arbeit schließt daher (Abschnitt 6) mit einem Verweis auf die Notwendigkeit, die Ergebnisse der bisher in Mittel- und Osteuropa gegründeten Förderbanken im Detail zu analysieren und sie mit denen jener Ansätze zu vergleichen, die auf der Geschäftsbankenebene operieren.

2. Das Förderbankenkonzept

2.1 Begründungszusammenhänge, Ziele und Instrumente

Förderbanken sind ein Instrument staatlicher Wachstums- und Strukturpolitik, „mit der versucht wird, das Entwicklungspotential einer Marktwirtschaft möglichst auszunutzen.“ (Streit (1991), S. 131). Das Konzept beruht daher auf der Einschätzung, daß ein allein privatwirtschaftlich organisierter Finanzsektor dies nicht leistet¹⁵: „Zentrale Aufgabe eines funktionierenden Finanzmarkts ist die Lenkung der ... knappen Finanzressourcen in wirtschaftspolitisch prioritäre Bereiche. Auch in den entwickelten Marktwirtschaften hat sich gezeigt, daß diese Aufgabe von dem ... Bankensystem (...) in nicht ausreichendem Maße wahrgenommen wird. Deshalb wurden und werden Förderbanken geschaffen, die die Funktionen darstellen sollen, die von den Zentral- und Geschäftsbanken nicht erfüllt werden.“ (KfW (1997), S. 4) Als wirtschaftspolitisch prioritärer Bereich gilt der Sektor kleiner und mittlerer Unternehmen, da ihr Entstehen „ein entscheidendes Element des wirtschaftlichen Systemwandels“ darstellt. „Sie reagieren flexibel auf sich ändernde Marktbedingungen und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung konkurrenzfähiger Arbeitsplätze.“ (KfW (1997), S. 4).

Das Förderbankenkonzept beruht daher wie alle anderen Projektansätze im Bereich KMU-Finanzierung auf der Diagnose, daß das Finanzsystem des betreffenden Landes nicht in der Lage ist, der Zielgruppe ein angemessenes Finanzierungsangebot zu machen. Es unterscheidet sich von anderen Ansätzen allerdings dadurch, daß es den Begriff „angemessen“ sehr eng definiert, indem Angemessenheit praktisch ausschließlich mit der „Bereitstellung langfristiger Finanzierungen“ gleichgesetzt wird, da dies als notwendige Voraussetzung zur Durchführung produktiver Investitionen gilt¹⁶: „Unzureichende langfristige Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen sind ein gravierendes Problem für die meisten KMU's in Mittel- und Osteuropa.“ (KfW (1997),

¹⁵ Die folgende Analyse lehnt sich eng an die von der KfW auf ihrer Internet-Homepage (KfW (1999, HP) unter der Überschrift „Prinzip“ veröffentlichte Darstellung des Förderbankenansatzes sowie an Broschüre „KfW-Förderbankenberatung“, (KfW (1997)).

¹⁶ Empirische Evidenz für diese These enthält die Untersuchung von Caprio/Demirgüç-Kunt (1997). Allerdings zeigt die Analyse auch, daß die Produktivitätsvorteile von Investitionen, die unter Einsatz langfristiger Mittel finanziert werden, entscheidend davon abhängen, ob die Mittel endogen als Marktergebnis durch das Bankensystem bereitgestellt werden oder Ausfluß staatlicher, subventionierter Eingriffe in das Finanzsystem darstellen. Im letztgenannten Fall kann die positive Korrelation zwischen Produktivität der Investitionen und Fristigkeit der Mittel nicht nur nicht mehr bestätigt werden, sondern in einigen Fällen ist sogar eine negative Korrelation festzustellen.

S. 4) Wie in den entwickelten westlichen Volkswirtschaften fehlt ihnen ohne Förderbank daher die „sichere Kalkulationsgrundlage“ für Investitionen, was gegenüber Großunternehmen einen gravierenden Wettbewerbsnachteil darstellt. Insofern tragen Förderbanken dazu bei, „unternehmensgrößenbedingte Nachteile möglichst niedrig zu halten.“ (Kolb (1996), Harries (1998), S. 122). Mit dem Verweis auf „zinsgünstige Kredite“, die eine Förderbank initiieren soll, wird außerdem angedeutet, daß das auf dem Bankenmarkt vorzufindende Kreditangebot an die Zielgruppe, sofern es ein solches überhaupt gibt, zu teuer ist.¹⁷

Die privaten Geschäftsbanken bieten diese als angemessen definierte langfristige Finanzierung nicht an, weil sie entweder nicht über entsprechend langfristige Refinanzierungsmittel verfügen, oder weil sie im Vergleich zu einer kurzfristigen Kreditvergabe oder anderer Finanzprodukte nicht profitabel genug ist. Die Aufnahme des langfristigen Kredits an die Zielgruppe in die Produktpalette würde daher dem Ziel der Gewinnmaximierung widersprechen, dem private Geschäftsbanken verpflichtet sind.

Auf diese Gründe geht das Förderbankenkonzept ein, indem die Förderbank den Geschäftsbanken langfristige Mittel günstig bereitstellt. Voraussetzung für die Wirksamkeit der Förderbank ist daher, daß die von ihr erzeugte Differenz zwischen Einstands- und Vergabezins groß genug ist, um die Risiko- und Transaktionskosten der Geschäftsbanken in einer Weise zu decken, daß die Kreditvergabe an die Zielgruppe nun in das von Gewinnmaximierung geprägte Zielsystem der Geschäftsbanken paßt. Der Förderbankenansatz nimmt daher prinzipiell an, daß die Geschäftsbanken über eine Kredittechnologie verfügen, die Risiko- und Transaktionskosten einer Kreditvergabe an die Zielgruppe in einem Rahmen halten, der von der Förderbank als akzeptable Zinsspanne angesehen werden kann.

Dieses Prinzip wird im mittel- und osteuropäischen Kontext jedoch relativiert, indem einer Förderbank auch die Wirkung zugesprochen wird, dazu beizutragen, daß sich bei den Geschäftsbanken eine solche Kredittechnologie erst herausbildet. Denn da bisher langfristige Refinanzierungsmittel weitgehend fehlen, können bzw. konnten die Banken eine solche Technologie noch gar nicht entwickeln (KfW (1997), S. 4). Mit dieser Überlegung wird zudem ausgeschlossen, daß die Ursache des fehlenden Finanzierungs-

¹⁷ In den OECD-Volkswirtschaften beträgt der Zinsnachteil kleiner und mittlerer Unternehmen gegenüber Großunternehmen zwischen zwei und fünf Prozentpunkten; vgl. Pissarides (1998), S. 3.

angebots an die Zielgruppe darin zu suchen ist, daß die privaten Banken unabhängig von der Fristigkeit der Finanzierung nicht in der Lage sind, kleinen und mittleren Unternehmen Kredit anzubieten.

Schließlich beschränken sich die struktur- und wirtschaftspolitischen Ziele, die mit einer Förderbank verfolgt werden können, nicht allein auf die KMU-Förderung. „Entsprechend den wirtschaftspolitischen Zielvorgaben der jeweiligen Regierungen finanzieren Förderbanken auch Infrastruktur- und Umweltschutzmaßnahmen, die Privatisierung und Restrukturierung von staatlichen Unternehmen oder z.B. Wohnraummodernisierungsmaßnahmen.“ (KfW (1999, HP)) Allerdings wird dem KMU-Bereich in der Darstellung des Ansatzes stets die höchste Priorität eingeräumt, sowohl in Bezug auf das KfW-Geschäft in Deutschland als auch in Bezug auf die Aufgabe der neu gegründeten bzw. neu zu gründenden Förderbanken in Mittel- und Osteuropa. Auf der Basis dieser Darstellungen ist die langfristige KMU-Finanzierung daher als *die* Existenzberechtigung einer Förderbank zu bezeichnen.

2.2 Corporate Governance und Stellung im Finanzsystem

Eine wesentliche Ursache der Kreditrationierung der Zielgruppe ist das Gewinnmaximierungskalkül der Geschäftsbanken, die dazu führt, daß ihre Bereitschaft, Risiken zu übernehmen, geringer ist als volkswirtschaftlich wünschenswert (Streit (1991), S. 133). Konsequenterweise dürfen Förderbanken daher gerade nicht dem Ziel der Gewinnmaximierung verpflichtet sein. Dies kann nur sichergestellt werden, wenn sie sich im Mehrheitsbesitz staatlicher bzw. öffentlich-rechtlicher Eigentümer befinden. Denn nur dann läßt sich die angestrebte entwicklungsorientierte Wirtschaftspolitik auch umsetzen. Entsprechend setzt sich der Verwaltungs- bzw. Aufsichtsrat einer Förderbank mehrheitlich aus Vertretern der Regierung zusammen.

Der Förderbankenansatz setzt auf das Subsidiaritätsprinzip. Förderbanken werden – aufbauend auf dem ihm zugrundeliegende Begründungszusammenhang – nur in dem Maße tätig, wie dies zur Abwehr des diagnostizierten Marktversagens notwendig ist, nämlich in Form der von ihnen für bestimmte wirtschafts- und strukturpolitische Zwecke bereitgestellten Mittel und deren Konditionengestaltung. Dies drückt sich dadurch aus, daß laut Konzept die Förderbank gegenüber den Geschäftsbanken in kein Konkurrenzverhältnis tritt, da sie lediglich als Refinanzierungsinstitut fungiert. In der Regel vergibt die Förderbank ihre Kredite nicht direkt an die Zielgruppe, sondern leitet

sie über lokale Geschäftsbanken und Sparkassen an die Endkreditnehmer durch. „Diese Banken übernehmen dabei die volle Haftung für die Kredite.“ (KfW (1999, HP)).

Das Konzept folgt daher konsequent der deduzierten Marktschwäche, die allein auf der Refinanzierungsseite und/oder an dem Gewinnmaximierungskalkül der Geschäftsbanken festgemacht wird: Entsprechend konditionierte Refinanzierungsmittel sind der Schlüssel, die Kreditrationierung der Zielgruppe zu mildern oder ganz aufzuheben. Würde dagegen diagnostiziert werden, daß die Geschäftsbanken die Zielgruppe vernachlässigen, weil sie sie kredittechnisch nicht bedienen können, wäre das Konzept nicht geeignet, der Kreditrationierung der Zielgruppe entgegenzuwirken. Denn dies würde entweder bedeuten, daß die Förderbank ihre Mittel nicht weiterleiten kann, also „Mittelabflußproblemen“ ausgesetzt ist, oder die Geschäftsbanken müßten Kreditrisiken eingehen, die sie nicht beherrschen. Damit würde nicht nur das Finanzsystem insgesamt geschwächt, sondern auch die Förderbank selbst geriete früher oder später in (finanzielle) Schwierigkeiten, weil ihre Schuldner, die Banken, aufgrund von Kreditausfällen in Zahlungsverzug geraten können.

Entsprechend benötigt eine Förderbank auch keinen großen Mitarbeiterstab und kein Filialnetz, um Kredite an die Zielgruppe zu vergeben. Denn dazu kann sie auf die Mitarbeiter/innen und das Filialnetz der Geschäftsbanken zurückgreifen. Mit ihrer Kreditvergabe verfolgt die Förderbank auch keine konkreten, politisch gewollten Projekte, da die von der Förderbank vorgenommene Prüfung der Refinanzierungsanträge der Banken allein nach Bankkriterien erfolgt, also nur die „Wirtschaftlichkeit der zu finanzierenden Maßnahmen“ und nicht ihre politische Nützlichkeit gewährleistet. Es sind diese Charakteristiken, die eine Förderbank als ein Institut erscheinen lassen, das „- an der Schnittstelle zwischen Politik und Wirtschaft – die Wirtschaftspolitik der jeweiligen Regierung unterstützt und dies mit kommerziell geprägter Flexibilität und Effizienz.“ (KfW (1997), S. 4)

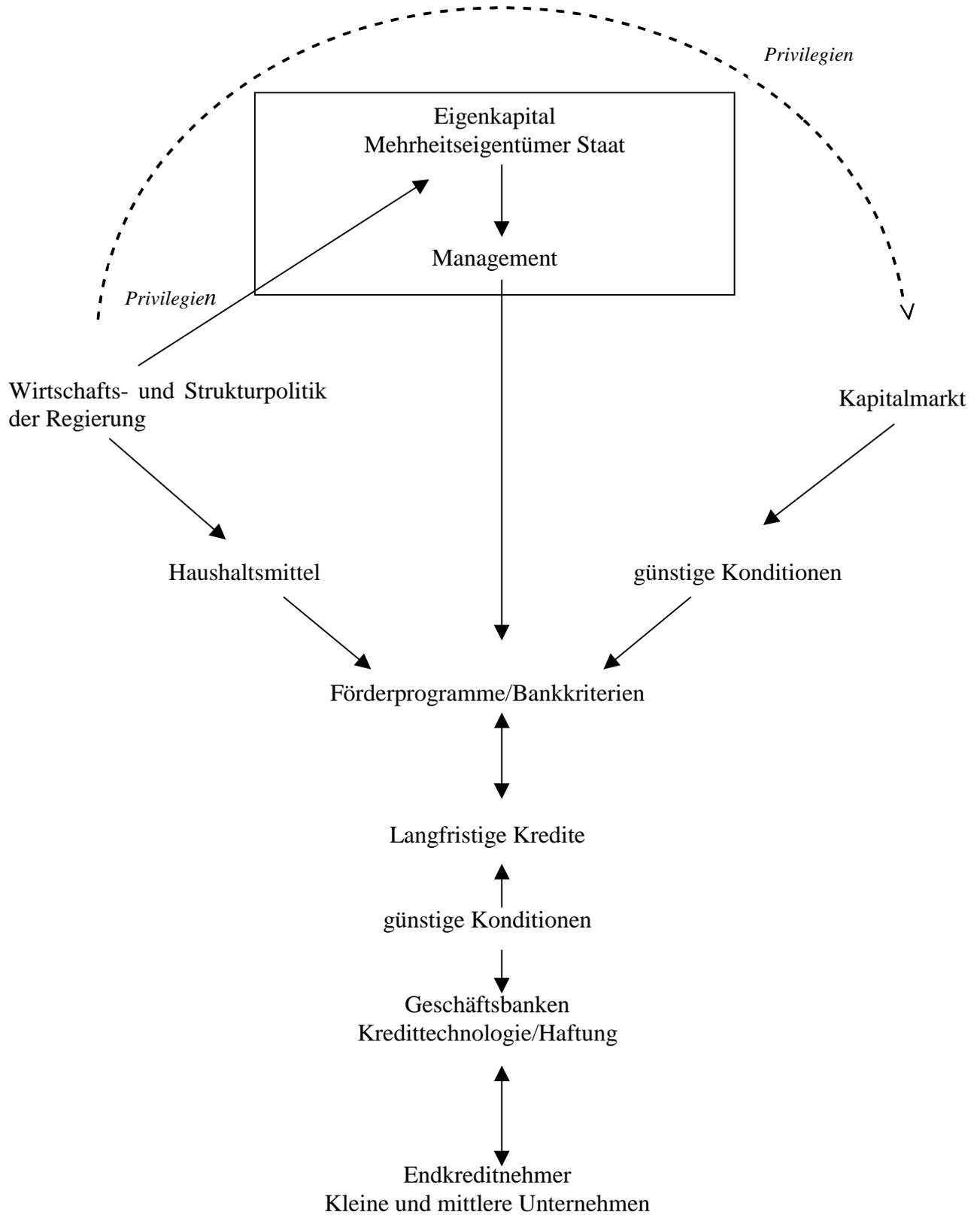
Bei der Bereitstellung günstiger Refinanzierungsmittel für die Geschäftsbanken wird eine Förderbank durch diverse staatliche Privilegien auf ihrer eigenen Refinanzierungsseite unterstützt. Denn zum einen sieht das Konzept vor, daß die Förderbank von der Steuer sowie von der Pflicht, Dividenden auszuschütten, befreit werden soll. Zum anderen soll der Staat die Verbindlichkeiten der Bank garantieren. Letzteres dient dem Ziel, die Förderbank zumindest mittel- und langfristige von der Zuwendung staatlicher Haushaltsmittel unabhängig werden zu lassen. Dies ist schon allein deshalb erforderlich, weil angesichts der prekären Situation der öffentlichen Haushalte in den Ländern Mittel-

und Osteuropas eine entsprechende Breitenwirkung der Förderbank sonst nicht erzielt werden kann.¹⁸ Die Förderbank muß daher in der Lage sein, die von ihr an die Banken zur Refinanzierung der Kredite an die Zielgruppe bereitgestellten Mittel in großen Mengen zu günstigen Konditionen am Kapitalmarkt aufzunehmen. Dazu soll die Staatsgarantie beitragen, die der Institution auf dem nationalen Kapitalmarkt den Status eines auch im Vergleich zu den privaten Geschäftsbanken guten Kreditnehmers einbringen soll. Sofern die Förderbank dabei eine Vorreiterrolle einnimmt, der sich bald andere Banken anschließen können, würde sie zudem zu einer Weiterentwicklung des Kapitalmarkts in dem betreffenden Land beitragen.

Übersicht 1.1 faßt noch einmal die Charakteristiken der corporate governance-Struktur sowie die Stellung einer Förderbank im Finanzsystem eines Landes zusammen, wie sie im Konzept vorgesehen sind. Ziel einer Förderbank ist die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen durch die Bereitstellung langfristigen, zinsgünstigen Kredits. Sie folgt bei der Gestaltung der Programme staatlichen Vorgaben, ist aber bei ihrer konkreten Umsetzung vom Staat unabhängig. Sie bedient sich dazu des Instruments privater Geschäftsbanken, die als Durchleitungsinstitutionen fungieren. Diese lassen sich als Instrument nutzen, weil die Refinanzierungskonditionen, die ihnen die Förderbank bietet, attraktiv genug sind, um die Vergabe langfristiger Kredite an die Zielgruppe mit dem Ziel der Gewinnmaximierung kompatibel zu gestalten. Dazu kann die Förderbank auf staatliche Haushaltsmittel und/oder günstige Refinanzierungsbedingungen auf dem nationalen bzw. internationalen Kapitalmarkt zurückgreifen.

¹⁸ Die KfW zieht daraus die Konsequenz, den Förderbanken Mittel- und Osteuropas für gemeinsam entwickelte Kreditprogramme eine Anschubfinanzierung zur Verfügung zu stellen. Damit soll vermieden werden, "daß die Beratung mangels konkreter Umsetzungsmöglichkeiten und fehlender Kreditpraxis fruchtlos und ohne nachhaltige Wirkung bleibt." (KfW (1997), S. 6).

Übersicht 1.1: Zusammenfassung der Charakteristiken der Corporate governance-Struktur sowie die Stellung einer Förderbank im Finanzsystem eines Landes



2.3 Das Förderbankenkonzept – ordnungspolitische Bemerkungen

Das Förderbankenkonzept kann wie jeder staatliche Eingriff in Märkte, hier: den Finanzmarkt, grundsätzlicher ordnungspolitischer Kritik ausgesetzt werden (vgl. z.B. Streit (1991), S. 20f.).¹⁹ Denn die Ratio staatlichen Handels beruht auch im Förderbankenansatz auf einem Vergleich der Ergebnisse eines nicht realisierbaren Allokationskalküls – hier: alle kreditwürdigen Unternehmen erhalten Kredit - mit der Wirklichkeit - hier: viele, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen sind kreditrationiert. Der Grund für das schlechte Abschneiden der Wirklichkeit gegenüber dem Idealbild wird dabei allein bzw. im wesentlichen darin gesehen, daß das individuelle Handeln der Wirtschaftssubjekte nicht dem kollektiven Wertmaßstab entspricht - hier: die Tätigkeit gewinnmaximierender privater Geschäftsbanken ermöglicht nicht das gesamtwirtschaftliche Optimum an externer Finanzierung.

Daß eine solche Diagnose staatliches Handeln jedoch nicht notwendigerweise legitimiert, wird in praktisch jedem Lehrbuch der Wirtschaftspolitik thematisiert (vgl. z.B. Streit (1991)). Vielmehr sind zunächst die Gründe des „Marktversagens“²⁰ auf ihren ökonomischen Gehalt zu untersuchen. Gerade im Bereich Finanzierung sind dazu auf der Grundlage informationsökonomischer Überlegungen in den letzten dreißig Jahren entscheidende Beiträge geleistet worden.²¹ Danach ist zur Gestaltung externer Finanzierungsbeziehungen der Einsatz von Mechanismen – signalling, screening/monitoring, self-selection - erforderlich, die Anreizkompatibilität zwischen Kapitalnehmer und -geber herstellen. Ziel ist es, das bei asymmetrischer Informationsverteilung mögliche moral hazard- oder adverse selection-Verhalten der Kapitalnehmer zu verhindern. Der Grund, warum der Markt nicht jenes Ausmaß an externer Finanzierung bereitstellt, das gesamtwirtschaftlich wünschenswert ist, besteht daher darin, daß die Banken, diese Mechanismen nicht einsetzen, z.B. weil der Einsatz zu teuer ist, oder diese Mechanismen nicht zur Verfügung stehen. Letzteres kann z.B. auf mangelnde rechtliche Rahmenbedingungen bzw. Rechtsdurchsetzungsmöglichkeiten zurückzuführen sein (Beispiel: Kreditsicherheiten), aber auch mit dem Stadium des Entwicklungsprozesses selbst

¹⁹ Im FAZ-Leitartikel anlässlich der 50-Jahr-Feier wird die Förderbank KfW als „Fremdkörper in der Marktwirtschaft“ bezeichnet (Krause (1998), in: FAZ, 12.06.1998, S. 15).

²⁰ Pissarides (1998), S. 1 bezeichnet die Kreditrationierung von kleinen und mittleren Unternehmen als „capital market failure“.

²¹ Vgl. überblicksartig Schmidt/Terberger (1996), Teil V, S. 376ff.

zusammenhängen. Ist z.B. die Reputation des Kreditnehmers (Diamond (1989, 1991), Breuer (1995)) ein wichtiges Instrument, um gegenüber dem Kapitalgeber Anreizkompatibilität zu signalisieren, dann kann die Kreditrationierung in einer am Beginn der Entwicklung stehenden Marktwirtschaft nicht in dem Maße abgebaut sein bzw. werden, wie dies in einer über viele Jahre bestehenden Marktwirtschaft mit stabilen Verhältnissen im Unternehmens- und Bankensektor der Fall ist.

Insgesamt bietet die informationsökonomische Finanzierungstheorie daher eine Alternativerklärung der Kreditrationierung kleiner und mittlerer Unternehmen an, die nicht auf das allein auf Gewinnmaximierung abzielende, das gesamtwirtschaftliche Interesse vernachlässigende Verhalten privater Geschäftsbanken abzielt. Vielmehr sind es komplexe Rahmenbedingungen, die gegenüber dem Idealbild eines Kreditmarktes, auf dem alle kreditwürdigen Kapitalnehmer zu einem einheitlichen Zins bedient werden, eine Situation der Kreditrationierung entstehen lassen. Diese durch asymmetrische Informationsverteilung gekennzeichneten Rahmenbedingungen verursachen Transaktions- und Informationskosten, zu deren Überwindung bzw. Milderung die Geschäftsbanken erst entsprechende Technologien entwickeln müssen. Die Rolle der Geschäftsbanken wird im Vergleich zur Diagnose des Förderbankenansatzes daher genau umgekehrt interpretiert: Statt Kreditrationierung aus einem Gewinnmaximierungskalkül heraus zu verursachen, sind die Geschäftsbanken das wichtigste Instrument, Kreditrationierungsprobleme zu lösen.

Andererseits ist die Problematik des Staatsversagens bei der Korrektur der Marktunvollkommenheiten zu berücksichtigen. Wie bei anderen Eingriffen des Staates ist auch beim Förderbankenansatz die Vorstellung perfekten Staatshandelns zu hinterfragen, d.h. es sind „Kosten und Eigengesetzlichkeiten (wirtschafts-)politischen Handelns“ (Streit (1991), S. 21) zu beachten. Diese können dazu führen, daß das Interventions- hinter dem Marktergebnis zurückbleibt. Es ist daher überprüfen, ob und wenn ja unter welchen Bedingungen eine Förderbank „effizient und flexibel“ arbeitet, also das Interventionsergebnis der Marktlösung vorzuziehen ist, weil es keine oder nur geringe negative Nebeneffekte auslöst.

Diesen grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber staatlichen Eingriffen in den Marktmechanismus kann der Förderbankenansatz zweierlei entgegensetzen:

1. Den subsidiären Charakter, solange dem vom Konzept vorgegebenem Regelfall gefolgt wird, d.h. die Förderbank dem Geschäftsbankensystem lediglich Refinan-

zierungskredite bereitstellt, also auf eine eigene Direktkreditvergabe an die Zielgruppe verzichtet. Denn damit befindet sich die Förderbank zumindest im Aktivgeschäft nicht im Wettbewerb mit den Geschäftsbanken, sondern unterstützt sie. Insofern kann argumentiert werden, daß es sich trotz der Privilegien, die einer Förderbank eingeräumt werden, und ihrem staatlichen Charakter nicht um einen marktinkonformen, sondern um einen marktkonformen Eingriff des Staates handelt.

2. Begründungszusammenhang, corporate governance und Stellung im Finanzsystem orientieren sich am Vorbild der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die 1948 gegründet wurde, um die Mark-Gegenwerte der GARIOA-Lieferungen²² sinnvoll zu verwenden. Die Geschichte der KfW und des bundesdeutschen Bankensystems nach dem zweiten Weltkrieg gibt aber keinen Anlaß zu der Vermutung, die Förderbank "KfW" habe zu einer Entwicklung beigetragen, die den Vergleich zu einem allein auf den Markt und die privatwirtschaftliche Initiative setzenden Finanzsystem scheuen muß.

Um zu klären, inwieweit die grundsätzlichen Bedenken, die gegen den Förderbankenansatz vorgebracht werden können, empirisch haltbar sind, bietet es sich daher an, zunächst zu fragen, inwieweit und auf welchen Bedingungen aufbauend die KfW in ihrer Tätigkeit dem Förderbankenkonzept gefolgt ist.

²² GARIOA = Government and Relief in Occupied Areas.

3. Die KfW: Von der Wiederaufbau- zur Förderbank

3.1 Die Positionierung der KfW im bundesdeutschen Finanzsystem

Bereits beim Einstieg in das Literaturstudium²³ zur Geschichte der KfW wird deutlich, daß die allein auf theoretischen Überlegungen abgeleiteten ordnungspolitischen Bemerkungen von erheblicher praktischer Relevanz sind bzw. waren. Denn unmittelbar nach der Veröffentlichung der dreizehn „Principles for the Reconstruction Loan Corporation“ am 12. Juni 1948 setzte eine Diskussion darüber ein, ob die Gründung eines zentralen Refinanzierungsinstituts zum Wiederaufbau Deutschlands nicht als eine vom Staat begünstigte Konkurrenz der Geschäftsbanken anzusehen ist.²⁴ Anlaß war, daß in den Vorschlägen das eine Förderbank kennzeichnende Durchleitungsprinzip nicht fest verankert war, sondern der neuen Institution ein scheinbar unkonditioniertes Recht der direkten Kreditvergabe an Unternehmen zugestanden wurde. Es bestand daher die Gefahr, daß – z.B. wenn Geschäftsbanken aufgrund fehlender Sicherungsmöglichkeiten die Vorhaftung für die Kreditvergabe an ein Unternehmen ablehnen – die KfW über eine Direktkreditvergabe in den Wettbewerb mit den Geschäftsbanken treten würde, in dem sie aufgrund ihrer Privilegien auf der Refinanzierungsseite eindeutig bevorteilt war. Statt subsidiär, würde die KfW dann substitutiv wirken, statt eine marktmäßige Kreditvergabe anzuregen, würde sie diese aufgrund ihrer günstigen Refinanzierung erschweren bzw. unmöglich machen.

Als am 5. November 1948 das „Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau“ beschlossen wurde, war diesen Bedenken in mehrfacher Hinsicht Rechnung getragen worden:²⁵

²³ Grundlagen der folgenden Ausführungen sind die Abhandlungen von Pohl, M. (1973) und Harries (1998). Letztgenannter war 35 Jahre für die KfW tätig, darunter von 1986 – 1996 Mitglied des Vorstands.

²⁴ Vgl. Pohl, M. (1973), S. 23, S. 26, sowie Harries (1998), S. 14f. Im Licht der Diskussion über die potentielle Rolle von Förderbanken in Mittel- und Osteuropa ist bemerkenswert, daß die US-amerikanischen Behörden schon damals, also 1947/48, einer zentralen Finanzinstitution für den Wiederaufbau Deutschlands kritisch gegenüber standen. Sie mußten erst von den Briten mit Hinweis auf die eigene „Reconstruction Finance Corporation“ in Washington, die 1932 im Zuge der Weltwirtschaftskrise gegründet wurde, überzeugt werden, einer solchen Institution zuzustimmen (vgl. Harries (1998), S. 8ff.)).

²⁵ Erneut verweist Harries ((1998), S. 12) darauf, daß dabei der US-amerikanische Einfluß nicht unbedeutend war.

- Die Direktkreditvergabe wurde auf Ausnahmefälle begrenzt, denen der Verwaltungsrat zustimmen muß;
- die Gewährung kurzfristiger Kredite war nur mit Zustimmung der Bank deutscher Länder, dem Vorgängerinstitut der Bundesbank, möglich;
- die Staatsgarantie für KfW-Verbindlichkeiten wurde auf die Zinszahlungen beschränkt;
- die Unterhaltung von Zweigstellen wurde untersagt.

Letztgenannter Punkt verhinderte zumindest eine bankmäßige und kostendeckende Direktkreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen, da dazu ein größerer Mitarbeiterstab und ein nennenswertes Filialnetz benötigt wird. Zudem verdeutlichte das Gesetz, daß die ökonomische Begründung der Aktivität der KfW darin gesehen wurde, Geschäftsbanken mit langfristigen Refinanzierungsmitteln für Wiederaufbauvorhaben zu versorgen, da diese darüber nicht bzw. nur unzureichend verfügten (Pohl, M. (1973), S. 27).

Dennoch gab es in den ersten Jahren gerade auf der Passivseite einen weiteren Konflikt mit den Geschäftsbanken. Ursache war das Anliegen der KfW, die ersten beiden Anleihen auf dem Kapitalmarkt zu emittieren, deren Erwerb zudem steuerlich begünstigt werden sollte.²⁶ Die Vertreter der Sparkassen und Kreditinstitute stimmten im Verwaltungsrat gegen beide Anleihen, weil sie dies als einen Schritt werteten, der die KfW in eine Konkurrenzsituation mit ihren Instituten bringen würde, in der sie – aufgrund der ihr gewährten Privilegien und der zusätzlichen Steuerbegünstigungen bevorteilt sein würde.²⁷ Dieser Auffassung folgte bei der Abstimmung über die Anleihe, die zum Zweck der Finanzierung der gewerblichen Wirtschaft aufgelegt wurde, die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrates. Es kam zu einem Patt, das nur durch die Zweitstimme des Vorsitzenden zugunsten der Anleihe aufgelöst wurde (Pohl, M. (1973), S. 65ff.)

Insgesamt aber entstand in Deutschland mit der KfW “ein zentrales Finanzierungsinstrument für den Wiederaufbau, das keineswegs den Charakter einer Geschäftsbank

²⁶ Letztendlich wurde nur die Wohnungsbauanleihe steuerbegünstigt.

²⁷ Diesbezügliche grundsätzliche Bedenken wurden bereits vor der Gründung der KfW geäußert; vgl. Pohl, M. (1973), S. 37.

besaß.“ (Pohl, M. (1973), S. 36). Das Verhältnis zu den Geschäftsbanken gestaltete sich aber auch deshalb weitgehend spannungsfrei, weil die KfW in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit überwiegend Geschäfte direkt tätigte, die die Geschäftsbanken nicht tätigen konnten und wollten.

3.2 1948 – 1971: Die KfW als Wiederaufbaubank

Eine Analyse der Kreditaktivitäten der KfW in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit zeigt, daß sie einerseits nur begrenzt als Förderbank operierte, andererseits kleine Unternehmen als Zielgruppe praktisch keine Rolle spielten. Denn Ende der vierziger, Anfang der fünfziger Jahre sah es die KfW als ihre Hauptaufgabe an „der Grundstoffindustrie, wie Kohle, Eisen und Stahl, Gas, Wasser und Elektrizität Kredite zu geben. ... Kredite an die übrige Industrie kamen erst später in Betracht.“ (Pohl, M. (1973), S. 47). Dabei wurde die als Ausnahme vorgesehene Direktkreditvergabe der KfW fast die Regel, insbesondere bei den Krediten an die Energiewirtschaft und den Kohlebergbau, da die in diesen Bereichen tätigen Unternehmen von den Geschäftsbanken aufgrund fehlender Unterlagen und unklarer Rechtsverhältnisse nicht als bankfähig eingestuft werden konnten (Harries (1998), S. 41). Daß es sich dabei fast ausschließlich um große Unternehmen gehandelt hat, liegt angesichts der geförderten Branchen (vgl. auch Tabelle 3.1) und der geringen Mitarbeiterzahl der KfW auf der Hand (Pohl, M. (1973), S. 55). Harries ((1998), S. 27) fast die Tätigkeit der KfW in den ersten Jahren ihrer Gründung daher in der Überschrift “A small team making big deals” zusammen.

Auch im Rahmen der industriellen Programme weisen die Zahlen aus, daß eher das obere Ende bei den mittleren Unternehmen als das untere Ende der Kleinunternehmen finanziert wurde. So sollten etwa im Rahmen der I. ECA²⁸ Tranche im Jahr 1950, „etwa 581 Unternehmen einen Gesamtbetrag von DM 234 Mio. enthalten“ (Pohl, M. (1973), S. 62), was einem Durchschnittskreditvolumen von ca. 400.000 DM entspricht. Bei der Planung der III. ECA Tranche war „die sonstige Industrie ... für 485 verschiedene Firmen aller Branchen mit einem Gesamtkreditbetrag von über DM 763 Mio. eingeplant.“ (Pohl, M. (1973), S. 89), das Durchschnittskreditsvolumen sollte also DM 1,57 Mio. betragen.

²⁸ ECA = Economic Commission Administration.

Kredite an kleine Unternehmen waren ein absolutes Nischengeschäft. So wurden im Rahmen des Arbeitsbeschaffungs- und Investitionsprogramms mit einem Gesamtumfang von DM 496,89 Mio. lediglich DM 90,91 Mio. als Kleinkredite für Handwerk, Kleingewerbe und gewerbliche Wirtschaft vergeben (Pohl, M. (1973), S. 204f.). Von den DM 1,12 Mrd., die die KfW bis 1953 der verarbeitenden Industrie und für den Schiffbau zur Verfügung stellte, gingen gerade DM 54 Millionen an die kleine und mittlere Industrie (Harries (1998), S. 44). Dabei fällt auf, daß diese Kreditvergabe als Globalkredit an die Industriekreditbank, IKB, erfolgte, d.h. die KfW verzichtete bei der Finanzierung der Klein- und Mittelunternehmen auf die Anwendung des Prinzips, „daß die KfW das Recht und die Pflicht habe, nicht nur die Kreditwürdigkeit der haftenden Bank, sondern jeden einzelnen Kunden zu prüfen.“ (Pohl, M. (1973), S. 32).²⁹ Insgesamt wurden bis zum 31.12.1953 DM 162,2 Mio für Handwerk und Kleingewerbe, inklusive des Globalkredits an die IKB, von der KfW bereitgestellt; dies entspricht knapp 3% der Gesamtausleihungen (Pohl, M. (1973), S. 225).

Im Jahr 1952 legte die KfW das erste Mittelstandsprogramm mit einem Volumen von DM 24 Mio. auf und mit dem Jahr 1955 verlagerte sich die KfW-Förderung zunehmend von den Grundstoffindustrien auf die verarbeitende Industrie, Handel und Handwerk (KfW (1997a.), S. 8). Dabei wurde deutlich, daß sowohl die Banken als auch die Zielgruppe erst davon überzeugt werden mußten, diese Mittel auch in Anspruch zu nehmen: “Long-term loans have to be particularly carefully vetted and secured. Given the fairly small average credit amounts at this time of only DM 35,000, some banks often considered their profit margin, as prescribed by the KfW, insufficient. Only slowly did the realisation spread that the KfW’s credit programmes for the SME sector were quite an attractive financing alternative for small firms and their house banks, especially as they could be redeemed prematurely at any time in spite of the fixed rates of interest. It was not until after 1958 that the KfW achieved a sizeable loan commitment volume of more than DM 100 million per year in its SME programmes.”³⁰

²⁹ Daß Kleinst- und Kleinkredite von einer zentralen, mit nur wenigen hochspezialisierten Mitarbeiter/innen ausgestatteten und ohne Filialnetz operierenden Organisation gar nicht vergeben werden können, zeigte sich auch im Bereich der Landwirtschaft: „Die Weiterverteilung der Kredite an die letzten Darlehensnehmer erfolgte durch diese Kreditinstitute unmittelbar oder über die ihnen angeschlossenen regionalen und örtlichen Institute. Dieses Verfahren mußte von der KfW wegen der breiten Streuung und Aufsplitterung der Darlehen in kleine und kleinste Beträge gewählt werden.“ (Pohl, M. (1973), S. 63, ähnlich Harries (1998), S. 42).

³⁰ Harries (1998), S. 57; zu den Umsetzungsproblemen des Förderbankenansatzes in der Bundesrepublik vgl. auch Pohl, M. (1973), S. 48f.

Erst im Jahr 1971 wurden jedoch Programme aufgelegt, die vollständig dem im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten Förderbankenkonzept entsprechen, d.h. die KfW über eine entsprechende Aufnahme von Mitteln am Kapitalmarkt den Geschäftsbanken günstige Refinanzierungsmittel zur Weiterleitung an kleine und mittlere Unternehmen zu vorgegebenen Konditionen zur Verfügung stellt (Harries (1998), S. 220). Das Volumen der jährlich zugesagten Mittel stieg von DM 500 Mio. im Jahr 1971 auf DM 6 Mrd. im Jahr 1989 (Harries (1998), S. 122). Die KfW legte damit endgültig den Status einer Wiederaufbank ab und wurde zur bundesdeutschen Förderbank.

Für den Vergleich KfW als Förderbank der Bundesrepublik Deutschland und Förderbanken in Mittel- und Osteuropa läßt sich daher folgendes erstes Fazit ziehen: Selbst wenn das Jahr 1955 als Beginn der Förderbankaktivität der KfW mit der Zielgruppe kleiner und mittlerer Unternehmen definiert wird, waren die Bedingungen nicht mehr jenen zu vergleichen, in denen sich Volkswirtschaften befinden, die einen wirtschaftlichen Aufholprozeß oder eine Wandlung des Wirtschaftssystems zu bewältigen haben. Im Jahr 1955 lag das reale Pro-Kopf-Einkommen in der Bundesrepublik Deutschland bereits wieder über dem des Deutschen Reiches im Jahr 1938 (vgl. Buchheim, C. (1997), S. 87). Noch wichtiger als die Höhe des Pro-Kopf-Einkommens, weil für das Förderbankenkonzept konstituierend, ist jedoch die Situation der Zielgruppe und des Bankensystems. Und hier fällt die Diagnose eindeutig aus: Die KfW konnte bei ihren Förderaktivitäten sehr schnell sowohl auf einen wieder etablierten KMU-Sektor als auch auf ein funktionsfähiges Bankensystem bei stabilen makroökonomischen Verhältnissen zurückgreifen.

3.3 Kleine und mittlere Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Neuanfang auf der Basis langer Traditionen

Die Bilder und Assoziationen der Nachkriegszeit, die sich sowohl denjenigen eingepägt haben, die sie erlebt haben, als auch denjenigen, die sie über die Schule, Geschichtsbücher und TV-features kennenlernten, drücken aus, daß nach 1945 ein totaler Neubeginn erfolgte. Dies gilt nicht nur für die politische, sondern auch für die ökonomische Dimension des Zusammenbruchs: zerstörte Fabriken, Infrastruktur und Wohnungen, Lebensmittel-, Konsum- und Grundstoffgüterknappheit, eine wertlose Währung, und eine nach zwölf Nazi- und sechs Kriegsjahren immer mehr staatlich geprägte Wirtschaft kennzeichneten die Situation. Währungsreform, soziale Marktwirtschaft und Wirtschaftswunder stehen dann nach 1948 auf ökonomischer Seite für den Neubeginn.

Diese Sichtweise, so richtig sie ist, verdeckt jedoch, daß es in der Umbruchsituation auch Kontinuität gab. Eine wichtige Kontinuität war das Überleben zahlreicher Unternehmen. Laut Tabelle 3.1 gab es in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1950 2,1 Millionen Unternehmen mit einer durchschnittlichen Beschäftigtenzahl von 6,69 Mitarbeiter/innen. Wenngleich – worauf noch einzugehen wird – nach dem zweiten Weltkrieg eine Gründungswelle zu beobachten war, kann kaum davon ausgegangen werden, daß es sich dabei ausschließlich oder auch nur mehrheitlich um Neugründungen handelte. Dagegen spricht schon die relativ hohe Zahl der durchschnittlich in einem Unternehmen Beschäftigten.³¹ Die meisten dieser Unternehmen werden daher bereits vor 1939 existiert haben.³²

³¹ In Deutschland läßt sich seit 1850 ein Trend zu größeren Betriebsgrößen erkennen. So gabe es 1850 1,5 – 1,7 Beschäftigte pro Betrieb, 1895: 1,9, 1939: 3,3 und 1972: 7,6 Beschäftigte pro Unternehmen; vgl. Fischer (1976), S. 557.

³² Für das Handwerk läßt sich folgende empirische Evidenz feststellen: Auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland (alte Bundesländer, ohne Saarland und West-Berlin) gab es im Jahr 1939 792079 Handwerksbetriebe; elf Jahre später, 1950, wurden auf dem gleichen Gebiet 864 429 Handwerksbetriebe gezählt (vgl. Winkler, H. A. (1985), S. 189). In der Zahl des Jahres 1950 sind handwerkliche Nebenbetriebe und einige Berufe enthalten, die 1939 nicht dem Handwerk zugerechnet wurden.

Wie groß im Jahr 1950 der Anteil jener Unternehmen gewesen sein muß, die schon vor 1933 existierten, d.h. über marktwirtschaftliche Erfahrungen verfügten, läßt sich anhand folgender Zahl illustrieren. 20%, d.h. etwas mehr als 15000 der insgesamt 72000 Unternehmen, die in der Datenbank der Firma *Kompass* im Jahr 1999 (!) enthalten sind, wurden zwischen 1750 und 1933 gegründet.

**Tabelle 3.1: Ausgewählte Kennzahlen zur Entwicklung des Unternehmenssektors
in der Bundesrepublik Deutschland**

Sektoren	Zahl der Unternehmen	in vH	Durchschnittl. Zahl Beschäftigte pro Unternehmen	in vH aller Beschäftigten
Verarbeitendes Gewerbe				
1950	765.994	36,1	9,02	48,7
1961	545.338	26,1	18,43	49,3
1970	415.523	22,8	24,77	49,3
1987	336.561	16,0	25,50	39,2
Handel				
1950	684.242	32,3	3,29	15,9
1961	778.123	37,2	4,61	17,6
1970	646.904	35,5	5,57	17,3
1987	585.073	27,9	6,63	17,7
Dienstleistungen				
1950	383.694	18,1	2,86	7,7
1961	476.378	22,8	3,87	9,0
1970	482.286	26,5	4,34	10,0
1987	802.325	38,2	5,57	20,4
Baugewerbe				
1950	181.617	8,6	9,01	11,5
1961	165.242	7,9	13,10	10,6
1970	157.984	8,7	13,87	10,5
1987	181.598	8,7	10,27	8,5
Verkehr und Nach- richtenübermittlung				
1950	80.757	3,8	15,17	8,7
1961	80.692	3,9	18,73	7,4
1970	75.044	4,1	19,21	6,9
1987	81.039	3,9	18,67	6,9
Kreditinstitute und Versicherungsgewerbe				
1950	10.415	0,5	19,15	1,4
1961	15.427	0,7	28,22	2,1
1970	18.490	1,0	33,59	3,0
1987	80.052	3,8	12,23	4,5
Land- und Forstwirtschaft				
1950	9.507	0,5	4,42	0,3
1961	24.693	1,2	3,58	0,4
1970	21.591	1,2	4,63	0,5
1987	28.195	1,3	4,89	0,6
Energiewirtschaft, Wasser- versorgung, Bergbau				
1950	3.136	0,1	260,67	5,8
1961	3.549	0,2	204,75	3,6
1970	3.327	0,2	157,87	2,5
1987	3.010	0,1	161,19	2,2
Total				
1950	2.119.362	100,0	6,69	100,0
1961	2.089.442	100,0	9,77	100,0
1970	1.821.149	100,0	11,46	100,0
1987	2.097.853	100,0	10,44	100,0

Quelle für Grundzahlen: Statistisches Bundesamt

Tabelle 3.1 verdeutlicht auch, daß in den drei dominierenden Sektoren, verarbeitendes Gewerbe, Handel und Dienstleistungen die Unternehmensgröße, gemessen an der Zahl der Beschäftigten, bereits in den 50er und 60er Jahren zunahm, d.h. in der Grundtendenz die Unternehmen wuchsen, was auf eine stabile Entwicklung der Unternehmen hindeutet. Dagegen belegen die Zahlen für den Sektor Energiewirtschaft, Wasserversorgung und Bergbau den Strukturwandel, der in Deutschland in den letzten fünfzig Jahren stattgefunden hat.

Wie bereits angedeutet, kam es nach 1945 in Deutschland aber auch zu einer Gründungswelle, als "viele Bürger und Vertriebene versuchten, sich eine neue Existenz aufzubauen." (Schierenbeck (1991), S. 76). Die Entwicklung dieser Unternehmen ist deshalb von besonderem Interesse, weil sie als Prototypen jener Unternehmen angesehen werden können, die in Mittel- und Osteuropa nach 1989 entstanden sind. Dabei zeigt sich, daß "zwei Drittel der Unternehmensgründungen, die nach Kriegsende ins Leben gerufen worden waren, [sind] nach bereits einigen Jahren wieder verschwunden." (Schierenbeck (1991), S. 76). Viele scheiterten an der nach der Einführung der D-Mark hart gewordenen monetären Budgetbeschränkung sowie an einem nach Jahren eher planwirtschaftlicher Organisation der Ökonomie überwiegend in technischen, sachwertorientierten Kategorien verhafteten Denken, das zu wenig kaufmännische Überlegungen enthielt. "Als Ergebnis der Phase vor und nach der Währungsreform bleibt demnach festzuhalten: Die jungen Unternehmen konnten sich mit ihren Ersatz- und Behelfswaren trotz anfangs hoher Umsätze keinen Namen erorbern und waren dem Wettbewerb mit den alten Markenartikeln nicht gewachsen. Die Entscheidungen der jungen Unternehmensgründer waren vielfach lediglich von überaus gefährlichen massenpsychologischen Einflüssen geprägt. Ihnen fehlte das solide betriebswirtschaftliche Fundament." (Schierenbeck (1991), S. 78).

Für den Vergleich der Rahmenbedingungen, denen die Förderbank KfW und die Förderbanken in Mittel- und Osteuropa ausgesetzt sind, weisen diese Zahlen darauf hin, daß die KfW – sofern ihre Aktivitäten in den Jahren 1948 – 1959 überwiegend an der Zielgruppe neu gegründeter Unternehmen ausgerichtet worden wären - gerade bei einer langfristigen Kreditvergabe sich selbst und – sofern sich Geschäftsbanken an dieser Finanzierung beteiligt hätten – auch das Bankensystem in arge finanzielle Schwierigkeiten hätte bringen können. So aber konnte die KfW ab Mitte der 50er Jahre ihre Förderung auf einen Sektor kleiner und mittlerer Unternehmen konzentrieren, in dem die meisten Unternehmen und damit potentiellen Kreditnehmer über Jahre, wenn nicht gar über Jahrzehnte hinweg in einem marktwirtschaftlichen Umfeld agiert haben bzw.

ihr "institutionelles Gedächtnis" eindeutig auf diesen marktwirtschaftlichen Rahmen ausgerichtet war. Weder für die KfW, noch für die Geschäftsbanken war die Kreditvergabe an die Zielgruppe kleiner und mittlerer Unternehmen daher mit einem Risiko verbunden, das es unmöglich gemacht hätte, das Ziel einer langfristigen Kreditierung auf der Basis des Förderbankenkonzepts zu erreichen.

Exkurs: Die KfW als Förderbank in den neuen Bundesländern

Der Rückblick in die Vergangenheit der Nachkriegszeit mag zwar interessant, aber für die Analyse der Eignung des Förderbankenansatzes in Mittel- und Osteuropa vergleichsweise irrelevant sein. Denn während argumentiert werden kann, daß die KfW in der Nachkriegszeit nur sehr begrenzt als Förderbank operierte, ist dies mit Bezug auf die neuen Bundesländer mit Sicherheit nicht der Fall. So refinanzierte die KfW in den Jahren 1990 – 1997 107.000 Kredite an die Zielgruppe mit einem Zusagevolumen von DM 46,4 Mrd. (KfW (1998), S. 28). Und wie immer man den Vergleich zwischen der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik und der Transformationsperiode in Mittel- und Osteuropa bewerten will, ist nicht zu bestreiten, daß die Ausgangslage in Ostdeutschland der in den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten eher entspricht als die Ausgangslage in Westdeutschland nach dem zweiten Weltkrieg.

Tabelle 3.2: Gewerbean- und -abmeldungen nach ausgewählten Bereichen in den neuen Bundesländern

	Gewerbeanmeldungen				Gewerbeabmeldungen			
	Insgesamt	Industrie	Handwerk	Handel/ Gastgewerbe	Insgesamt	Industrie	Handwerk	Handel/ Gastgewerbe
1991	292.997		27.207	138.009	99.767		12.109	48.091
1992	214.316	9.820	22.366	98.822	120.768	3.398	11.028	62.316
1993	190.032	8.663	20.630	85.767	119.557	2.938	11.351	60.757
1994	170.782	8.976	19.838	74.068	119.300	3.377	12.573	59.251
1995	170.204	10.508	19.493	73.373	131.187	4.577	15.232	65.262

Quelle: Statistisches Bundesamt

Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die mit Ausnahme der etwa 150.000 privaten Handwerks-, Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben, die in der ehemaligen DDR vor der Wende existierten (Giese (1995), S. 505), erst seit 1990 entstanden sein können. Tabelle 3.2 informiert über die Entwicklung dieses Sektors in den Jahren 1991 - 1995 anhand der Gewerbean- und -abmeldungen.

Deutlich wird, daß es ähnlich wie in der unmittelbaren Nachkriegszeit in den ersten beiden Jahren nach der Wiedervereinigung zu einem wahren Gründungsboom kam, der insbesondere im Handel und Gastgewerbe zu beobachten war. Wie in der Nachkriegszeit erwies sich jedoch nur ein Teil dieser Neugründungen als überlebensfähig. Während daher die Zahl der Gewerbeanmeldungen bis Mitte der neunziger Jahre zurückging, stieg die Zahl der Gewerbeabmeldungen kontinuierlich an. 1995 nahm daher die Zahl der Unternehmen in den neuen Bundesländern nur noch um netto 40.000 zu, während es im Jahr 1991 knapp 200.000 Unternehmen waren.

Parallel dazu stieg die Zahl der Insolvenzverfahren sowie die Summe der in diesen Verfahren angemeldeten Forderungen (vgl. Tabelle 3.3). 1995 beliefen sich die angemeldeten Forderungen gegen Unternehmen aus den neuen Bundesländern und Berlin auf über DM 8,9 Mrd., das entsprach 38,5% aller angemeldeten Forderungen gegenüber Unternehmen und freien Berufen in der Bundesrepublik Deutschland.

Tabelle 3.3: Zahl der Insolvenzverfahren und Summe der angemeldeten Forderungen gegen Unternehmen und freie Berufe in den neuen Bundesländern

Jahr	Zahl der Insolvenzverfahren	Summe der angemeldeten Forderungen (in Mrd. DM)
1991	392	n.a.
1992	1.092	4,51
1993	2.327	4,93
1994	3.911	4,5
1995	5.874	8,94*
1996	7.419	n.a.
1997	8.126	n.a.

* inkl. Berlin (West)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 2, Reihe 4.1. und 4.2

Die deutschen Geschäftsbanken begleiteten den zu Beginn der 90er Jahre in den neuen Bundesländern stattfindenden Gründungsboom - nicht zuletzt unterstützt durch öffentliche Fördermittel, die insbesondere von der KfW bereitgestellt wurden - mit einer entsprechenden Kreditvergabe.³³ Daß ohne den raschen Eintritt der bundesdeutschen Banken in den ostdeutschen Finanzmarkt eine Förderung über die KfW in dem oben beschriebenen Ausmaß gar nicht möglich gewesen wäre, ist daher nicht nur für die ersten beiden KMU-Programme, die die KfW für Ostdeutschland bereits im Februar und Juli 1990 startete, unumstritten: "Both programmes had to be routed through banks. The rapid construction of the banking industry in East Germany ensured a quick start for these programmes." (Harries (1998), S. 165).

Die Entwicklung im ostdeutschen KMU-Sektor drückte sich aber schließlich in verstärkten Kreditausfällen bei den Geschäftsbanken aus. So verweist die Deutsche Bundesbank seit 1994 in ihrer jährlichen Analyse der Ertragslage der deutschen Kreditinstitute auf hohe Wertkorrekturen bei ostdeutschen Banken, die nicht zuletzt durch die große Zahl „junger Unternehmen“, die als Kreditnehmer auftraten, verursacht worden sein dürfte.³⁴ Die Folge war, daß sich die Geschäftsbanken bei Engagements im KMU-Sektor zunehmend restriktiv verhielten. Manche Verbandsfunktionäre und Mittelstandspolitiker übten an dieser Geschäftspolitik Kritik, weil sie eine nicht zu rechtfertigende Kreditrationierung der Zielgruppe von Seiten der Banken vermuteten. Vor dem Hintergrund der zur Begründung des Förderbankenansatzes in Osteuropa vorgebrachten Argumente ist bemerkenswert, daß die KfW selbst diese Kritik zurückwies und die Geschäftsbanken vor entsprechenden Anschuldigungen in Schutz nahm (Harries (1998), S. 174).

Letztendlich wurden auch die Refinanzierungsinstitute von der unbefriedigenden Entwicklung im KMU-Sektor Ostdeutschlands betroffen. So sind in der Periode 1994 - 1997 die „Abschreibungen und Wertberichtigungen auf Forderungen und bestimmte Wertpapiere sowie Zuführungen zu Rückstellungen im Kreditgeschäft“, die die KfW vornehmen mußte, um 127% gestiegen, während die Forderungen an Kunden im gleichen Zeitraum nur um 28%, die Bilanzsumme nur um 8,6% zunahmen. Im Geschäfts-

³³ Vgl. Giese (1995), S. 506.

³⁴ Vgl. Bundesbank (1995), S. 29, Bundesbank (1996), S. 40, Bundesbank (1997), S. 46 und Bundesbank (1998), S. 41.

bericht des Jahres 1997 wird zwar keine regionale Zuordnung vorgenommen, doch ist vor dem Hintergrund der ostdeutschen KMU-Entwicklung zu vermuten, daß sich die Anmerkungen zu Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung, wonach „the higher risks to the bank on domestic SME finance and on equity finance with venture capital“ (KfW (1998), S. 96) die verstärkte Risikovorsorge notwendig machen, insbesondere auf das Engagement in Ostdeutschland beziehen.

Die Zahlen und Verlautbarungen aus dem deutschen Bankensystem weisen das Kreditgeschäft mit der Zielgruppe in Ostdeutschland aufgrund des marktwirtschaftlichen und institutionellen Neuanfangs daher eindeutig als relativ risikoreich aus. Das bundesdeutsche Banken- und Finanzsystem war und ist jedoch in der Lage, diese Risiken zu tragen. Denn einerseits ist das KMU-Geschäft bei weitem nicht die wichtigste Aktivität bundesdeutscher Banken, zum anderen gab es auf den anderen Geschäftsfeldern in den letzten Jahren eine überaus gute Entwicklung, die nicht zuletzt von einer seit 1994 anhaltenden Zinssenkungsphase unterstützt wurde. Die Risiken im KMU-Geschäft blieben jedoch auch deshalb begrenzt, weil in den letzten zehn Jahren ein massiver Transfer von Personal und know-how von West nach Ost stattgefunden hat. Mit einer geballten Mischung aus Instrumenten des entwicklungspolitischen down- und upgrading-Ansatzes des financial institution building in Form von Ausbildung, training-on-the-job, Übernahme von Managementpositionen durch westdeutsche Mitarbeiter/innen sowie durch den Einzug der westdeutschen corporate governance Strukturen, sei es in Form der Übernahme bestehender Institutionen (z.B. Sparkassen)³⁵ oder des aggressiven Filialaufbaus (private Banken)³⁶ hat die vormals westdeutsche Kreditwirtschaft für das ostdeutsche Bankensystem ein riesiges Programm technischer Hilfe aufgelegt, um es in der Terminologie der Entwicklungszusammenarbeit auszudrücken.

Ein solches Bankensystem, das eigenständig den Aufbau der Geschäftsbankenebene organisiert, stand und steht den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten jedoch nicht zur Verfügung, während die Bundesrepublik Deutschland mit dem Aufbau Ost bereits zum zweitenmal von der langen Bankentradition und Erfahrung profitiert, die seit Beginn des 19. Jahrhunderts aufgebaut wurde.

³⁵ Vgl. Giese (1995), S. 505

³⁶ Vgl. N.N. (1992), S. 358.

3.4 Das Finanz- und Bankensystem in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Neuanfang auf der Basis langer Tradition

Kontinuität im Umbruch zeichnete nach 1945 nicht nur den Unternehmenssektor, sondern auch das deutsche Bankensystem aus. Tabelle 3.4 verdeutlicht, daß zwar die Zahl der privaten Geschäftsbanken, der Genossenschaftsbanken und Sparkassen 1950 im Vergleich zum Jahr 1939 zurückgegangen war, von einem institutionellen Neuaufbau nach 1945 im deutschen Bankwesen jedoch nicht gesprochen werden kann.³⁷ Die Zahl der im Bankensystem Beschäftigten nahm in diesem Zeitraum sogar um ca. 10% zu.

**Tabelle 3.4: Veränderungen innerhalb des westdeutschen Bankwesens nach
Zahl der Arbeitsstätten und Beschäftigten von 1939 auf 1950**

Bankengruppen	Arbeitsstätten				Beschäftigte		1950 im Vergleich mit 1935	
	1939	1950	+/-	darunter Arbeitsstätten mit 200 u. mehr Beschäftigten	1939	1950	+/-	darunter Arbeitsstätten mit 200 u. mehr Beschäftigten
(in der Systematik der Arbeitsstättenzählg. v. 1959)								
Öffentliche Banken	274	295	+21	+5	5547	8952	+3405	+2278
Privatbanken	1849	1723	-126	+7	33684	39916	+6232	+3456
Genossenschaftsbanken	8205	6213	-1992		23918	22220	-1698	-2
Öffentl. rechtl. Kreditanstalten	234	274	+40	+6	7556	10423	+2867	+3079
Sparkassen	4044	3647	-397	-2	36619	36802	+243	-350
Sonstige	1211	1973	+752	+4	3869	7429	+3560	+1226
Geld-, Bank- u. Börsenwesen insgesamt	15827	14125	-1702		111193	125802	+14609	+9687

Quelle: Essenwein-Rothe, I. (1959), S. 58

³⁷ Selbst die von den USA betriebene Zerschlagung der Großbanken war 1957 wieder rückgängig gemacht worden; vgl. Pohl, M. (1983), S. 231 ff

Noch stärker als im Unternehmenssektor ist im Bankensektor das "institutionelle Gedächtnis" ausgeprägt, weil viele Banken auf eine Tätigkeit bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts verweisen können. Wenn man die Privatbankiers, die an der Gründung der Aktienbanken in der 1870er Jahren wesentlich beteiligt waren, in die Betrachtung einschließt, lassen sich sogar Traditionen bis zum Beginn des 19. Jahrhunderts feststellen (vgl. Pohl, H. (1982) und Pohl, M. (1982, 1982a)).

Das deutsche Bankensystem der Nachkriegszeit geht jedoch nicht nur aus einem langen, überwiegend marktwirtschaftlich orientiertem Entwicklungsprozeß hervor, sondern ist auch sofort in der Lage, Unternehmen flächendeckend mit Finanzdienstleistungen zu versorgen, wie Tabelle 3.5 verdeutlicht.

Tabelle 3.5: Arbeitsstätten und Beschäftigte im Geld- und Bankwesen des Bundesgebietes am 13.09.1950

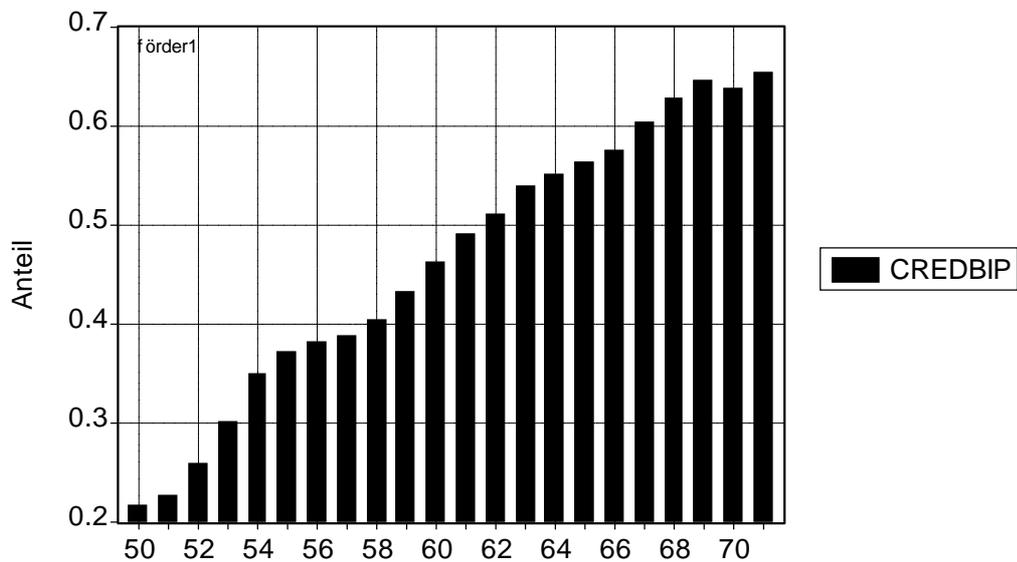
Länder des Bundesgebietes	Arbeitsstätten			Beschäftigte		
	insgesamt	In vH	je 10000 Einw.	insgesamt	in vH	je 10000 Einw.
Schleswig-Holstein	982	7,0	3,3	6258	4,9	24,1
Hamburg	499	3,5	3,1	8213	6,5	51,5
Bremen	106	0,8	1,9	2445	1,9	43,8
Niedersachsen	2188	15,5	3,2	14787	11,7	21,6
Nordrhein-Westfalen	2746	19,5	2,1	29371	23,1	22,2
Hessen	1002	7,1	2,3	14133	11,2	32,7
Rheinland-Pfalz	924	6,6	3,1	7832	6,2	26,1
Bayern	2463	17,5	2,7	22942	18,1	25,1
Baden-Württemberg	3180	22,5	4,9	20787	16,4	32,1
	14090	100,0	3,0	126768	100,0	26,5

Quelle: Essenwein-Rothe, I. (1959), S. 60.

Unmittelbar nach der Währungsreform begannen die Banken damit, wieder Kredite an Unternehmen und Privatpersonen auszugeben. Dies geschah zunächst zögerlich, um im Laufe der Jahre stetig zuzunehmen. Wie Abbildung 3.1 verdeutlicht, stieg das Verhältnis des an Unternehmen und Privatpersonen ausstehenden Kreditvolumens des Banken-

systems im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum 1950 – 1971 jedoch kontinuierlich von 21vH auf 65vH.³⁸

Abb. 3.1: Anteil des im Bankensystems ausstehenden Kreditvolumens an Unternehmen und Privatpersonen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, 1950 - 1971



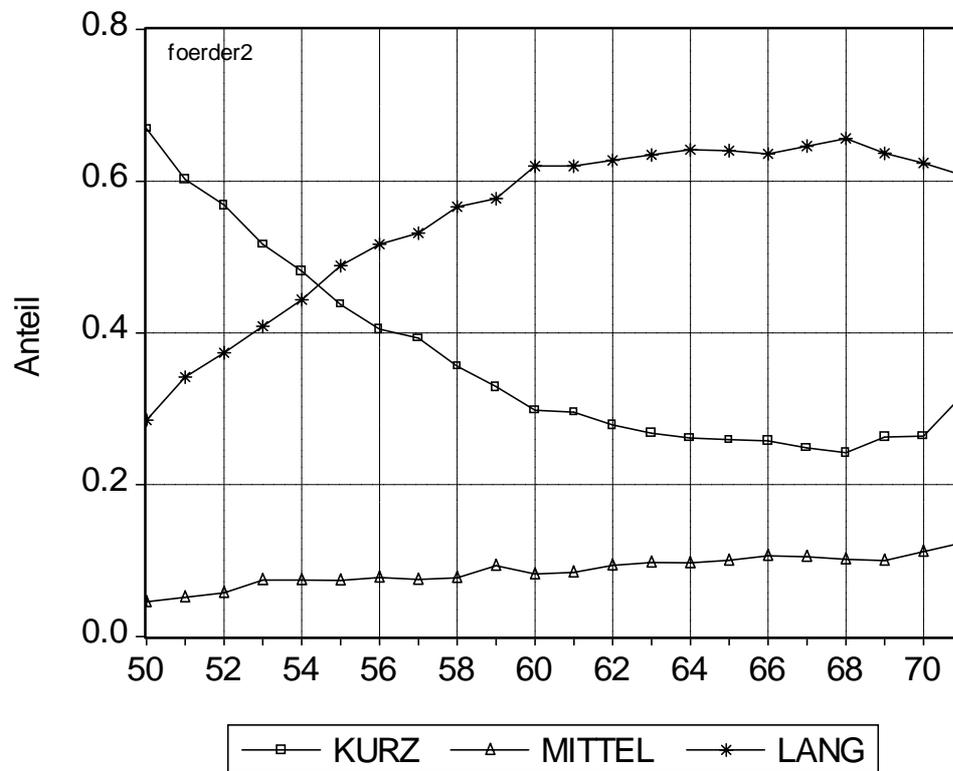
Quelle für Grundzahlen: Deutsche Bundesbank, Statistisches Bundesamt

Dominierte zunächst – nicht zuletzt angesichts der makro- und mikroökonomischen Risiken, die mit dem politischen und wirtschaftlichen Neuanfang verbunden waren – die kurzfristige Kreditvergabe, lag der Anteil langfristiger Kredite am Gesamtkreditvolumen bereits im Jahr 1955 über dem der kurzfristigen Kredite (vgl. Abb. 3.2).³⁹ Der Anteil langfristiger Kredite nahm bis 1960 weiter zu, ehe er sich bei einem Niveau um die 60% einpendelte.

³⁸ Der Anteil der Kredite an Unternehmen und Privatpersonen an den Gesamtaktiva des Bankensystems schwankte im Untersuchungszeitraum in einem engen Band zwischen 51 und 57%.

³⁹ Bis 1968 galten Kredite mit einer vereinbarten Laufzeit bis unter 6 Monate als kurzfristige Kredite. Kredite mit einer Laufzeit von 6 Monaten bis 4 Jahren wurden als mittelfristige und Kredite über 4 Jahre Laufzeit als langfristige Kredite klassifiziert. Nach 1968 wurde in Anpassung an internationale Abgrenzungen der Kurzfristbereich auf 1 Jahr ausgedehnt; vgl. Bundesbank (1988), S. 40.

Abb. 3.2: Anteil kurz-, mittel- und langfristiger Kredite am im Bankensystem ausstehenden Kreditvolumen an Unternehmen und Privatpersonen



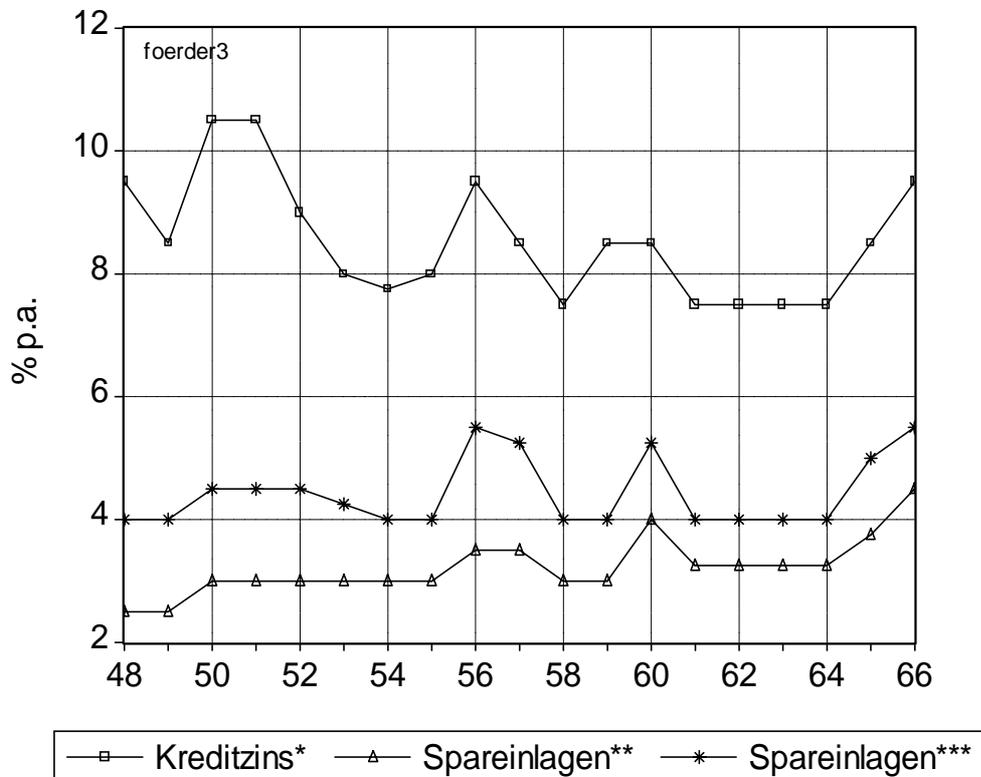
Quelle für Grundzahlen: Deutsche Bundesbank

Daß das deutsche Bankensystem diese Kredite effizient vergab, läßt sich aus der Differenz zwischen Soll- und Habenzins indirekt ableiten.⁴⁰ Wie Abbildung 3.3 verdeutlicht, betrug die Differenz zwischen Kredit- und Einlagenzinssätzen nie mehr als 7,5 Prozentpunkte, selbst wenn der (niedrige) Zins auf Spareinlagen mit gesetzlicher Kündigungsfrist als Habenzins gewählt wird.⁴¹

⁴⁰ Zur Eignung der Zinsdifferenz als Effizienzindikator vgl. Johnston/Pazarbasioglu (1995).

⁴¹ Es ist darauf hinzuweisen, daß die Soll- und Habenzinsen deutscher Geschäftsbanken bis 1967 der Zinsbindung durch die deutsche Bundesbank unterlagen. Dennoch kann die Zinsdifferenz als Effizienzindikator angesehen werden, weil das deutsche Bankensystem bei dieser staatlich reglementierten Zinsspanne in der Lage war, Gewinne zu erwirtschaften.

Abb. 3.3: Soll- und Habenzinssätze der Kreditinstitute,
Jahresende, 1948 - 1966



Quelle: Deutsche Bundesbank

* = Für Kredite in laufender Rechnung

** = mit gesetzlicher Kündigungsfrist

*** = vereinbarte Kündigungsfrist: 12 Monate bis 4 Jahre

Die vorgestellten Zahlen und Entwicklungen geben keinen Aufschluß darüber, inwieweit kleine und mittlere Unternehmen bis 1971 Zugang zu langfristigem Kredit hatten. Insofern geben sie auch keinen Hinweis darüber, ob und inwieweit die KfW in ihrer Rolle als Förderbank, die sie seit 1971 im bundesdeutschen Finanzsystem einnimmt, dazu beigetragen hat, ein Marktversagen zu konterkarieren. Was die Analyse jedoch zeigt ist, daß die deutschen Geschäftsbanken aufgrund ihrer großen, in einem marktwirtschaftlichem Umfeld erworbenen (Kredit-)Erfahrungen mit vielen Unternehmen schon in den ersten Jahren nach der Währungsreform sowohl quantitativ als auch qualitativ eine bedeutende Finanzierungsquelle für die deutschen Unternehmen insgesamt gewesen sind. Sowohl die Kreditvergabe an die Unternehmen als auch die

langfristige Kreditvergabe an Unternehmen stellte für die Banken bereits im Jahr 1955 und erst Recht im Jahr 1971 ein erfolgreiches und profitables Geschäft dar.

Die Evidenz der bundesdeutschen Entwicklung ist daher insbesondere für das Argument des Förderbankenansatzes von Relevanz, daß eine Förderbank dazu beiträgt, daß die Geschäftsbanken ein Finanzierungs-Know-how für langfristige Kredite entwickeln. Denn die Analyse zeigt, daß sich diese Überlegung nicht auf die bundesdeutsche Finanzsystementwicklung und das Beispiel der KfW als empirischen Beleg stützen kann. Vielmehr war in Deutschland die langfristige Kreditvergabe an Unternehmen schon lange entwickelt, bevor die KfW im nennenswerten Umfang Mittel zur Refinanzierung langfristiger Kredite für kleine und mittlere Unternehmen bereitstellte. Die KfW mag daher die langfristige Finanzierung der Zielgruppe, nicht aber die langfristige Finanzierung per se gefördert haben, da diese und damit die zugehörige Technologie bereits routinemäßig von den Geschäftsbanken angewandt wurde.

3.5 Corporate Governance

Eine Kritik des Förderbankenansatzes zielt darauf ab, daß der Staat als Haupt- bzw. einziger Eigentümer die Operationen der Bank womöglich so beeinflusst, daß Entscheidungen nicht mehr (allein) nach bankmäßigen Kriterien gefällt, sondern von politischen Überlegungen dominiert, bzw. im schlimmsten Fall von persönlichen Beweggründen motiviert werden, d.h. Korruption und Vetternwirtschaft die Bankpolitik bestimmen. Die Kritik beruft sich dabei auf die bereits in der Einleitung erwähnten weltweiten Erfahrung mit Entwicklungsbanken (vgl. Weltbank (1989), S. 67ff.).

Der Förderbankenansatz hält dem entgegen, daß dieses Problem der Entwicklungsbanken gar nicht auftritt, da Förderbanken in der Regel nur als Refinanzierungsinstitut der privaten Geschäftsbanken fungieren, die die Haftung für die Kredite übernehmen. Wie eben erörtert, trat die heutige Förderbank KfW jedoch insbesondere in den ersten Jahren ihrer Tätigkeit auch in größerem Ausmaß als Direktkreditgeber auf. Und daß Förderbanken in den Ländern Mittel- und Osteuropas insbesondere in der Anfangsphase auf das Instrument der Direktkreditvergabe zurückgreifen müssen, wird von den Vertretern des Förderbankenansatzes offen eingeräumt. Mißbräuchen und letztendlich einem Scheitern des Ansatzes kann jedoch, so die Auffassung, durch eine entsprechende personelle Zusammensetzung der Aufsichtsgremien entgegengewirkt werden, in denen neben Vertretern des Staates auch jene anderer Institutionen, darunter des privaten Sektors,

präsent sein sollen. Die corporate governance der Institution, die im jeweiligen Gründungsgesetz und in der Satzung festgeschrieben werden, ist daher ein entscheidender Erfolgsfaktor.

Diese Überlegungen spielten auch bei der Gründung und beim Aufbau der KfW eine wichtige Rolle. Sie wurden insofern bereits erwähnt, als das Aufgabenfeld der KfW im Gesetz im Vergleich zu den "13 Prinzipien" einschränkend konkretisiert wurde. Darüber hinaus sind folgende Elemente des Gesetzes und der KfW-Satzung bemerkenswert:

- Für den Vorsitzenden des Verwaltungsrates und seinen Stellvertreter legt § 7, Abs. 1 des Gesetzes fest, daß sie „auf dem Gebiet des Kreditwesens besonders erfahrene Persönlichkeiten sein müssen.“
- In der Fassung des Gesetzes vom 5. 11. 1948 gehörten dem Verwaltungsrat neben dem Vorsitzenden und seinem Stellvertreter drei Vertreter der Zentralregierung (zunächst des Wirtschaftsrates, nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland: der Bundesregierung), drei Vertreter der Bundesländer, ein Vertreter der Bank deutscher Länder, drei Gewerkschaftsvertreter, vier Vertreter aus dem Bankenbereich sowie vier Vertreter aus den Bereichen Industrie, Landwirtschaft, Handwerk und Wohnungswirtschaft an. Dies bedeutete: sofern der Vorsitzende und sein Stellvertreter, "als auf dem Gebiet des Kreditwesens besonders erfahrene Persönlichkeiten" aus dem Bankenbereich stammten, waren die Vertreter der Anteilseigner, Bund und Länder, in diesem Gremium in der Minderheit. (Privat-)Wirtschaft und Geschäftsbanken verfügten zudem mit den beiden Vorsitzenden über eine eigenständige Mehrheit, da die Stimme des Vorsitzenden bei einer Pattsituation doppelt zählte. Wenngleich solche Zuordnungen in Bezug auf das konkrete Abstimmungsverhalten in der Praxis oft von nur geringer Relevanz sind, da in der Regel versucht wird, im Konsens zu entscheiden, spiegelt die formelle Ebene von Gesetz und Satzung im ersten KfW-Gesetz zumindest keine Dominanz des Staates wider.

Entscheidend, darin sind sich beide der schon mehrfach zitierten Autoren der KfW-Geschichte einig (Pohl, M. (1973), S. 18ff., Harries (1998), S. 18ff.), für den Erfolg der KfW als Wiederaufbaubank waren jedoch weniger die formalen Bestimmungen, sondern die beiden Persönlichkeiten des Vorsitzenden und seines Stellvertreters, Dr. Otto Schniewind und Hermann J. Abs. Beide waren zweifelslos "auf dem Gebiet des Kreditwesens erfahrene Persönlichkeiten", da sie vor der Übernahme ihres KfW-

Mandats über weite Teile (Dr. Otto Schniewind) bzw. über ihr gesamtes Berufsleben (Hermann J. Abs) in großen Geschäftsbanken in verantwortlicher Stelle tätig waren.

Aber nicht nur im Vorsitz des Verwaltungsrates, sondern auch und gerade im Vorstand der KfW dominierte der Einfluß der Bankiers. Denn Hermann J. Abs wurde über die als "Lex Abs" titulierte Klausel des § 6 des KfW-Gesetzes, wonach der Verwaltungsrat eines seiner Mitglieder in den Vorstand abordnen kann, auch in den Vorstand der KfW berufen, wodurch er zur "zentralen Figur bei der Verteilung der Finanzierungsmittel" (Pohl, M. (1973), S. 45) in den ersten KfW-Jahren wurde. Dabei pochte Abs sowohl gegenüber den Geschäftsbanken als auch gegenüber der Regierung⁴² immer wieder auf eine bankmäßige Abwicklung der KfW-Kredite. So zeigte er sich gegenüber Klagen der Banken gegen die "strengen Bestimmungen der KW in Fällen, in denen der letzte Kreditnehmer oder die Banken notleidend wurden" (Pohl, M. (1973), S. 49) unbeeindruckt. Zudem vertrat er die Auffassung, daß eine Haftungsbeschränkung den Geschäftsbanken nur in jenen Fällen gewährt werden sollte, "bei denen der letzte Kreditnehmer theoretisch als emissionsfähig anzusehen war", da ihm das moral hazard-Problem bewußt war, das der KfW bei einer (Teil-)Übernahme des (Kredit-)Risikos drohte, nämlich daß "einzelne Banken mit der Kreditvergabe allzu großzügig verfahren würden" (Pohl, M. (1973), S. 49). Es war auch Abs, der eine Monopolstellung der Industriekreditbank als Durchleitungsinstitut für die Industriekredite der KfW ablehnte: "Er wollte auch andere Kreditinstitute beteiligen, wobei die Wahl beim Endkreditnehmer lag. Er war gleichzeitig dagegen, daß die Industriekreditbank die alleinige Kreditprüfung erhalte." (Pohl, M. (1973), S. 48).

Nicht nur, aber insbesondere in der Person von Abs gelang es daher der KfW, die konzeptionell vorgesehene Balance zwischen staatlichem Eigentümer und bankmäßigem Vorgehen zu halten, und zwar sowohl im operativen Geschäft, als auch in den Grundzügen der KfW-Geschäftspolitik gegenüber den wichtigsten Partnern, nämlich Regierung und Geschäftsbanken: "he [Abs – Anm. d. Verf.] was able to prevent the KfW from encroaching on the territory of the still dismembered big commercial

⁴² Beide, Dr. Schniewind und Hermann J. Abs, hatten schon vor ihrer Berufung in den KfW-Verwaltungsrat demonstriert, daß sie politischen Einflußnahmen gegenüber äußerst sensitiv gegenüberstanden und auch bereit waren, bei politischem Druck persönliche Konsequenzen zu ziehen. Sie hatten deshalb kurz vor ihrer Berufung in den KfW-Verwaltungsrat Angebote, an die Spitze der Bank deutscher Länder zu rücken, abgelehnt, da sie kein Vetorecht bei der Vergabe von Krediten an die öffentliche Hand durchsetzen konnten (vgl. Pohl, M. (1973), S. 21f. und Harries (1998), S. 20).

banks – e.g. from acting as principal banker to the large public sector of the economy, as the Reichs-Kredit-Gesellschaft had done up to the end of the war to the annoyance of the major banks. He was in a position to ensure that the KfW kept within its limits as he saw them. On the other hand, his influence on the private banking sector also helped the KfW to market its credit and its bounds on the liabilities side of the balance sheet. Much convincing had to be done in both cases in the beginning.” (Harries (1998), S. 20).

Während demnach gerade in den Anfangsjahren der politische Einfluß auf die KfW sowohl formell als auch inhaltlich im operativen Bereich relativ gering war,⁴³ nahm er zumindest auf der formellen Ebene stetig zu. Bereits bei der Neufassung des KfW-Gesetzes Ende des Jahres 1951 verschoben sich die Gewichte im Verwaltungsrat: Bundesregierung, Bundesländer und - neu - die Gemeinden konnten nun insgesamt 11 statt bisher 6 Mitglieder bestimmen, während die Zahl der Vertreter von Banken und (Privat-)Wirtschaft nur um einen, von acht auf neun erhöht wurde, sie somit nur noch ein Drittel der Mitglieder des Verwaltungsrates stellten.⁴⁴ Seit 1973 wird das politische Übergewicht auch darin deutlich, daß der jeweils amtierende Bundesfinanzminister den Verwaltungsratsvorsitzenden stellt. Der kritischen Anfrage, ob dies mit dem nach wie vor geltenden Wortlaut des § 7, Satz 1 des KfW-Gesetzes vereinbar sei, begegnete der damalige Finanzminister Helmut Schmidt mit dem Hinweis darauf “that, as the head of the Money and Credit department at the ministry, he was ipso facto particularly experienced in the banking field – an approach which all his successors were happy to adopt.”⁴⁵

Ist die KfW durch diese Veränderungen zu einer Institution geworden, die in ihrem operativen Geschäft nicht (mehr) nach Bankkriterien arbeitet? Die empirische Evidenz spricht dafür, daß dies nicht der Fall ist.⁴⁶ Allerdings zeigt die Geschichte der KfW, daß

⁴³ Harries (1998), S. 44 weist darauf hin, daß dies keineswegs als prinzipiell gesichert angenommen werden kann. Denn sonst würde er kaum erwähnen, daß “No clear priorities are discernible, however, in the financing of manufacturing industry between 1949 and 1953; hence it must be assumed that funds tended to be allocated fairly indiscriminately – a practice that is particularly prevalent whenever political pressure distorts the policy priorities.”

⁴⁴ 1997 waren 17 der 35 Verwaltungsratsmitglieder von den Gebietskörperschaften entsandt, während die (Privat-)Wirtschaft und die Banken mit je 7 und die Gewerkschaften mit 4 Mitgliedern vertreten waren.

⁴⁵ Harries (1973), S. 109, der zudem auf weitere Schritte hinweist, die die KfW in den siebziger Jahren einem verstärkten politischen Einfluß unterwarfen.

⁴⁶ Harries (1998), S. 110, spricht von einer “harmonischen Balance” (Harries (1998), S. 110) zwischen staatlichen Anteilseignern und bankmäßigem Vorgehen.

eine solche Entwicklung nicht durch Gesetze und Satzungen ausgeschlossen werden kann, sondern allein durch die handelnden Personen, seien es Politiker, Bankiers oder Vertreter wirtschaftlicher Interessengruppen. Daß Helmut Schmidt und die ihm folgenden Finanzminister Vorsitzende des Verwaltungsrats der KfW waren, sind und sein werden, und nicht – wie in den 50er und 60er Jahren - ausgewiesene Bankiers, ist für die operative Arbeit der KfW relativ irrelevant, solange die KfW ihr Hauptgeschäft über das Bankensystem abwickelt und die Politik, vertreten durch den Finanzminister, an diesem Prinzip festhält. Aber dies ist eben von der Politik abhängig, und kann - wie das Beispiel der KfW selbst zeigt - nicht durch die Satzung und ein Gesetz sichergestellt werden: “It must be remembered that key questions, such as subsidiarity, the public interest in the context of financing or the KfW’s relationship with commercial banks, can be regulated only imperfectly through legal concepts. More important is close and constructive collaboration between the German government, the KfW and the commercial banks in keeping with the particular needs of the epoch.” (Harries (1998), S. 16).

Die KfW-Geschichte legt daher nahe, daß Gesetz, Satzung und Regelungen nicht als entscheidende und ausreichende Grundlagen dafür angesehen werden können, daß eine Förderbank der ihr vorgegebenen Aufgabe erfolgreich nachgehen kann. Insofern ist der Förderbankenansatz mit der Frage zu konfrontieren, ob unabhängig von den formalen Regelungen eine enge und konstruktive Zusammenarbeit zwischen Regierung, Förderbank und Geschäftsbanken in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Sinne des Subsidiaritätsprinzips möglich ist.

3.6 KfW-Geschichte und Förderbankenkonzept für Mittel- und Osteuropa

Die Analyse der KfW-Geschichte deutet darauf hin, daß sich die KfW selbst nur sehr bedingt als erfolgreiches Beispiel der Anwendung des Förderbankenansatzes in einer Volkswirtschaft eignet, die eine Phase des Wiederaufbaus bzw. des Umbaus zu bewältigen hat. Denn in dieser Phase, die in Deutschland mit den Jahren 1949 - 1959 gleichgesetzt werden kann, bestand das Hauptgeschäft der KfW nicht in der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen, sondern in der Finanzierung der Grundstoffindustrie, des Wohnungsbaus sowie der Infrastruktur. Dies bedeutet, daß jene Geschäftsfelder im Mittelpunkt standen, die im Förderbankenansatz lediglich als weitere Betätigungsfelder in Ergänzung zum vermutlichen Kerngeschäft, der Finanzierung kleiner und mittlerer Unternehmen, erwähnt werden. Zudem erfolgte ein Großteil der Finanzierung auf dem

Weg der Direktkreditvergabe. Mit anderen Worten: Die KfW war als Wiederaufbaubank erfolgreich, obwohl sie weder überwiegend kleine und mittlere Unternehmen kreditierte, noch Mittel überwiegend über Geschäftsbanken an die Endkreditnehmer auslegte, d.h. den Förderbankenansatz gar nicht praktizierte.

Mitte der fünfziger Jahre begann die KfW zunächst mit sehr kleinen Volumina als Förderbank kleiner und mittlerer Unternehmen zu agieren, wobei sie nicht unerhebliche Widerstände auf Seiten der Geschäftsbanken überwinden mußte. Ein für den Förderbankenansatz idealtypisches Vorgehen setzte erst im Jahr 1971 ein und stellt seitdem das Kerngeschäft der KfW dar.

Im Jahr 1971 bewegten sich jedoch sowohl der Sektor kleiner und mittlerer Unternehmen als auch das Bankensystem wieder in jenen etablierten Strukturen, deren Ursprünge sich in Deutschland bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen lassen und die sich endogen - nur vom ersten Weltkrieg und der Nazizeit, einschließlich des Zweiten Weltkriegs, unterbrochen – unter marktwirtschaftlichen Bedingungen entwickelt haben. Viele der kleinen und mittleren Unternehmen konnten daher nach dem Zweiten Weltkrieg auf eine lange Tradition zurückblicken, wiesen sowohl eine große Markterfahrung als auch einen entsprechend großen Mitarbeiterstamm auf. Die gleiche qualitative Aussage läßt sich für den Bankensektor formulieren, der ebenfalls sehr schnell die ihm aus seiner Tradition erwachsene Rolle bei der (langfristigen) Unternehmensfinanzierung wieder aufnahm.

Die KfW hat in der Bundesrepublik Deutschland die Rolle als Förderbank erst eingenommen, als die Bedingungen im KMU- und im Finanzsektor eine Marktsituation darstellten, in der das zentrale Problem, das der Ansatz identifiziert, gelöst werden konnte: die Bereitstellung langfristiger Finanzierung für KMUs über Geschäftsbanken, um die Zielgruppe im Wettbewerb mit den Großunternehmen zu unterstützen. Denn viele andere Probleme, die die KMU-Finanzierung betreffen, existierten nicht (mehr). Vor diesem stabilen Hintergrund im Unternehmens- und Finanzsektor waren Veränderungen in der corporate governance Struktur der KfW weitgehend irrelevant.

Als die KfW nach dem Fall der Mauer auch zur Förderbank der ostdeutschen Unternehmen wurde, konnte sie erneut auf ein stabiles, etabliertes Finanz- und Bankensystem setzen. Denn die westdeutschen Geschäftsbanken hatten sich sehr rasch in den neuen Bundesländern etabliert und einen immensen Know-how- und Kapitaltransfer bewerkstelligt. Selbst unter diesen günstigen Bedingungen konnte jedoch nicht verhin-

dert werden, daß sich die prekäre Lage, in der sich viele der nach 1990 in den neuen Bundesländern neu gegründeten Unternehmen bald befanden, auch in den Bankbilanzen, einschließlich in denen der Refinanzierungsinstitute, niederschlug. Insofern läßt das Beispiel der neuen Bundesländer erahnen, mit welchen Schwierigkeiten der Förderbankenansatz in den Ländern Mittel- und Osteuropas konfrontiert ist, in denen ein solches Bankensystem nicht zur Verfügung steht.

4. KMU, Banken und Unternehmensfinanzierung in Mittel- und Osteuropa

4.1 Förderbanken in Mittel- und Osteuropa – das veränderte Marktumfeld

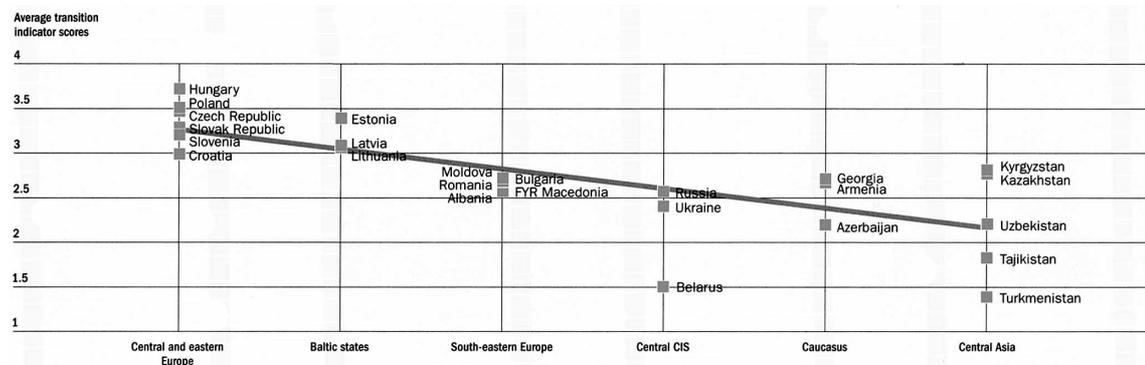
Das zentrale, auf empirische Evidenz abzielende Argument des Förderbankenansatzes für seine Eignung als Instrument zur Überwindung der Kreditrationierung kleiner und mittlerer Unternehmen in Mittel- und Osteuropa ist die Erfahrung der KfW als Förderbank der Bundesrepublik Deutschland. Im vorangegangenen Abschnitt wurde gezeigt, daß sich diese Praxis erst sehr langsam herausgebildet hat, die KfW insbesondere in der unmittelbaren Nachkriegszeit der Jahre 1948 – 1959 kaum als Förderbank im Sinne des Konzepts in Erscheinung trat. Im bundesdeutschen Kontext konnte sich das Konzept daher erst bewähren, als die Umbruchsituation, in der sich Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg befand, weitgehend überwunden war. Dies gilt insbesondere für den Unternehmens- und Bankensektor.

Unabhängig davon soll im folgenden jedoch überprüft werden, inwieweit die Umbruchsituationen in Deutschland nach 1945 bzw. 1948 und in Mittel- und Osteuropa nach 1989 Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufweisen. Schon ein oberflächlicher Vergleich zeigt, daß gerade aus ökonomischer Sicht die Unterschiede überwiegen. Denn “gegenüber der westeuropäischen Situation des Jahres 1947/48 liegt in Osteuropa keine Kriegszerstörung vor, sondern ein 35 – 70 Jahre lang währender Prozeß der Vernichtung ökonomischer Substanz. Die Menschen waren nicht maximal zehn Jahre der Marktwirtschaft entzogen, sondern kennen diese nicht einmal vom Hörensagen her.” (Hahn (1992), S. 756).

Während demnach in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg große Teile eines unter weitgehend marktwirtschaftlichen Bedingungen entstandenen Sachkapitalbestandes zerstört waren, war in Mittel- und Osteuropa im Jahr 1989 das unter planwirtschaftlichen Bedingungen erzeugte Sachkapital im physischen Sinne intakt. Während in Mittel- und Osteuropa allenfalls in den an die EU grenzenden Ländern Erinnerungen an eine marktwirtschaftliche Ordnung und die sie tragenden Institutionen, einschließlich ihrer Funktionsweise, erhalten waren, konnte in Deutschland die ältere Generation, d.h. die über vierzigjährigen, an ihre Erfahrungen und an die Institutionen, einschließlich ihrer Funktionsweise, anknüpfen, die vor 1933 das ökonomische Geschehen in Deutschland bestimmten.

Eine auf die wirtschaftliche Entwicklung der einzelnen Transformationsstaaten bis zum Zweiten Weltkrieg abzielende Einordnung unterstützt die Relevanz dieser Überlegung. Denn die mitteleuropäischen, als Visegrad-Gruppe bekannten Länder Tschechische und Slowakische Republik, Polen und Ungarn, sowie die nördlichen Staaten des ehemaligen Jugoslawiens waren bis zum zweiten Weltkrieg zunächst als Teil der KuK-Monarchie, später als selbständige Staaten bzw. Teil Jugoslawiens in einen Entwicklungsprozeß einbezogen, der dem Deutschlands durchaus entsprach. Dies gilt jedoch weniger bzw. in nur sehr eingeschränktem Maße für die südosteuropäischen Länder sowie für die Ukraine, Rußland und die übrigen GUS-Staaten.⁴⁷ Dieses institutionell-ökonomische Erbe ist auch ein Argument dafür, daß sich zehn Jahre nach Beginn des Transformationsprozesses eine eindeutige regionale Rangfolge bei der Frage nach den Ländern mit den größten Reformertolgen und -fortschritten ergeben hat (vgl. EBRD (1998), S. 29 und Abbildung 4.1). Gemessen anhand eines überwiegend "weiche", institutionelle Faktoren zusammenfassenden Reformindizes⁴⁸ haben die Visegrad-Staaten, Slowenien und Kroatien sich einem konstruierten Idealbild des Transformationsziels am weitesten, die asiatischen Republiken der ehemaligen Sowjetunion am wenigsten genähert.

Abb. 4.1: Regionale Muster des Transformationsprozesses



Quelle: EBRD (1998), S. 29

⁴⁷ Laut Borchardt ((1984), S. 75) lassen sich diese Entwicklungsunterschiede bis in die vorindustrielle Zeit zurückverfolgen. Danach hat es in Europa zwischen den "verhältnismäßig weit entwickelten Ländern des Nordwestens, den einstmalen führenden, inzwischen zurückgebliebenen Mittelmeerländern und den relativ unerschlossenen des europäischen Ostens" erhebliche Unterschiede gegeben.

⁴⁸ Der Index enthält neben dem Anteil des Privatsektors an der Entstehung des Bruttoinlandsprodukts qualitative Einschätzungen über den Stand des Reformprozesses auf den Gebieten Unternehmens-, Markt- und Handelsreformen sowie Finanzsektorreformen; vgl. EBRD (1998), S. 26f.

Bei allen grundsätzlichen Unterschieden zwischen den ökonomisch-institutionellen Ausgangsbedingungen in den Reformstaaten im Jahr 1989 und in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1948, sind diese regionalen Unterschiede innerhalb der Transformationsländer auch in Bezug auf die beiden für den Förderbankenansatz so wichtigen Sektoren, kleine und mittlerer Unternehmen sowie Geschäftsbanken von Relevanz.

4.2 Charakteristiken des Sektors privater kleiner und mittlerer Unternehmen in Mittel- und Osteuropa

Mit dem Transformationsprozeß, der in Mitteleuropa 1989 begann, ergab sich für die betroffenen Volkswirtschaften zum erstenmal nach über 40 Jahren die Möglichkeit, der privatwirtschaftlichen Initiative wieder Raum und Geltung zu verschaffen. Tabelle 4.1 verdeutlicht – gemessen am Anteil des privaten Sektors an der Entstehung des Bruttoinlandsprodukts – die Fortschritte, die seither auf diesem Gebiet erzielt wurden.

Das Wachstum des privaten Sektors, das in den letzten zehn Jahren stattgefunden hat, wird aus zwei Quellen gespeist: der Privatisierung ehemaliger Staatsbetriebe und der Gründung neuer Unternehmen. Während sich das Hauptaugenmerk zunächst fast vollständig auf Privatisierung und Restrukturierung der Staatsbetriebe richtete, ist heute festzustellen, daß der Großteil des privaten Sektors von Unternehmen getragen wird, die seit 1989 neu gegründet wurden.⁴⁹ Deshalb sind die allermeisten der in den Transformationsländern operierenden Privatunternehmen Kleinst- und Kleinunternehmen. Dies wird bereits deutlich, wenn ein Blick auf die Größenverteilung der registrierten Unternehmen geworfen wird (vgl. Tabelle 4.2).

⁴⁹ Vgl. EBRD (1995), S. 139. Dies ist nicht zuletzt darin begründet, daß die Privatisierung kleinerer ehemaliger Staatsbetriebe zwar rasch vorangetrieben werden konnte, es davon jedoch aufgrund der Planwirtschaften kennzeichnenden Bevorzugung von Großbetrieben vergleichsweise wenig gab. Dagegen war und ist die Privatisierung der Großbetriebe mit erheblich größeren Schwierigkeiten verbunden.

Tabelle 4.1: Anteil des privaten Sektors an der Entstehung des Bruttoinlandsprodukts (in Prozent), 1989/1998

Land	1989	1998
Albanien	na	75
Armenien	8,1	60
Aserbajdschan	na	45
Weißrußland	1,2	20
Bosnien-Herzegowina	na	35
Bulgarien	7,2	50
Kroatien	8,5	55
Tschechien	4,1*	75
Estland	17,7**	70
Georgien	17,6	60
Ungarn	22,4	80
Kasachstan	15,0	55
Kirgistan	na	60
Lettland	na	60
Litauen	10,4	70
Moldavien	na	45
Polen	28,6	65
Rumänien	13,0	60
Rußland	5,3	70
Slowakische Republik	4,1*	75
Slowenien	8,3	55
Tadschikistan	na	30
Ukraine	8,8	55
Usbekistan	9,8**	45

* Tschechoslowakei

** 1991

Quelle: EBRD (1993), S. 62/63; EBRD (1998), S. 26

Tabelle 4.2: Klein- und Mittelunternehmen in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas

Länder	Zahl der registrierten Unternehmen (insgesamt)	Klein- und Mittelunternehmen nach Zahl der Beschäftigten				
		0-9	10-49	10-99	50-249	100-499
Albanien						
1994	45.751	44.951		728		72
1995	57.068	56.193		807		68
1996	59.019	57.495	966		436	
1997	61.445	59.984	937		411	
Aserbaidshjan						
1994	992	0		0		992
1995	1.227	0		0	<i>100-249 Beschäftigte</i>	1.277
1996	13.926	11.862		1.944	19	
1997	17.151	13.556		3.411	89	
Bulgarien						
1994	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
1995	187.602	168.840		190		
1996	52.043	k.A.		k.A.		k.A.
1997	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
Estland						
1994	21.934	14.721		6.493		639
1995	24.220	16.727		6.825		597
1996	25.130	18.498	5.797		1.196	
1997	15.586	18.856	5.839		1.161	
Georgien						
1995	k.A.	8.200	1.400			k.A.
1996	27.437	20.578	5.487		1.372	
1997	40.908	30.681	8.182		2.045	
Kasachstan						
1994	55.193	32.564		19.336		2.893
1995	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
1996	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
1997	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.

Länder	Zahl der registrierten Unternehmen (insgesamt)	Klein- und Mittelunternehmen nach Zahl der Beschäftigten				
		0-9	10-49	10-99	50-249	100-499
Kirgisistan						
1994	7.233	1.367		1.231		95
1995	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
1996	5.106	5.106		388		55
1997	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
Kroatien						
1994	134.289	45.500		4.145		885
1996	55.428	3.442		896		k.A.
1997	52.616	3.850		824		k.A.
Lettland			<i>10-25 Beschäftigte</i>		<i>>25 Beschäftigte</i>	
1994	k.A.	k.A.	k.A.			
1995	17.539	12.581	2.633		1.947	
1996	k.A.	k.A.	k.A.		k.A.	
1997	k.A.	k.A.	k.A.		k.A.	
Litauen						
1994	33.659	k.A.		k.A.		k.A.
1995	35.445	46.902		7.512		1.434
1996	48.778	33.071	10.243		5.464	
1997	54.172	k.A.	k.A.		k.A.	
Mazedonien						
1994	29.157	k.A.		28.557		600
1995	32.881	k.A.		k.A.		k.A.
1996	34.592	k.A.	34.061		531	
1997	33.445	k.A.	32.934		521	
Moldawien						
1994	59.721					
1995	81.888					
1996	19.315	12.477		4.032		784
1997	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.

Länder	Zahl der registrierten Unternehmen (insgesamt)	Klein- und Mittelunternehmen nach Zahl der Beschäftigten				
		0-9	10-49	10-99	50-249	100-499
Polen		<i>0-50 Beschäftigte</i>			<i>51-250 Beschäftigte</i>	<i>>250 Beschäftigte</i>
1995	2.110.786	2.082.924			22.239	5.623
1996	k.A.	k.A.			k.A.	k.A.
1997	k.A.	k.A.			k.A.	k.A.
Rumänien						
1994	443.218	286.307		132.309		3.998
1995	499.288	k.A.		k.A.		k.A.
1996	541.607	507.168	30.316		9.027	
1997	573.051	516.850	34.672		8.965	
Russische Föderation						
1996	2.505.000	k.A.		k.A.		k.A.
1997	2.711.000	k.A.		k.A.		k.A.
Slowakei						
1994	34.334	28.178		5.346		1.792
1995	41.705	34.015		6.004		1.376
1996	50.913	42.114		6.869	1.930	
1997	297.838	42.836		6.504	3.257	
Slowenien						
1994	31.300	26.000		3.000		1.100
1995	33.609	29.731		2.892		841
1996	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
1997	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
Tadschikistan						
1994	10.000	4.800		490		10
1995	10.000	5.400		570		15
1996	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
1997	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.

Länder	Zahl der registrierten Unternehmen (insgesamt)	Klein- und Mittelunternehmen nach Zahl der Beschäftigten				
		0-9	10-49	10-99	50-249	100-499
Tschechische Rep.		0-24 Beschäftigte		25-99 Beschäftigte		
1994	167.013	147.347		12.482		5.463
1995	203.472	183.763		13.364		5.274
1996	236.535	215.903		14.506		5.098
1997	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
Ukraine						
1996	93.091	k.A.		k.A.		k.A.
1997	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
Ungarn						
1994	101.247	59.037		34.577		7.633
1995	116.928	87.885		22.293		6.750
1996	1.049.590	1.016.641	26.678			k.A.
1997	998.264	965.754	26.738			k.A.
Weißrußland						
1996	k.A.	k.A.		k.A.		k.A.
1997	21.279	k.A.		k.A.		k.A.

Quelle: UN (1996, 1999)

Wenngleich die Ergebnisse der in den jeweiligen Ländern erstellten Statistiken vorsichtig interpretiert werden sollten, ist die Tendenz eindeutig: der Anteil der Kleinst- und Kleinunternehmen (Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten) an den gesamten als KMU klassifizierten Betrieben in der Größenordnung liegt zwischen 90 und 95 Prozent, in einigen Ländern sogar über 95 Prozent. Diese Einschätzung wird auch von anderen Untersuchungen bestätigt.⁵⁰ Der Mikroanteil, Unternehmen mit 0 - 9 Beschäftigten, liegt nur selten unter 70 Prozent, in den fortgeschritteneren Ländern, in denen eine bessere Qualität der Statistiken unterstellt werden kann, werden Ergebnisse bis zu 96 Prozent (Ungarn) erreicht.

Zu den formell registrierten Unternehmen kommt in den meisten Ländern eine Vielzahl von informell bzw. als Einzelunternehmer operierenden Betrieben, die per definition Mikrounternehmen sind. Sofern Daten vorliegen, weisen sie aus, daß es bis zu achtmal mehr Unternehmen dieser Art gibt als registrierte, eine eigenständige juristische Person darstellende Unternehmen (UN (1996), S. 23f.).⁵¹ Der informelle, aus Einzelunternehmen bestehende Sektor ist zudem keine Besonderheit der in der Entwicklung weiter zurückgebliebenen Volkswirtschaften, sondern erreicht auch in den fortgeschrittenen Transformationsländern signifikante Ausmaße. So wurde in Ungarn dem informellen Sektor ein Anteil von 26% des BIP zugeschrieben, während in Estland 35% aller privaten Aktivitäten auf den informellen Sektor zurückgeführt wurden (EBRD (1995), S. 140). Vor dem Hintergrund lateinamerikanischer Erfahrungen ist zu vermuten, daß gerade in den Ländern, die in den letzten Jahren große makroökonomische Instabilitäten und/oder Finanzkrisen mit entsprechend negativen realwirtschaftlichen Konsequenzen erlebten, der Anteil der im informellen Sektor tätigen Wirtschaftssubjekte eher zu- als abgenommen hat.

Eindeutig ist auch die Aufteilung der Aktivitäten nach ökonomischen Sektoren. Handel und Dienstleistungen dominieren, während dem verarbeitenden Gewerbe in der Regel deutlich weniger als 30% aller Unternehmen angehören.⁵² Allerdings ist die Fragilität des KMU-Sektors nicht zu übersehen: Marktein- und -austritte sind so virulent, daß sie

⁵⁰ Vgl. z.B. den Überblick bei EBRD (1995), S. 147ff. Der Verfasser kann die im folgenden anhand der Literatur präsentierten Ergebnisse durch Studien bestätigen, die er und seine Kollegen seit 1993 im Auftrag von KfW, EBRD und IFC für die Länder Albanien, Armenien, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Georgien, Kasachstan, Mazedonien, Rumänien, Rußland und der Ukraine erstellt haben.

⁵¹ Vgl. auch Borish/Noel (1996), sowie UN (1996), S. 23f.

⁵² Vgl. UN (1996), S. 29f.

von den statistischen Ämtern oft gar nicht erfaßt werden: “For example, an EBRD survey of Bulgarian SMEs in 1995 found that only 20 per cent of registered private enterprises in manufacturing were active, while the rest had gone bankrupt, relocated, changed their activities, or had never operated as enterprises, ...” (EBRD (1995), S. 140). Ebenso häufig sind sprunghafte Wechsel in der Art der Aktivität, die die jungen Unternehmen durchführen. Zudem geht ein und dasselbe Unternehmen oft verschiedenen Tätigkeiten in unterschiedlichen Sektoren nach (EBRD (1995), S. 141).

Insgesamt ist der KMU-Sektor in den Transformationsländern daher durch grundsätzlich andere Charakteristiken gekennzeichnet als jener in der Bundesrepublik Deutschland der Nachkriegszeit. Zwar müssen die KMU in Mittel- und Osteuropa ähnlich wie in Deutschland einen Kapitalbestand aufbauen; während dies in Deutschland jedoch überwiegend auf der Grundlage einzelwirtschaftlicher Traditionen in einem relativ bekannten und stabilen gesamtwirtschaftlichen Umfeld stattfand, müssen die KMU in Mittel- und Osteuropa ohne Rückgriff auf diese Traditionen wirtschaften und sind zudem einem neuen, oft sehr instabilen gesamtwirtschaftlichen Umfeld ausgesetzt. Selbst wenn in Mittel- und Osteuropa daher ein Finanzsystem existieren würde, das wie das in der Bundesrepublik nach 1945 auf eine langjährige Erfahrung in der Zusammenarbeit mit dem privaten Sektor zurückblicken könnte, wäre zweifelhaft, ob es unter diesen Bedingungen über die notwendigen Mechanismen verfügen würde bzw. solche einzusetzen in der Lage wäre, die eine bankmäßige Kreditierung der Zielgruppe erlaubten.⁵³ Ein solches Finanz- und Bankensystem ist aber in Mittel- und Osteuropa nicht vorhanden.

4.3 Das Bankensystem in den Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas

Während die Banken in der Bundesrepublik Deutschland nach 1945 auf eine lange Tradition in einem marktwirtschaftlich geprägten Umfeld und einer Vielzahl daraus gewachsener Kreditbeziehungen zurückgreifen konnten, mußten in Mittel- und Osteuropa 1989 – 1991 Finanzinstitutionen nach vierzig oder siebzig Jahren entweder erst neu entstehen – die privaten Geschäftsbanken – oder sich völlig umorientieren – die staatlichen Banken. Im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland in der Nachkriegszeit stellte

⁵³ So schon Caprio/Summers (1993), S. 9.

sich in den Transformationsländern daher die Aufgabe "to create a functioning financial system where none had existed before." (EBRD (1998), S. 92).

Die zu Beginn des Transformationsprozesses nahezu in jedem Land Mittel- und Osteuropas bestehenden staatlichen Banken waren in der Regel Spezialbanken, die aus der Zerschlagung der Monobank, die ein strikt planwirtschaftliches System kennzeichnet, und dem Versuch des Aufbaus eines zweistufigen Bankensystems entstanden. Dabei variierte der Zeitpunkt ihrer Gründung je nach Reformfreudigkeit des jeweiligen Landes. Vor dem Übergang zu marktwirtschaftlichen Reformen änderte sich damit ihre ökonomische Funktion gegenüber der, die sie als Teile der Monobank ausübten, nur geringfügig. Denn nach wie vor waren sie allein damit beauftragt, die Zahlungsströme zwischen den Unternehmen zu erfassen und zu lenken, bzw. die Spareinlagen der privaten Haushalte zu sammeln. Die effiziente Allokation von Ressourcen zu steuern - zentrale Funktion des Finanzsystems in westlichen Marktwirtschaften - war in der Planwirtschaft weder nötig, noch möglich. Deshalb fehlten im Moment des Übergangs von der Plan- zur Marktwirtschaft praktisch alle Erfahrungen bei der Einschätzung und Handhabung von Kreditrisiken, der Verwendung von Kreditsicherheiten, dem Kreditmonitoring etc.⁵⁴

Manche Transformationsökonomien reagierten auf die Herausforderung ein neues Bankensystem zu schaffen, indem sie bei der Lizenzierung von Banken eine laissez-faire-Politik betrieben. So wurde z.B. in der ehemaligen Sowjetunion in der Übergangsphase von der Plan- zur Marktwirtschaft eine beträchtliche Zahl neuer Banken lizenziert (vgl. Tabelle 4.3). Sie wurden zunächst von großen staatlichen, später auch privaten Unternehmen gegründet. Das Ziel der meisten Institute war jedoch nicht die Gestaltung von Finanzintermediation; vielmehr wurden sie von ihren Eigentümern etabliert, um in deren Auftrag die Vorteile des damals herrschenden repressiven Finanzsystems zu nutzen: die Verschuldung zu stark negativen Realzinssätzen.⁵⁵ Auch diese Banken begannen daher ihre Tätigkeit nicht damit, Fähigkeiten zur Analyse der Kreditwürdigkeit von Unternehmen zu erwerben. Abgesehen davon, daß die meisten Banken angesichts ihres Gründungszwecks und den herrschenden makroökonomischen

⁵⁴ Vgl. dazu auch Gelb/Honohan (1991) sowie Caprio (1995), S. 263.

⁵⁵ Die Weltbank nennt diese Banken daher auch "agent banks", im Gegensatz zu den staatlichen "channel banks". vgl. The World Bank (1993).

Bedingungen an einer Bedienung der Zielgruppe nicht interessiert waren, galten Kredite an kleine und mittlere Unternehmen ohnehin als zu teuer und zu riskant.

Tabelle 4.3: Anzahl der Banken (davon im Mehrheitsbesitz von ausländischen Kapitalgebern) in ausgewählten Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas

Land	1994	1995	1996	1997
Weißrußland	48(na)	42(1)	38(1)	38(2)
Bulgarien	40(1)	41(3)	42(3)	28(7)
Kroatien	50(na)	54(1)	57(4)	61(7)
Tschechische Republik	47(13)	45(13)	44(14)	41(15)
Estland	22(1)	18(4)	15(3)	12(3)
Mazedonien	6(3)	6(3)	8(3)	9(3)
Ungarn	43(17)	42(21)	41(25)	41(30)
Kasachstan	184(6)	130(6)	101(9)	82(22)
Lettland	56(na)	42(11)	35(14)	32(15)
Litauen	22(0)	12(0)	12(3)	11(4)
Polen	82(11)	81(18)	81(25)	83(29)
Rußland	na	2295(19)	2029(23)	1697(26)
Slowakische Republik	19(4)	25(9)	24(9)	25(9)
Slowenien	44(6)	41(6)	36(4)	34(4)
Ukraine	228(1)	230(1)	229(6)	227(12)

Quelle: EBRD (1998), S. 154 – 197

Als - nicht zuletzt unterstützt von IMF und Weltbank - Stabilisierungsprogramme konzipiert und umgesetzt wurden, also eine harte monetäre Budgetbeschränkung mit positiven, z.T. extrem positiven Realzinssätzen die vormals weiche Budgetbeschränkung mit negativen, z.T. extrem negativen Realzinssätzen ablöste, wurden die meisten Banken, staatliche und private, in ihrem Kreditgeschäft mit Unternehmen vor fast unlösbare Probleme gestellt. Denn nun wurde die Fähigkeit zur Analyse der Kreditwürdigkeit von Unternehmen Voraussetzung ihrer Kreditierung.⁵⁶ Diese Voraussetzung ist jedoch in vielen Ländern Mittel- und Osteuropas immer noch nicht gegeben, wie die hohen Säumigkeitsquoten ausweisen (vgl. Tabelle 4.4)

⁵⁶ Vgl. mit Bezug auf Rußland Winkler (1995), Winkler (1996).

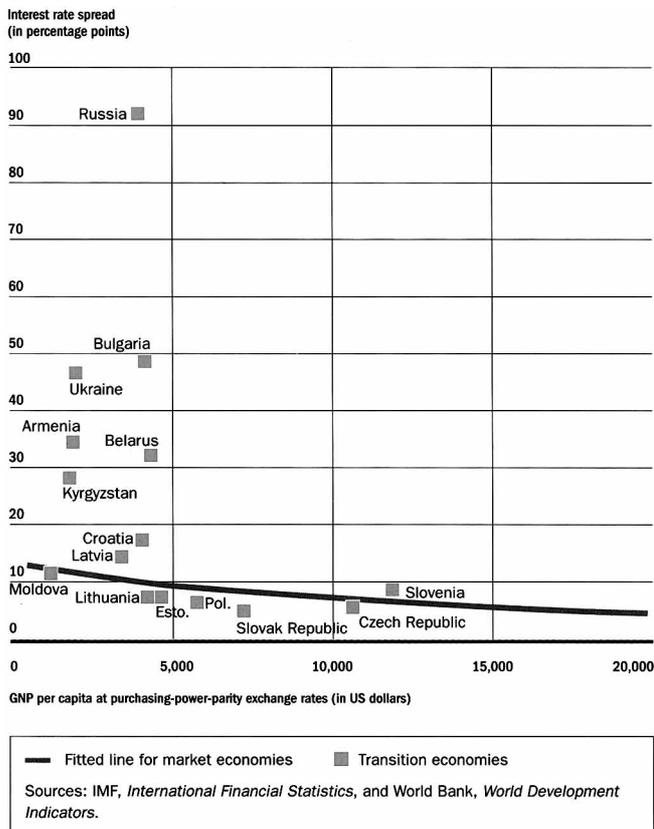
Tabelle 4.4: Säumige Kredite (in Prozent des im Bankensystem ausstehenden Kreditportfolios) in ausgewählten Transformationsökonomien Mittel- und Osteuropas

Land	1994	1995	1996	1997
Weißrußland	8,4	11,8	14,2	12,7
Bulgarien	6,8	12,6	14,6	12,9
Kroatien	12,2	12,9	10,7	9,8
Tschechische Republik	34,0	33,3	30,0	28,8
Estland	3,5	2,4	2,0	2,1
Mazedonien	na	na	42,8	35,6
Ungarn	17,6	10,3	7,2	3,6
Kasachstan	na	14,9	19,9	7,7
Lettland	11,0	19,0	20,0	10,0
Litauen	27,0	16,7	32,2	28,3
Polen	28,7	20,9	13,2	10,4
Rußland	na	5,9	5,1	3,5
Slowakische Republik	30,3	41,3	31,8	33,4
Slowenien	22,0	13,2	14,3	12,3
Ukraine	5	13	12	11

Quelle: EBRD (1998), S. 154 – 197, S. 133

Bei Säumigkeitsquoten zwischen 10 und 30 Prozent “banks in transition economies have not been able to generate significant profits from customer loans.” (EBRD (1998), S. vii). Daran konnten auch Differenzen zwischen Soll- und Habenzinssätzen nichts ändern, die in vielen Ländern deutlich über denen liegen, die in marktwirtschaftlichen Ökonomien mit vergleichbaren Pro-Kopf-Einkommen zu beobachten sind (vgl. Abb. 4.2)

Abb. 4.2: Differenz zwischen Soll- und Habenzinssätzen in ausgewählten Transformationsökonomien und Höhe des Pro-Kopf-Einkommens



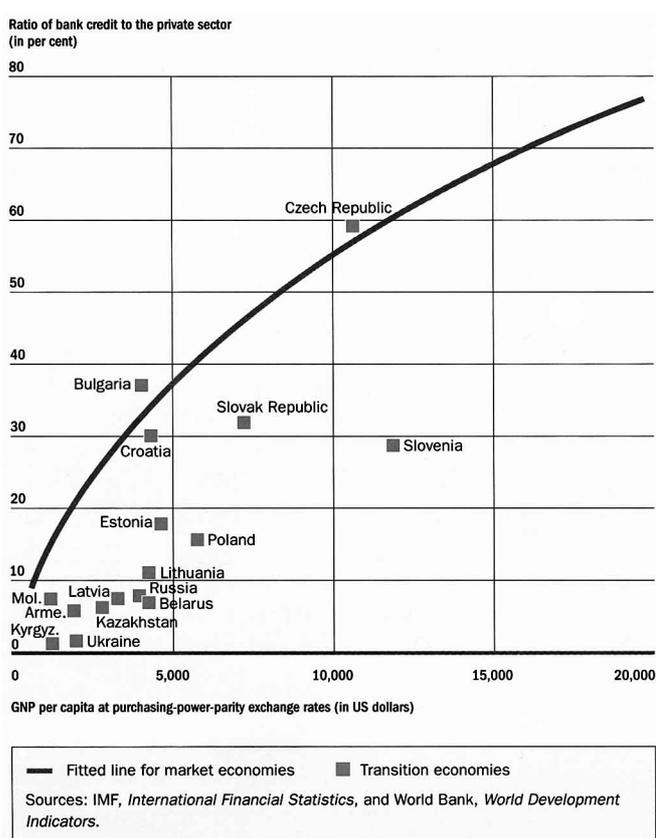
Quelle: EBRD (1998), S. 95

Die hohen Verluste, die die Geschäftsbanken bei dem Versuch erlitten, Finanzintermediation zugunsten des privaten Sektors zu gestalten, haben im Zusammenhang mit zum Teil extremen makroökonomischen Instabilitäten in vielen Transformationsländern in den letzten Jahren zu Finanz- und Banken Krisen geführt (vgl. EBRD (1998), S. 100, Pissarides (1998), S. 2). Dabei zeigte sich, daß bis zu 40 Prozent der Aktiva des Bankensystems eines Landes als wertlos anzusehen waren.

Die Folge ist, daß die Banken den privaten Sektor insgesamt, d.h. nicht nur die Zielgruppe kleiner und mittlerer Unternehmen, in nur sehr geringem Maße mit externen Finanzie-

rungsmitteln versorgen. Dies gilt selbst dann, wenn das niedrige Pro-Kopf-Einkommen der meisten Transformationsländer berücksichtigt wird (vgl. Abbildung 4.3).⁵⁷

Abb 4.3: Verhältnis der im Bankensystem ausstehenden Kredite an den privaten Sektor zum Bruttoinlandsprodukt (in Prozent) und Höhe des Pro-Kopf-Einkommens



Quelle: EBRD (1998), S. 94

Statt der Finanzierung des privaten Sektors widmen sich die Banken in vielen Transformationsökonomien daher verstärkt der Finanzierung des öffentlichen Sektors, d.h. halten überwiegend Staatsschuldtitel.⁵⁸ Nicht nur KMUs, sondern der gesamte private Sektor ist kreditrationiert, nicht nur die langfristige, sondern auch die kurzfristige

⁵⁷ Die positive Korrelation zwischen Höhe des Pro-Kopf-Einkommens und diversen Finanzsystementwicklungsindikatoren, z.B. dem Verhältnis aus der Geldmenge M2 und dem Bruttoinlandsprodukt oder Kredite an den privaten Sektor zum Bruttoinlandsprodukt ist ein "stilisiertes Faktum" der neueren empirischen Wachstumsforschung; vgl. z.B. King/Levine (1993).

⁵⁸ Vgl. Borish/Noel (1996), EBRD (1998), S. vii und S. 94, sowie Winkler (1996, 1998).

Kreditvergabe wird in vielen Transformationsländern vom Bankensystem nicht (mehr) angeboten.

Insgesamt ergibt die Analyse der Bankensysteme in den Transformationsstaaten, daß in den meisten Ländern nicht nur ein Versagen des Finanzsystems und der Geschäftsbanken *bezüglich der Zielgruppe* vorliegt, sondern daß es überhaupt kein bzw. ein nur in ersten Ansätzen sich entwickelndes Finanzsystem gibt. Allenfalls in den am weitesten im Reformprozeß fortgeschrittenen Transformationsländern, z.B. Tschechien, Ungarn und Polen, läßt sich die Bereitstellung langfristiger Finanzierungsmittel als ein Hauptproblem des Finanzsystems kennzeichnen. In den anderen Ländern geht es dagegen darum, wenigstens die Vergabe kurzfristiger Kredite zur Finanzierung von Betriebsmitteln zu ermöglichen (vgl. Pissarides (1998), S. 4 und S. 17, EBRD (1998), S. 128).⁵⁹

Die Kreditrationierung der KMUs in diesen Ländern kann daher nicht auf ein von Gewinnmaximierungskalkülen geprägtes Verhalten der Geschäftsbanken zurückgeführt werden, bei dem die Zielgruppe gegenüber Großunternehmen bei der Bereitstellung von Finanzierungsmitteln, insbesondere in den Dimensionen Laufzeit und Zinssatz, benachteiligt wird. Insofern besteht in den meisten Transformationsländern nicht die Ausgangssituation, die der Förderbankenansatz unterstellt. Es ist daher nicht wahrscheinlich, daß die Geschäftsbanken ihre restriktive Kreditvergabepolitik gegenüber der Zielgruppe lockern, wenn eine staatliche, nicht auf Gewinnmaximierung abzielende Institution, die Förderbank, entsprechend konditionierte Finanzierungsmittel über diverse Kreditprogramme bereitstellt. Vielmehr handelt es sich in weiten Teilen um eine Kreditrationierung, die auf die mangelnde Fähigkeit der Banken zurückzuführen ist, Mechanismen zur Herstellung von Anreizkompatibilität zwischen Kreditnehmer und Kreditgeber einzusetzen. Mit anderen Worten: es fehlt ihnen eine der Umbruchsituation in Mittel- und Osteuropa angepaßte Kredittechnologie.

Dieses Ergebnis steht auch im Widerspruch zu der Situation, in der sich das bundesdeutsche Finanzsystem bis 1971 befand, als die KfW in großem Umfang ihre Tätigkeit als Förderbank kleiner und mittlerer Unternehmen aufnahm. Der Vergleich mit der bundesdeutschen Nachkriegszeit, die zudem von makroökonomischer und finanzwirtschaftlicher Stabilität gekennzeichnet war, eröffnet für die meisten Transformationsländer

⁵⁹ Private Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen müssen sich daher vorwiegend auf die interne Finanzierung verlassen; vgl. Cornelli/Portes/Schaffer (1996).

daher keinen Anhaltspunkt, der a priori dafür sprechen würde, die Aktivitäten der KfW als deutsche Förderbank zum Leitbild für ein Vorhaben zur Verbesserung der Finanzierungssituation der KMU in Mittel- und Osteuropa zu wählen.

4.4 Corporate governance

Förderbanken sind staatliche Institutionen. Der Staat stellt das Eigenkapital, seine Vertreter verfügen – in der Regel – über die große Mehrheit in den Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten, die Vorstandsmitglieder werden zumindest auch unter politischen Gesichtspunkten ausgewählt, bzw. sind (ehemalige) Politiker. Dennoch sollen diese Institutionen ihre (Kreditvergabe-)Entscheidungen nicht nach politischen, sondern allein nach Bankkriterien treffen, wie es in den die Förderbanken konstituierenden Gesetzen und den von ihnen verabschiedeten Satzungen festgeschrieben ist. Die Geschichte der KfW selbst hat jedoch gezeigt, daß weniger formale Regelwerke, als die Motive und Anreize der handelnden Personen über den Weg entscheiden, den eine Förderbank geht, d.h. ob sie die ihr zugedachte Aufgabe wahrnimmt, oder sich als Staats- und Entwicklungsbank “alten Stils” zu etablieren versucht.

Die Motive und Anreize der die Geschicke der 13 Förderbankenprojekte leitenden Personen in den Transformationsländern zu untersuchen, ist nicht nur unmöglich, sondern auch müßig, da einerseits kein Verwaltungs- und Vorstandsmitglied in offiziellen Verlautbarungen den in den Gesetzen und Satzungen niedergelegten Prinzipien widersprechen würde, andererseits auch eine auf die Persönlichkeit abzielende Analyse, die den bisherigen Werdegang der Verantwortlichen einschließt, keinen verlässlichen Aufschluß über deren Verhalten bei konkreten Kreditvergabeentscheidungen geben kann. Denn inhärenterweise kann es in den Transformationsländern keine “auf dem Gebiet des Kreditwesens erfahrene Persönlichkeiten geben”, da ein solches bis 1989 nicht bestanden hat. Die meisten Führungspersönlichkeiten, nicht nur die, die in Förderbanken Verantwortung tragen (sollen), haben sich entweder in irgendeiner Weise im früheren System entwickelt und/oder sind durch den politischen Umbruch zu Führungspersönlichkeiten geworden.

Es bleibt daher nur eine allgemeine, auf die Charakteristiken des Staatssektors insgesamt abzielende Analyse, um sich der Antwort auf die Frage zu nähern, ob in den mittel- und osteuropäischen Staaten Gegebenheiten herrschen, die es als wahrscheinlich erscheinen lassen, daß die delikate Balance zwischen politischem Auftrag und bank-

mäßiger Ausführung, die Förderbanken halten müssen, wenn sie erfolgreich arbeiten wollen, tatsächlich gehalten werden kann.⁶⁰ Allerdings fällt diese Analyse eindeutig aus: Nein, denn “many states of the region face extremely low levels of public confidence and trust, thus undermining their authority to establish institutions that effectively alter the behaviours and practices of the population.” (EBRD (1998), S. 23).

Dieses institutionelle Vakuum nutzen in zunehmenden Maße die wenigen ökonomischen Gewinner des Transformationsprozesses, indem sie sich des Staates bedienen, um ihre finanziellen Interessen durchzusetzen bzw. abzuschirmen. So entsteht ein “policy-making environment characterised by the capture of the state by powerful economic interests, discretionary intervention by state bureaucrats into the market and high levels of corruption. In this environment, the state has been unable to finance itself ... to enforce hard budget constraints on enterprises, to promote good corporate governance or to maintain investor and popular confidence in the market.” (ebenda).

Allen offiziellen gegenteiligen Behauptungen zum Trotz wirkt sich dies auch und besonders im Finanzsektor aus; denn in vielen Ländern übt der Staat immer noch seinen Einfluß auf die Geschäftsbanken, selbst auf die privaten Geschäftsbanken aus, “to continue extending credit to loss-making enterprises.“ (ebenda) In diesem, insbesondere die südosteuropäischen und die GUS-Länder kennzeichnenden Umfeld⁶¹ von den Verantwortlichen einer staatlichen Förderbank zu erwarten, daß sie diesem Druck aufgrund eines Gesetzes oder einer Satzung besser Stand halten können als vom Staat unabhängige Geschäftsbanken, erscheint daher als heroische Annahme.⁶²

Selbst wenn jedoch die Gültigkeit dieser Annahme für einen Moment als gegeben unterstellt wird, ist für den Erfolg einer Förderbank auch wichtig, inwieweit die Zielgruppe selbst die Unabhängigkeit dieser neuen staatlichen Institution als gegeben an-

⁶⁰ Daß allgemein Regelwerke, also Gesetze und Verordnungen, in vielen Transformationsstaaten, insbesondere in den GUS-Staaten, nur begrenzt angewandt und durchgesetzt werden, verdeutlicht EBRD (1998), S. 39ff.

⁶¹ Vgl. Brunnetti/Kisunko/Weder (1997a)

⁶² Dem Verfasser ist es wichtig klarzustellen, daß mit diesen Aussagen nicht suggeriert werden soll, daß alle Verantwortlichen in den betroffenen Ländern als korrupt oder korruptionswillig eingestuft werden sollen. Vielmehr reflektieren sie die allgemeine Erfahrung, daß es in einem von Korruption und Vetternwirtschaft gekennzeichneten Umfeld nur wenigen Menschen gelingen wird, sich gegen äußeren Druck und entsprechende Erwartungshaltungen durchzusetzen und zu behaupten.

sieht. Denn ihren Kreditantrag und die darin enthaltenen Unterlagen legen sie nicht nur der Geschäftsbank, sondern auch der Förderbank vor. Erneut kann diese Frage nicht konkret für Förderbanken, sondern nur für staatliche Institutionen insgesamt beantwortet werden. Tabelle 4.5 enthält das Ergebnis einer weltweit durchgeführten Befragung privater Unternehmen über die Rangfolge der Probleme, die sie in der Ausübung ihrer Tätigkeit am meisten behindern. Dabei wird deutlich, daß Korruption und politische Instabilität in Mitteleuropa und den GUS-Ländern zentrale Problemfelder darstellen, während sie in den entwickelten Volkswirtschaften des Westens nur eine untergeordnete Rolle spielen (vgl. schraffierte Felder in der Tabelle 4.5).

Tabelle 4.5: Die 15 größten Probleme privater Unternehmen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit (Rangfolge ermittelt auf der Basis einer Befragung privater Unternehmen)

Probleme	Welt	Entwicklungs-länder	Entwickelte Länder	Mittel- und Ost-europa	GUS	Südliches Afrika	Latein-amerika/ Karibik	Naher Osten/ Nord-afrika	Süd-/Südosta sien
Steuerregularien/ zu hohe Steuern	1	1	1	1	1	2	5	3	1
Korruption	2	2	8	3	3	1	1	2	6
Finanzierung	3	3	4	2	6	6	4	4	8
Ungenügende Infrastruktur	4	5	7	5	9	3	2	1	2
Kriminalität	5	4	9	6	4	4	3	14	11
Inflation	6	6	12	4	8	4	7	8	3
Allgemeine Unsicherheit über Regulierungskosten	7	8	6	8	5	5	9	6	7
Politische Instabilität	8	7	11	7	2	2	6	7	12
Arbeitsbeziehungen	9	10	2	10	13	13	8	10	4
Handelsregulierungen	10	9	10	13	7	9	10	5	10
Sicherheits- oder Umweltbestimmungen	11	12	3	11	15	12	11	12	13
Regulierungen zur Aufnahme unternehmerischer Tätigkeit	12	13	5	12	11	13	12	9	5
Devisenbestimmungen	13	11	13	13	10	10	13	13	9
Preiskontrollen	14	14	14	15	12	14	15	11	14
Terrorismus	15	15	15	14	14	15	14	14	15

Quelle: Brunetti/Kisunko/Weder (1997), S. 60

Eine genauere Analyse der Ergebnisse deutet auch darauf hin, daß die Rangfolge der einzelnen Problemfelder in Mitteleuropa, insbesondere aber in der GUS, eher mit jener in Entwicklungsländern (südliches Afrika, Lateinamerika/Karibik, Naher Osten/Nordafrika) vergleichbar ist als mit der in den entwickelten Volkswirtschaften und in Asien/Südostasien.⁶³ Wird ein signifikanter Unterschied in der Einschätzung des Privatsektors in den einzelnen Ländergruppen dadurch definiert, daß sich die Platzierung eines Problemfelds um mehr als drei Rangstufen von der alternativen Ländergruppe unterscheidet, fallen die Differenzen zwischen den Transformationsländern und den entwickelten Ländern in der Regel größer aus als zwischen den Transformationsökonomien und den Entwicklungsländern (vgl. Tabelle 4.6).

Aber nicht nur in quantitativer Hinsicht sind die Probleme des privaten Sektors in den Transformationsstaaten aus dessen eigener Perspektive eher mit jenen in Entwicklungs- als jenen in entwickelten Ländern zu vergleichen. Denn die in Tabelle 4.6 aufgeführten Ergebnisse deuten darauf hin, daß die Unterschiede zwischen den Transformations- und den entwickelten Ländern bzw. den Ländern Süd-/Südostasiens überwiegend in der Stellung des Staates in der Ökonomie begründet sind: Einerseits ist der schwache Staat – ausgedrückt durch die Kategorien Korruption und politische Instabilität – ein drängendes Problem in den Transformationsländern, andererseits ist der schwache Staat die Ursache dafür, daß staatliche Regulierungen, die in entwickelten Volkswirtschaften vom privaten Sektor als restringierend empfunden werden – Arbeitsbeziehungen, Sicherheits- und Umweltbestimmungen, Regulierungen zur Aufnahme unternehmerischer Tätigkeit – in den Transformationsstaaten eine geringe Rolle spielen, weil sie entweder gar nicht vorhanden sind, nicht durchgesetzt werden (können) oder über andere Maßnahmen leicht umgangen werden können.

⁶³ Viele Gespräche mit Verantwortlichen, Bankiers und Wissenschaftlern aus den Transformationsländern haben dem Verfasser verdeutlicht, daß ein Vergleich zwischen den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas und Entwicklungsländern Sensibilitäten hervorruft. Deshalb sei hier betont, daß mit der oben gewählten Vorgehensweise keineswegs bestritten wird, daß aufgrund der Humankapitalausstattung, des Industrialisierungsgrades, des Niveau des technischen Fortschritts gewaltige Unterschiede zwischen beiden Ländergruppen bestehen, die nicht wegdefiniert werden sollen.

Tabelle 4.6: Anzahl und Art der Prioritätendifferenzen (mehr als 3 Ranglistenpunkte) zwischen Mittel- und Osteuropa bzw. der GUS und anderen Ländergruppen

	Mittel- und Osteuropa	GUS
Entwickelte Länder	6 (Korruption, Inflation, Politische Instabilität, Arbeitsbeziehungen, Sicherheits- und Umweltsbestimmungen, Regulierungen zur Aufnahme unternehmerischer Tätigkeit)	7 (Korruption, Kriminalität, Inflation, Politische Instabilität, Arbeitsbeziehungen, Sicherheits- und Umweltsbestimmungen, Regulierungen zur Aufnahme unternehmerischer Tätigkeit)
Südliches Afrika	3 (Finanzierung, Politische Instabilität, Handelsregulierungen)	2 (Ungenügende Infrastruktur, Inflation)
Lateinamerika/ Karibik	1 (Steuern)	6 (Steuern, ungenügende Infrastruktur, Allgemeine Unsicherheit, Politische Instabilität, Arbeitsbeziehungen, Sicherheits- oder Umweltbestimmungen)
Naher Osten/ Nordafrika	5 (Ungenügende Infrastruktur, Kriminalität, Inflation, Handelsregulierungen, Preiskontrollen)	3 (Ungenügende Infrastruktur, Kriminalität, Politische Instabilität)
Süd-/Südostasien	6 (Finanzierung, Kriminalität, Politische Instabilität, Arbeitsbeziehungen, Regulierungen zur Aufnahme unternehmerischer Tätigkeit, Devisenbestimmungen)	6 (Ungenügende Infrastruktur, Kriminalität, Inflation, Politische Instabilität, Arbeitsbeziehungen, Regulierungen zur Aufnahme unternehmerischer Tätigkeit)

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von Brunetti/Kisunko/Weder (1997), S. 60

Umgekehrt fällt bei dem Vergleich mit Entwicklungsländergruppen insbesondere die Stellung der Kategorie "ungenügende Infrastruktur" auf, die in Entwicklungs-, nicht aber in den Transformationsländern ein wesentliches Entwicklungshemmnis des privaten Sektors darstellt. Dies deutet auf die Relevanz der zu Beginn dieses Abschnitts gemachten Ausführungen hin, daß in Mittel- und Osteuropa in den vergangenen Jahrzehnten ein Sachkapitalbestand aufgebaut wurde, der unzerstört und im Bereich Infrastruktur auch weitgehend unabhängig von der Ausgestaltung des ökonomischen Systems nützlich ist. Während jedoch dieser, für jeden Beobachter unmittelbar sichtbare Unterschied zwischen den Transformations- und Entwicklungsländern daher vom privaten Sektor der jeweiligen Länder bestätigt wird, verdeutlicht die Analyse, daß in den auf den Staat und dessen Verhalten bezogenen Kategorien die Transformationsländer, insbesondere die GUS-Staaten, aus Sicht der Zielgruppe näher bei den Entwicklungs- als bei den entwickelten Ländern liegen.

Insgesamt kann daher festgehalten werden, daß Förderbanken in Mittel- und Osteuropa überwiegend in einem Umfeld agieren müssen, das gerade in Bezug auf Fähigkeit und Willen des Staates und seiner Institutionen, sich selbst an die erlassenen Gesetze und Bestimmungen zu halten, denen in Entwicklungsländern ähnelt. Deshalb sind Zweifel an der These erlaubt, daß allein eine entsprechende Ausgestaltung von Gesetz und Statut einer Förderbank, sowie die Regularien zur internen Arbeits- und Entscheidungsorganisation eine wirksame Barriere darstellen, Förderbanken von dem Schicksal der meisten Entwicklungsbanken zu bewahren, nämlich daß politische und/oder persönliche Einflüsse und nicht bankmäßige Entscheidungskriterien die Kreditvergabepolitik bestimmen.

4.5 Zusammenfassung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen für den Einsatz des Förderbankenkonzeptes in Mittel- und Osteuropa im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland

Eine vergleichende Analyse der Situationen im Nachkriegsdeutschland und in den Transformationsländern nach Beendigung des kalten Krieges läßt sich in Bezug auf die für das Förderbankenkonzept entscheidenden Kategorien, Zielgruppe, Bankensystem und Bedingungen für corporate governance staatlicher bzw. öffentlich-rechtlicher Institutionen wie folgt zusammenfassen (vgl. Übersicht 4.1).

Die stilisierte Gegenüberstellung deutet auf die Gefahr hin, daß Förderbanken in Mittel- und Osteuropa auf der Basis des in Abschnitt 2 vorgestellten Konzeptes gar nicht arbeiten können, denn

- der überwiegende Teil der Zielgruppe ist so klein, daß - vergleichbar mit der KfW-Erfahrung in der Nachkriegszeit bei der Finanzierung von Kleinunternehmen - eine über die Förderbanken vermittelte und von ihr auch kontrollierte Finanzierung mit zu hohen Transaktionskosten verbunden ist. Damit würden die Förderbanken auf das obere Ende der Zielgruppe zielen, womit gemessen an der Zahl der kleinen und mittleren Unternehmen nur ein verschwindend geringer Prozentsatz des Sektors erreicht werden würde;
- den Geschäftsbanken fehlt eine entsprechende Kredittechnologie, die es ihnen erlauben würde, auf eigenes Risiko den privaten Sektor zu kreditieren, also für die Förderbank die Haftung der Kredite zu übernehmen. Werden Transaktionskosten und die als solche empfundenen erhöhten Risiken der Kreditvergabe gerade an kleine

Unternehmen mit in das Kalkül einbezogen, ist es auch fraglich, ob die von den Förderbanken angebotene Differenz zwischen Refinanzierungssatz und Kreditzins an den Endkreditnehmer groß genug ist, um die Geschäftsbanken von der Kreditierung der Zielgruppe zu überzeugen.

Übersicht 4.1: Vergleich der für das Förderbankenkonzept entscheidenden Kategorien: Zielgruppe, Bankensystem und corporate governance-Bedingungen - Deutschland (nach 1945) und Mittel- und Osteuropa (nach 1989)

Kategorie	BR Deutschland	Mittel- und Osteuropa
Zielgruppe: Kleine und mittlere Unternehmen	Überwiegend etablierte, größere, mit marktwirtschaftlichem Wirtschaften unter harten Budgetbeschränkungen vertraute Unternehmen	Ausschließlich neu gegründete, (sehr) kleine bzw. alte, größere, mit marktwirtschaftlichem Wirtschaften unter harten Budgetbeschränkungen nicht vertraute Unternehmen
Bankensystem	Fast ausschließlich etablierte, mit dem (kurz- und langfristigen) Kreditgeschäft an (bekannte) Unternehmen vertraute Finanzinstitutionen in einem stabilen makroökonomischen und finanzwirtschaftlichen Umfeld.	Ausschließlich neu gegründete, überwiegend kleine Privatbanken bzw. alte, große, ehemals staatliche Geschäftsbanken ohne bzw. mit nur geringen Kenntnissen der Kreditvergabepraxis, die zudem mit ausschließlich neu gegründeten bzw. unter neuen Bedingungen operierenden Unternehmen zusammenarbeiten müssen.
Corporate Governance der Förderbank	Formale Grundlagen (Gesetz, Statuten) treffen sowohl mit Bezug auf die Kategorien Zielgruppe und Bankensystem als auch in Form der handelnden Personen auf angemessene politökonomische Rahmenbedingungen	Formale Grundlagen (Gesetz, Statuten) treffen sowohl mit Bezug auf die Kategorien Zielgruppe und Bankensystem als auch in Form des allgemeinen Kontextes politökonomischen Handelns auf negative Rahmenbedingungen.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Beide Argumente⁶⁴ führen zu der Hypothese, daß Förderbanken entweder

- Mittelabflußprobleme haben oder mit erhöhten Kreditrisiken konfrontiert werden,
- überwiegend die großen der mittleren Unternehmen kreditieren,
- und/oder in die Direktkreditvergabe an die Zielgruppe einsteigen.

⁶⁴ Es ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß von den acht qualitativen Transformationsindikatoren, die die EBRD jährlich ermittelt, die Finanzsektorindikatoren und der Indikator "Governance & enterprise restructuring" im Durchschnitt aller Länder die niedrigsten Werte erzielen.

Im letztgenannten Fall ergibt sich fast automatisch eine Konzentration auf das obere Ende der Zielgruppe, da Förderbanken über keine Zweigstellen und über einen nur geringen Mitarbeiterstamm, einschließlich Kreditsachbearbeiter/innen verfügen, so daß eine kostendeckende und angemessene Kreditvergabe gar nicht gestaltet werden kann. Zudem steigt beim Einsatz des Instruments der Direktkreditvergabe, das ohnehin vorhandene Risiko, daß auch Förderbanken von den negativen politökonomischen Rahmenbedingungen beeinflusst werden, d.h. trotz der in Gesetz und Statut verankerten Prinzipien politische und persönliche Kriterien die Kreditvergabeentscheidungen bestimmen.

Wie bereits mehrfach erwähnt, sind die Transformationsländer nicht als homogene Gruppe anzusehen. In allen drei Kategorien, die in Übersicht 4.1 enthalten sind, kann jenes regionales Muster festgestellt werden, das den Transformationsprozeß insgesamt kennzeichnet. Es ist daher zu vermuten, daß die soeben beschriebenen Argumente, die eine Abweichung zwischen Realität und Konzept begründen können, am stärksten in den GUS- sowie die südosteuropäischen Länder festgestellt werden können, während sie in den fortgeschrittenen Reformstaaten vergleichsweise gering sind.

4.6 Förderbanken in Osteuropa – eine vorsichtige Einschätzung der bisher erzielten Ergebnisse

Die Überschrift dieses Abschnitts deutet bereits an, daß ein empirischer Test der oben formulierten Hypothese nur sehr eingeschränkt möglich ist. Denn es fehlen Daten zu jenen Indikatoren, die eine quantitative Analyse der Förderbankaktivitäten erlauben würden, d.h. insbesondere Zahl, Durchschnittsvolumen und Säumigkeitsrate der von den jeweiligen Förderbanken refinanzierten Kredite. Auch läßt sich keine Aussage darüber machen, inwieweit Kredite von den Förderbanken direkt vergeben oder – wie es im Konzept vorgesehen ist – über Geschäftsbanken vergeben wurden. Und schließlich ist es ganz und gar unmöglich zu beurteilen, inwieweit politische Faktoren die Kreditvergabe, sei es in Form der Refinanzierung der von Geschäftsbanken eingereichten Kreditvorschläge oder in Form der Direktkreditvergabe, beeinflussen bzw. beeinflusst haben. Da im Mittelpunkt dieses Beitrags jedoch die konzeptionelle Eignung des Ansatzes steht, hat der Blick auf die bisher erzielten Ergebnisse allein das Ziel festzustellen, ob sie im Einklang mit den Hypothesen, die aus dem Vergleich der für das Förderbankenkonzept entscheidenden Kategorien - Zielgruppe, Bankensystem, Corporate-

governance-Bedingungen - zwischen Deutschland (nach 1945) und Mittel- und Osteuropa (nach 1989) abgeleitet wurden.

Über die bisher erzielten Ergebnisse von Förderbanken bzw. der Förderbankenberatung lassen sich drei Aussagen formulieren:

1. Bereits operierende, von der KfW beratene bzw. refinanzierte Förderbanken sind fast ausschließlich in der Gruppe der im Reformprozeß am weitesten vorangeschrittenen Transformationsländern tätig.⁶⁵ Es handelt sich dabei um die kroatische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (HBOR), die ungarische Investitions- und Entwicklungsbank (MBFB), die slowakische Garantie- und Entwicklungsbank (SZRB), die litauische Entwicklungsbank (LDB), die Optiva Bank in Estland sowie die ukrainische UkrEximBank.⁶⁶
2. Die kroatische Förderbank (HBOR), über die detaillierte Informationen vorliegen, ist mittlerweile in allen operativen Geschäftsbereichen involviert, die im Konzept vorgesehen sind, d.h. führt nicht nur KMU-Programme, sondern auch Finanzierungen in den Bereichen Infrastruktur und Wohnungsbau durch. Allein von der KfW wurden ihr Kreditlinien in einer Gesamthöhe von DM 110 Mio eingeräumt, von denen DM 50 Mio zur Infrastrukturfinanzierung verwendet werden (sollen). Die HBOR ist auch für andere internationale Finanzinstitute Partner bei der Abwicklung entsprechender Programme geworden, z.B. für die Weltbank, mit der sie im September 1998 einen Kreditvertrag über ein Volumen von DM 65 Mio zur Finanzierung von Infrastruktur- und Umweltschutzmaßnahmen abschloß, und für die EBRD. Über die EBRD-Kreditlinie in Höhe von DM 50 Mio liegen konkretere Daten vor. Sie wurde genutzt, um Kredite zu refinanzieren an "companies operating and owning tourist facilities throughout Croatia, in amounts ranging from DM 165,000 to

⁶⁵ Insgesamt hat die KfW an Förderbanken in Mittel- und Osteuropa bis Ende 1998 Kreditlinien in Höhe von DM 450 Mio. zur Verfügung gestellt. Davon entfallen allein DM 280 Mio. auf die Institute in Kroatien und Ungarn.

⁶⁶ Es handelt sich dabei um Banken, die entweder bereits als Entwicklungsbanken etabliert waren oder in der Zeit vor der Wende als staatliche Außenhandelsbanken (Forex- oder Exim-Banken) agierten bzw. aus diesen hervorgingen. Die Beratung der KfW zielte daher entweder auf eine institutionelle und/oder geschäftspolitische Neuorientierung im Sinne des Förderbankenansatzes. Wie schwierig dies ist, zeigt das Beispiel der Optiva Bank, die nach eigenen Angaben als ganz normale Geschäftsbank operiert.

DM 5.5 million, on a commercial basis. The project can be regarded as very successful; only one year after starting to operate, despite a delayed start caused by problems in obtaining a government guarantee, 93 per cent of the credit line had been disbursed, with 60 sub-projects.” (Pissarides (1998), S. 13). Die HBOR war auch die erste Förderbank, der es gelang, eine Anleihe am Euromarkt zu begeben (KfW (1997), S. 7).

3. In den im Reformprozeß zurückgebliebenen Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas ist es bisher noch nicht gelungen, mit den beratenen Förderbanken in das operative Geschäft einzusteigen bzw. sie überhaupt zu gründen.⁶⁷ Dies ist der Fall, obwohl die Beratungsmaßnahmen bis in das Jahr 1993 (Bulgarien) zurückverfolgt werden können (KfW (1997), S. 7).

Die Beobachtungen unterstützen die im vorangegangenen Abschnitt aufgestellten Hypothesen, bzw. stehen zumindest nicht zu ihnen im Widerspruch. Denn die Probleme, die in vielen osteuropäischen Staaten den Aufbau von Förderbanken bzw. die Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit immer wieder verzögerten bzw. z.T. ganz ad acta legten, scheinen in die Kategorien zu fallen, die als Problemfelder des Ansatzes theoretisch abgeleitet wurden. Insbesondere wird das Prinzip der Durchleitung von Mitteln über Geschäftsbanken immer wieder von der Kreditdirektvergabe durchbrochen. In Litauen z.B. weist die Lithuanian Development Bank in ihrer Bilanz zum 31.12.1998 aus, daß lediglich 4,5% des ausstehenden Kreditvolumens über Geschäftsbanken weitergeleitet wurden, also mehr als 95% direkt an Unternehmen vergeben wurden (Lithuanian Development Bank (1999)).

Auch in Rußland z.B. ist es der “Business Development Bank” nicht gelungen, sich als Förderbank im Markt zu etablieren.⁶⁸ So scheint die von der KfW im Jahr 1996 bereitgestellte Kreditlinie in Höhe von DM 50 Mio. von dem russischen Förderinstitut bisher nicht genutzt worden zu sein. Die gegebenen Finanzsektorbedingungen dürften es unmöglich gemacht haben, aus der Position einer Förderbank heraus bei den Geschäftsbanken Kredite an kleine und mittlere Unternehmen zu initiieren. Mittelabflußprobleme

⁶⁷ Im Gegensatz zu den oben erwähnten Ländern bzw. Banken geht es bei der Beratung dieser Länder in der Regel um den Aufbau komplett neuer Institute.

⁶⁸ Zur Entstehung der Business Development Bank vgl. z.B. N.N. (1993), in: FAZ 28.4.1993, S. 17 sowie N.N. (1994), in: FAZ 14.2., S. 13.

waren die logische Konsequenz. Inwiefern auch negative politökonomische Bedingungen den Ansatz behinderten, läßt sich ohne nähere Informationen nicht sagen.

In Südosteuropa scheinen die Bemühungen um die Gründung von Förderbanken bzw. die Aufnahme der Geschäftstätigkeit aus mehreren Gründen bisher noch nicht erfolgreich abgeschlossen worden zu sein. Zum einen sind fast alle Länder dieser Region politisch instabil. Dies erschwert die Umsetzung eines Vorhabens, das – wie gezeigt – sowohl auf der formalen Ebene, Verabschiedung eines Gesetzes, als auch auf der operativen Ebene, Bestellung der Mitglieder von Verwaltungsrat und Management – von politischer Führung abhängig ist. Die politische Dominanz macht sich aber selbst dann noch negativ bemerkbar, wenn die Förderbank gegründet ist. In Mazedonien z.B. hat der im Oktober 1998 stattgefundenen Regierungswechsel den Aufbau und die Aufnahme der Geschäftstätigkeit der dortigen Förderbank behindert, da der Direktor der Förderbank sowie die Mitglieder des Verwaltungsrates – Beamte der jeweiligen im Rat vertretenen Ministerien - von der Vorgängerregierung bestimmt wurden, und sich daher nicht mehr der politischen Rückendeckung sicher sein können. Die Folge sind Zeitverluste, die letztendlich von der Zielgruppe getragen werden müssen, die weiter auf ein entsprechendes Finanzierungsangebot wartet. Förderbanken erweisen sich in dem herrschenden politökonomischen Umfeld daher nicht unbedingt als das “flexible und effiziente” Instrument an der Schnittstelle zwischen Staat und Markt, wie es das Konzept verheißt.

Ob allein politische Instabilität für die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Konzepts in diesen Ländern verantwortlich ist, ist insofern fraglich, weil die Nachfrage nach dem Förderbankkonzept von den politischen Stellen aus den betroffenen Ländern artikuliert wird (KfW (1997), S. 5). Hinzu kommt, daß – wie bereits erwähnt - die KfW für den Fall der Gründung einer Förderbank in der Regel eine Kreditlinie zur Abschubfinanzierung in Aussicht stellt, um zu vermeiden, “daß die Beratung mangels konkreter Umsetzungsmöglichkeiten und fehlender Kreditpraxis fruchtlos und ohne nachhaltige Wirkung bleibt.” (KfW (1997), S. 6). Dabei handelt es sich um sogenannte Ungebundene Finanzkredite (UFK), die von der Bundesregierung garantiert werden. Insofern sollte jede politische Führung, die die Verantwortung in einem Land übernimmt, an dem Aufbau einer Förderbank und der Aufnahme ihrer Geschäftstätigkeit interessiert sein. Politische Instabilität per se erscheint daher als Grund für die Probleme des Ansatzes in den südosteuropäischen Staaten nicht ausreichend zu sein.

Drei zusätzliche Erklärungsmöglichkeiten bieten sich an:

1. Die z.T. hohen budgetären Gründungskosten in Form der Bereitstellung des Eigenkapitals aus Mitteln des Staatshaushalts.
2. Widerstände der örtlichen Zentralbanken bzw. von IMF und/oder Weltbank gegen das Konzept, die makroökonomische⁶⁹, bankenaufsichtsrechtliche⁷⁰ oder die schon dargestellten politökonomischen Gründe zum Inhalt haben.
3. Die politisch Verantwortlichen in den Transformationsländern denken eher an eine klassische, die Direktkreditvergabe praktizierende Entwicklungsbank als an eine Förderbank des KfW-Typus, wenn sie den Antrag auf Unterstützung beim Aufbau einer solchen Bank stellen. Eine solche Bank erscheint ihnen angesichts der diagnostizierten Unfähigkeit bzw. Unwilligkeit der lokalen Geschäftsbanken, der Zielgruppe Kredite anzubieten, (auch) inhaltlich dringend geboten, d.h. die Nachfrage nach einem solchen Institut muß nicht (nur) politökonomisch begründet sein. Das Interesse läßt dann nach, wenn die Implikationen des Förderbankkonzepts deutlich werden, das Kreditvergabe und -entscheidung bei den Geschäftsbanken verankert.

Die vorliegenden Informationen über die Förderbank in Kroatien deuten ebenfalls auf eine Bestätigung der im vorangegangenen Abschnitt formulierten Hypothesen hin. Denn einerseits handelt es sich bei Kroatien um ein Land, das nach dem Krieg mit Serbien und den kriegerischen Auseinandersetzungen in Bosnien-Herzegowina eine vergleichsweise stabile politische Entwicklung vorweisen kann, auch wenn die politökonomische Situation nicht nur als vorteilhaft beschrieben werden kann. Nachdem jedoch die Zustimmung der Regierung zur Etablierung einer Förderbank nach KfW-Muster gegeben war, konnte das Vorhaben – auch in seinen formalen Bestandteilen (Gesetz und Satzung der Bank) – umgesetzt werden. Inhaltlich deutet bereits die Aufteilung der KfW-Kreditlinien an, daß das Kreditgeschäft mit der Zielgruppe keineswegs das absolut wichtigste Geschäftsfeld der Bank darstellt. Insgesamt dürften Wohnungsbau- und Infrastrukturfinanzierung mittlerweile die KMU-Refinanzierung deutlich übertreffen. Zudem deuten

⁶⁹ In der Regel wehren sich die Zentralbanken insbesondere gegen die Kreditvergabe auf der Basis subventionierter Zinssätze, da sie dies als Unterminierung ihrer auf Stabilität abzielenden Zinspolitik ansehen. Selbst in der KfW-Geschichte gab es vereinzelte Episoden, in denen die Bundesbank Bedenken gegen die Förderaktivitäten der KfW äußerte; vgl. Harries (1998).

⁷⁰ Hier handelt es sich insbesondere um die Sonderstellung der Förderbank im Finanz- bzw. Bankensystem, die sie davon befreit, die bankenaufsichtsrechtlichen Regelungen einzuhalten.

die von Pissarides (1998) erwähnten Einzelheiten der EBRD-Kreditlinie darauf hin, daß kaum das untere Ende der Zielgruppe erreicht wird, wie die Durchschnittskredithöhe von DM 775.000, die sich aus den Angaben errechnen läßt, nahelegt.⁷¹ Da gerade im Tourismussektor die kroatischen Unternehmen auf eine große Erfahrung zurückblicken können, weil sie dieses Geschäft schon lange vor 1989 betrieben haben, ist es vor dem Hintergrund der theoretischen Überlegungen auch nicht verwunderlich, daß es relativ rasch gelang, die Kreditlinie auszulegen.

Insgesamt weisen die bisherigen Ergebnisse der Förderbankenberatung bzw. der Förderbankenaktivität darauf hin, daß auch und gerade bei den Bemühungen zur Herstellung angemessener Finanzierungsbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen in den Transformationsökonomien daran zu denken ist, daß “the specific current scenario and setting cannot be compared with the situation in Western Europe at the end of the Second World War.” (Harries (1998), S. 45). Die institutionellen und (polit-)ökonomischen Bedingungen sind andere und scheinen dazu zu führen, daß das Förderbankkonzept, wie es seit 1971 in Deutschland von der KfW in großem Umfang umgesetzt wird, entweder überhaupt nicht oder nur mit veränderten Inhalten bzw. Gewichten umgesetzt werden kann. Denn selbst in den Transformationsökonomien, in denen Förderbanken tätig sind, vermitteln sie eher den Eindruck klassischer Entwicklungsbanken mit KMU-Abteilung, Schwerpunkt: mittlere Unternehmen, als KMU-Förderbanken, die sich auf mittlere und kleine Unternehmen konzentrieren, während die sonstigen Aufgaben von Entwicklungsbanken, z.B. Infrastruktur- und Wohnungsbaufinanzierung, nur ein Nebengeschäft darstellen.⁷² Gegen eine solche Veränderung der Prioritäten bzw. der Geschäftspolitik ist prinzipiell nichts einzuwenden, solange dabei bankmäßige Kriterien angewandt werden, d.h. nicht die bekannten Schwächen von Ent-

⁷¹ Die litauische Entwicklungsbank nennt in ihrem Jahresbericht 1998 ein durchschnittliches Kreditvolumen von EUR 0,64 Mio., also ca. DM 1,2 Mio.; vgl. Lithuanian Development Bank (1999).

⁷² Die ungarische Entwicklungsbank MFB stellt auf ihrer Homepage (<http://www.mfb.hu/english/index.htm>) ihre Kreditaktivitäten wie folgt dar: “MFB plays a key role in facilitating the transformation of the Hungarian economy by providing loans to industrial companies, particularly operating in the fields of infrastructure, telecommunication, food and food processing, and pharmaceuticals. In addition, the Bank is also active in the energy, chemical and environmental sectors. Its clientele includes concession companies (i.e. companies given concessions to operate state assets, e.g. roads, telecommunications, etc.), enterprises carrying out large-scale capital expenditure projects and foreign owned multinational companies. Furthermore, MFB pays special attention to supporting small and medium-sized enterprises, a sector that plays an important role in the development of the Hungarian economy.” Das gesamte ausstehende Kreditvolumen der MFB machte Ende 1997 ca. 26% der Bilanzsumme aus.

wicklungsbanken auftreten. Denn es ist nicht zu bestreiten, daß in den betroffenen Ländern die Modernisierung der Infrastruktur, des Wohnangebots sowie die Förderung mittlerer Unternehmen von entwicklungspolitischer Bedeutung sind. Anzumerken ist jedoch, daß damit weder ein Beitrag zur Förderung der großen Masse der kleinen Unternehmen, die zu mehr als 90% die Zielgruppe stellen, noch der Finanzsektorentwicklung geleistet wird. Dies sind aber die beiden Bereiche, die im Förderbankenansatz als zentrale Ziele definiert werden.

Damit stellt sich die Frage, ob es für die Konzeption eines Vorhabens, das diese Ziele – Kleinunternehmens- und Finanzsektorförderung – unter den institutionellen und (polit-) ökonomischen Bedingungen Mittel- und Osteuropas erreichen will, nicht eines anderen historischen Leitbildes bedarf. Im folgenden Abschnitt wird argumentiert, daß sich aus deutscher Sicht dazu die Finanzsystementwicklung im 19. Jahrhundert eignet.

5. Banken und Unternehmensfinanzierung im Deutschland des 19. Jahrhunderts

5.1 Einführende Bemerkungen zur Relevanz wirtschaftshistorischer Analysen als Grundlage für Empfehlungen zur Gestaltung des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa

“Es ist eine Wirtschaft mit einfachen Produktionstechniken in kleinen Betriebsstätten; kleine Kaufleute und Wucherer werden ebenso gehaßt wie sie notwendig sind. Der Fortschritt in der Landwirtschaft wird durch eine veraltete Agrarverfassung ernstlich behindert. Die chronische Unterbeschäftigung der Arbeitskräfte ist eines der Hauptprobleme, und trotz moralischer Einwirkung wird in den Massen kaum gespart ... Die Wirtschaft hängt in erheblichem Maße vom Ausland ab, Die monetäre Stabilität ist periodisch bedroht und manchmal ist die Währung schon durch törichte Regierungsmaßnahmen gänzlich ruiniert worden.”⁷³

Dies ist keine Beschreibung eines im Transformationsprozeß zurückgebliebenen osteuropäischen Reformlandes, sondern eine Charakterisierung der englischen Wirtschaft im 17. Jahrhundert. Mit ihr verdeutlicht Borchardt (1984, S. 86) die Eignung wirtschaftshistorischer Analyse, der Entwicklungspolitik einen Rahmen zu bieten, der es ihr erlaubt, “Probleme klarer zu erkennen, richtige Fragen zu stellen und auf möglicherweise interessante Antworten hinzuweisen”, ohne behaupten zu wollen, daß die Wirtschaftsgeschichte schnelle und einfache Lösungen für die Probleme der Gegenwart bereithält.

Daß sich nicht nur die englische, sondern auch und gerade die deutsche Wirtschaftsgeschichte als Referenzmaßstab für entwicklungspolitische Fragestellungen der Gegenwart eignet, demonstriert Borchardt am Bild eines in das Deutsche Reich des 18. Jahrhunderts entsandten Stabes von Entwicklungshelfern, die – z.B. im Auftrag der Weltbank oder der KfW - eine entsprechende Länderstudie zu erstellen haben. Einige Ergebnisse dieser “fact finding mission”, wie es in der Terminologie der Entwicklungszusammenarbeit heißt, die Borchardt präsentiert, lassen sich problemlos in den Kontext der Fragestellung über geeignete Instrumente der KMU-Finanzierung in den Transformationsländern stellen. Denn der Stab von Entwicklungshelfern müßte aus dem Deutschen

⁷³ Borchardt (1984), S. 75f., Fisher (1957) zitierend.

Reich des 18. Jahrhunderts von den Schwierigkeiten berichten, “der Staatsautorität gegenüber den partikularen Interessen traditioneller Kräfte Geltung zu verschaffen, und er müßte von unglaublichen Korruptionsfällen Meldung erstatten. Am erschreckendsten fände er aber vielleicht die schreiende Ungerechtigkeit der Einkommensverteilung mit einer ganz schmalen, sehr hohen Spitze der Pyramide und einer breiten Basis der Massenarmut.” (Borchardt (1984), S. 77). Die Parallele zu den Verhältnissen in manchen Transformationsländern, die in Abschnitt 4.4 auf der Basis des EBRD-Transition Reports skizziert wurden, sind unübersehbar.

Diese grundsätzlichen Überlegungen und die ersten Übereinstimmungen im Detail ermutigen, eine kurze Finanzsektorstudie des Deutschen Reiches im 19. Jahrhundert zu erstellen, die sich in der gebotenen Kürze an die Vorgehensweise jener Studien hält, die der Verfasser in den vergangenen Jahren mehrmals für bilaterale und internationale Entwicklungsorganisationen (mit-)erstellt hat.⁷⁴ Konkret werden vier Fragenkomplexe behandelt:

- a) Wie sieht die Entwicklung des Sektors privater kleiner und mittlerer Unternehmen aus? Welches sind die wesentlichen Charakteristiken dieses Sektors?
- b) Aus welchen Institutionen besteht der Finanzsektor? Wie operieren die Geschäftsbanken auf der Aktivseite und wie refinanzieren sie dieses Aktivgeschäft?
- c) Wie läßt sich die Finanzierungssituation der Zielgruppe beschreiben?
- d) Welche Maßnahmen ergreift der Staat, um die Finanzierungssituation der Zielgruppe zu verbessern?

Ziel ist es herauszufinden, ob und inwieweit sich daraus weitere Parallelen mit der heutigen Situation in Mittel- und Osteuropa (a-c) bzw. Schlußfolgerungen für die Gestaltung effizienter Eingriffe von Seiten des Staates bzw. der bi- und multilateralen Geber (d) zur Verbesserung der Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen des privaten Sektors ziehen lassen.

⁷⁴ Insofern wird der Vermutung von Caprio ((1995), S. 259) nachgegangen, daß “a model of ‘back to the future’ might be appropriate in the financial sector, looking more to how industrial countries’ financial systems functioned in the 18th and 19th centuries, when less reliance was placed on the government as a guarantor and supervisor, than on its late 20th-century manifestation.”

5.2 Die Entwicklung des Sektors kleiner und mittlerer Unternehmen in Deutschland im 19. Jahrhundert

Der Beginn der Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen des privaten Sektors in Deutschland läßt sich mit der Einführung der Gewerbefreiheit identifizieren, die im größten deutschen Staat, Preußen, mit dem Hardenbergischen Steueredikt von 1810 praktisch wirksam wurde. Es besagte, daß die Eröffnung eines Gewerbebetriebs allein von der Lösung eines Steuerscheins abhängig war, d.h. die Zünfte den Markteintritt nicht mehr reglementieren konnten (Henning (1973), S. 62f.). Die (quantitativen) Auswirkungen dieser rechtlichen Neuregelung lassen sich für die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts nur schwer abschätzen, da das Zahlenmaterial ungenügend ist (Henning (1973), S. 66). Allgemein läßt sich jedoch feststellen, daß nach Einführung der Gewerbefreiheit kurzfristig die Zahl der Meister und Betriebe zunahm, insbesondere in den ländlichen Gebieten, es aber mittelfristig auch zu Betriebsschließungen aufgrund des zunehmenden Wettbewerbs kam.

Tabelle 5.1: Zunahme und sektorale Verteilung der Beschäftigten, Deutschland 1780 – 1970

Jahr	Primärer Sektor (in v.H.)	Sekundärer Sektor (in v.H.)	Tertiärer Sektor (in v.H.)	Beschäftigte insgesamt (in Mio.)
1780	65	19	16	10,0
1800	62	21	17	10,5
1825	59	22	19	12,6
1850	55	24	21	15,8
1875	49	30	21	18,6
1900	38	37	25	25,5
1914	34	38	28	31,3
1935	30	38	32	29,9
1970*	5	48	47	30,1

* Bundesrepublik Deutschland

Quelle: Henning (1973), S. 20

Insgesamt zeichnet sich die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts noch durch eine relative Stabilität der ökonomischen Strukturen aus. Zumindest legt dies eine sektorale Betrachtung der Beschäftigungsanteile nahe (vgl. Tabelle 5.1). Denn zwischen 1780 und 1850 nahm die Beschäftigung im landwirtschaftlichen Sektor nur um insgesamt 10 Prozentpunkte ab, während sekundärer und tertiärer Sektor nur jeweils 5 Prozentpunkte hinzu-

gewannen. Allerdings war der Beschäftigungsanstieg in diesem Zeitraum schon beträchtlich, die Zahl der Beschäftigten stieg von 10 auf knapp 16 Mio, fiel im Vergleich zu den folgenden 70 Jahren jedoch noch verhaltend aus.

Tabelle 5.2: Beschäftigte im Handwerk in Preußen 1849 und 1895

Handwerker	absolut					
	1849			1895		
	Erwerbs- tätige überhaupt	Selbstän- dige	Abhän- gige	Erwerbs- tätige überhaupt	Selbstän- dige	Abhän- gige
1. Bäcker und Konditoren	43 819	26 447	17 372	111 974	38 251	73 723
2. Fleischer	27 769	18 372	9 397	86 549	34 189	52 360
3. Maurer	64 516	10 470	54 046	224 293	19 495	204 798
4. Zimmerer und Schiffbauer	49 198	10 191	39 007	87 776	11 558	76 218
5. Anstreicher usw.	8 068	4 301	3 767	76 782	19 869	56 913
6. Glaser	6 789	4 939	1 850	7 138	3 818	3 320
7. Töpfer	12 472	5 119	7 353	26 520	5 670	20 850
8. Tischler	70 953	42 971	27 962	170 856	51 495	119 361
9. Stellmacher	25 438	18 284	7 154	43 377	17 529	25 848
10. Böttcher	21 305	14 904	6 401	19 932	8 569	11 363
11. Drechsler	12 097	6 758	5 339	19 493	5 919	13 574
12. Schneider	106 177	17 429	35 748	266 851	142 987	123 864
13. Schuhmacher	136 610	87 969	48 641	192 472	112 736	79 736
14. Kürschner, Mützenmacher	7 570	4 447	3 123	9 241	4 580	4 661
15. Hutmacher	2 414	1 475	939	10 376	1 309	9 067
16. Handschuhmacher	2 401	1 300	1 101	7 036	2 266	4 770
17. Posamentier	2 339	1 295	1 044	11 971	1 082	10 889
18. Seiler, Reep- schläger	6 753	3 991	2 852	5 636	2 578	3 058
19. Gerber	13 881	5 748	8 133	16 174	2 649	13 525
20. Sattler, Tapezierer	16 159	10 043	6 116	46 791	17 241	29 550
21. Buchbinder	6 723	3 290	3 433	24 299	5 204	19 095
22. Uhrmacher	4 156	2 830	1 326	13 076	6 805	6 271
23. Gold- und Silberarbeiter	3 334	1 689	1 645	6 460	2 009	4 451
24. Barbieri, Friseure	9 068	6 429	2 639	29 992	14 258	15 734
Insgesamt	660 009	363 601	296 408	1 515 065	532 066	982 999

Quelle: Kocka/Mütter (1984), S. 166/167

Eine erste Evidenz über die quantitative Entwicklung des Sektors privater kleiner und mittlerer Unternehmen läßt sich daher erst für das Jahr 1849 festmachen. Tabelle 5.2 gibt die Beschäftigtenzahlen im preußischen Handwerk für die Jahre 1849 und 1895

wider. Sie verdeutlicht, daß Mitte des 19. Jahrhunderts mehr als die Hälfte aller Beschäftigten Selbständige gewesen sind, d.h. im Durchschnitt weniger als 1 abhängig Beschäftigter in einem Handwerksbetrieb tätig war. Fast 50 Jahre später kommen im Durchschnitt immer noch weniger als 2 abhängig Beschäftigte auf einen Selbständigen.

Diese erste Evidenz, daß im Deutschland des 19. Jahrhunderts Kleinst- und Kleinbetriebe dominieren, wird auch in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bestätigt. Obwohl die Industrialisierung in diesem Zeitraum bereits voll im Gange ist, und damit der Mittel- und Großbetrieb stark an Bedeutung gewinnt, bleiben – mit Ausnahme des Bergbaus – in Industrie und Handwerk, und noch mehr im Dienstleistungssektor Kleinst- und Kleinbetriebe mit bis zu 50 Beschäftigten, sowohl von der Anzahl der Betriebe als auch vom Beschäftigungsanteil, in der Mehrheit (vgl. Tabelle 5.3). Selbst 1907 sind in Industrie und Handwerk knapp ein Drittel der Beschäftigten in Mikrounternehmen mit 1-5 Beschäftigten tätig, die immer noch fast 90% aller Betriebe stellen.

Tabelle 5.3: Die Gliederung der Betriebe und Beschäftigten nach Betriebsgröße (in%)

a) Industrie und Handwerk

Jahr	1-5 Beschäftigte		6-50 Beschäftigte		Über 50 Beschäftigte	
	Zahl der Betriebe	Anteil der Beschäftigten	Zahl der Betriebe	Anteil der Beschäftigten	Zahl der Betriebe	Anteil der Beschäftigten
1875	n.a.	63,6	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1882	95,9	59,8	3,7	17,4	0,4	22,8
1895	92,8	41,8	6,5	24,7	0,8	33,5
1907	89,8	31,2	8,9	26,4	1,3	42,4

Quelle: Fischer (1985), S. 407

b) Dienstleistungen

Jahr	1-5 Beschäftigte		6-50 Beschäftigte		Über 50 Beschäftigte	
	Zahl der Betriebe	Anteil der Beschäftigten	Zahl der Betriebe	Anteil der Beschäftigten	Zahl der Betriebe	Anteil der Beschäftigten
1882	96,1	75,6	3,8	20,2	0,1	4,2
1895	94,6	69,7	5,2	24,2	0,2	6,1
1907	93,8	61,6	5,9	26,6	0,3	11,8

Quelle für Grundzahlen: Henning (1996), S. 881

Auch im Handel dominieren die Kleinst- und Kleinunternehmen unter den 617.000 bzw. 1,088 Mio. Betrieben, die in den Jahren 1882 und 1907 gezählt wurden; nur 6,6% der Handelsunternehmen weisen zu Beginn des 20. Jahrhunderts mehr als 50 Beschäftigte auf (Fischer (1985), S. 409).

Insgesamt kann daher festgestellt werden, daß selbst in der Industrialisierungsphase des 19. Jahrhunderts “von einem durchgehenden Zwang zur Großbetriebsbildung (Konzentration und Zentralisation des Kapitals) ... keine Rede sein [kann].” (Plumpe (1996), S. 51). Die ökonomischen Gründe dafür sind bekannt. Sie entsprechen jenen, die heute als Argument für die Förderung des Sektors privater Kleinst- und Kleinunternehmen, nicht nur, aber besonders in den Transformationsökonomien angeführt werden: die besondere Flexibilität und Effizienz dieser Unternehmen, die die Nachfrage nach Einzelstücken, kleinen Serien, hoher Qualität und Wert- (Hand-)arbeit im Vergleich zu Großunternehmen besser befriedigen können (Henning (1996), S. 878).

Qualitativ ist die Entwicklung dieses Sektors von besonderem Interesse, weil letztendlich in den Handels- und Handwerksbetrieben, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts existierten, die Gewinne erzielt werden, aus denen das Kapital stammt, das zum Aufbau größerer Unternehmen bzw. der Aufnahme kapitalintensiver Produktion in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts benötigt wurde (Klein (1971), S. 124f.). Kleinst- und Kleinunternehmen gerade in diesen beiden Bereichen waren daher das Fundament, auf dem in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts industrielle Unternehmen entstanden, sei es weil sie in industrielle Unternehmen transformiert wurden, sei es weil der Händler oder Handwerker das damit erzielte Kapital als Beteiligungskapital für sein eigenes oder ein anderes Industrieunternehmen einsetzte, nach Schaffung der rechtlichen Voraussetzung auch in Form von Aktienkapital (Pierenkemper (1990), S. 88ff.). Dabei spielte nicht zuletzt das Bankensystem eine wichtige Rolle.

5.3 Die Entwicklung des Bankensystems in Deutschland im 19. Jahrhundert⁷⁵

a) *Entstehungszusammenhänge und Aktivgeschäft*

Die ersten modernen Bankunternehmen entstanden in Deutschland am Anfang des 19. Jahrhunderts (Kindleberger (1993), S. 118). Sie gingen in der Regel aus (Handels-) Unternehmen hervor, d.h. ihre Kapitalbasis bestand aus Geldvermögensbeständen, die über Gewinnthesaurierung intern akkumuliert worden waren (Tilly (1967), S. 159, Pohl, H. (1982), S. 75, Feldenkirchen (1982), S. 83). Formal handelte es sich um Privatbankiers, d.h. um "Einzelunternehmer und geschäftsführende Gesellschafter, die über Einsatz eigenen Kapitals, unter unbeschränkter Haftung ihres gesamten Vermögens ... und mit alleiniger Entscheidungsgewalt ... Bankgeschäfte betreiben." (Pohl, M. (1991), S. 38). Der Schritt zum Bankunternehmen erfolgte, weil die betroffenen Kaufleute aus ihrer bisherigen Geschäftstätigkeit wußten, daß es eine kaufkräftige Nachfrage nach extern bereitgestellten Mitteln gab, da sie bereits "neben dem Warengeschäft und im Zusammenhang mit diesem das Geldgeschäft betrieben hatten." (Klein (1982), S. 245) Vielfach schlüpfen sie daher gegenüber den von ihnen finanzierten Kapitalnehmern lediglich in eine andere Rolle, die der formalen Finanzinstitution, um ihre bereits seit langem bestehenden Finanzierungsbeziehungen fortzusetzen (Hauswald (1995), S. 30).

In ihrem Aktivgeschäft operierten die Banken in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts deshalb noch weitestgehend als „closed shops“. Als Kapitalnehmer qualifizierten sich fast ausschließlich Unternehmen und Privatpersonen, deren Reputation aufgrund langjähriger Erfahrungen im Handels- und Finanzierungsgeschäft außer Frage stand (Feldenkirchen (1982), S. 86, Fn 31). Deshalb war die regionale Ausweitung eines Bankhauses eng begrenzt. Denn nur „a banker who lives in the district, who has always lived there, whose whole mind is a history of the district and its changes, is easily able to lend money safely there. But a manager deputed by a single central establishment does so with difficulty. The worst people will come to him and ask for loans. His ignorance is a mark for all the shrewd and crafty people thereabouts. He will have endless difficulties in establishing the circulation of the distant bank, because he has not the local knowledge which alone can teach him how to issue that circulation with safety.“ (Bagehot (1873), S. 43f.).

⁷⁵ Die beiden folgenden Abschnitte lehnen sich eng an Winkler (Veröffentlichung in Vorbereitung).

In der Mitte des 19. Jahrhunderts trat diese enge Verknüpfung zwischen Kreditgeber und – nehmer in Deutschland in neuer Form auf, als die ersten der neu entstehenden Aktienbanken sich direkt an Unternehmensgründungen beteiligten bzw. solche Gründungen (mit-)initiierten: „Die vier in der Gründungsphase von 1848 bis 1856 entstandenen Banken (A. Schaaffhausen’scher Bankverein, Bank für Handel und Industrie, Berliner Handels-Gesellschaft, Disconto-Gesellschaft) waren insbesondere in den ersten zwanzig Jahren ihres Bestehens überwiegend Emissionsbanken gewesen. Ihr Hauptaugenmerk richtete sich hierbei auf die Übernahme und den Vertrieb von Aktien der Industrieunternehmen, wobei sie die Gründung nicht nur unter Mitwirkung, sondern auch auf eigene Initiative hin durchführten.“ (Pohl, M. (1982a), S. 277/278)

Allerdings waren solche Engagements bei Industrieunternehmen eher die Ausnahme als die Regel.⁷⁶ Vielmehr dominierte der kurzfristige Kredit zur Finanzierung von Umlaufkapital das Aktivgeschäft der Privatbankiers und der ersten Aktienbanken: „Most credits extended by private bankers (and by the *Kreditbanken* that followed them) were ostensibly short term in nature, because *that form of credit was in the banking tradition* [Hervorhebung des Verf.], and because working capital – relative to fixed capital – was of great importance in the German economy before 1870.“ (Tilly (1967), S. 177). Beim Schaaffhausenschen Bankverein und bei der Darmstädter Bank für Handel und Industrie findet sich folgender Grundsatz in den Statuten, der diese Bankentradition belegt: “Die Bank ist befugt zum Betrieb aller Bankgeschäfte, mithin zu solchen Geschäften, aus denen sie ihre Gelder, sobald sie deren bedarf, *zu jeder Zeit leicht* [Hervorhebung des Verf.] zurückziehen kann.”⁷⁷

Insgesamt gelang es den Banken mit dieser Politik des eng am Kreditnehmer orientierten, kurzfristigen Kreditgeschäfts, sich vielen Informations- und Anreizproblemen zu entziehen, denen eine Bereitstellung externer Finanzierungsmittel ausgesetzt ist. Als um 1870 der Schwerpunkt der Industrialisierungsphase einsetzte, verfügten die meisten Banken daher über ausreichende Erfahrung im Umgang mit Kreditrisiken. Nicht qualitativ, sondern quantitativ war das Kreditgeschäft unzureichend, um den weiteren realwirtschaftlichen Prozeß zu begleiten. Dies lenkt die Betrachtung auf die Refinanzierungsseite des Bankgeschäfts, die Passivseite der Bankbilanz.

⁷⁶ Pohl, H. (1985), S. 75; Tilly (1967, S. 160) spricht von einem „relatively local phenomenon.“

⁷⁷ Borchardt (1961), S. 415, Riesser (1905) zitierend.

b) *Die Refinanzierung der Bankgeschäfte*

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts refinanzierten die Banken ihre Geschäftstätigkeit weitgehend über die Ausgabe von Eigenkapital und die Einbehaltung von Gewinnen, also über interne Finanzierung (Tilly (1967), S. 161) Sofern Verbindlichkeiten emittiert wurden, fungierten sie überwiegend als Banknoten bzw. stellten andere, als Zahlungsmittel Verwendung findende Passiva dar. Erleichtert wurde den Geschäftsbanken diese Form der Refinanzierung dadurch, daß Zahlungsmittel in Form von Münzen entweder knapp und/oder in einer derart chaotischen Vielfalt vorhanden waren, daß ihre Qualität oft nicht eingeschätzt werden konnte. Deshalb trafen Verbindlichkeiten "geachteter Emissionsinstitute" (Borchardt (1976, S. 10)) als Zahlungsmittel selbst dann auf eine rege Nachfrage, wenn sie nicht verzinst wurden. Die Passivseite der deutschen Banken in der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde daher von weitgehend unverzinslichen Zahlungsmitteln, die von den Banken im Zuge des Kreditgeschäfts ausgegeben wurden, und von Eigenkapital dominiert, während andere Verbindlichkeiten, also die heute dominanten Sicht-, Termin- oder Spareinlagen, eine quantitativ untergeordnete Rolle spielten.⁷⁸ Noch im Jahr 1872 betrug der Eigenkapitalanteil an der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems 45% (Stützel (1964), S. 46).

Eine hohe Eigenkapitalquote ist jedoch nicht mit einer großen Finanzkraft gleichzusetzen. Die unabhängig voneinander operierenden Privatbankiers sahen sich daher ab 1850 immer stärker mit der Situation konfrontiert, daß sie als Einzelinstitute nicht mehr in der Lage waren, die von der entstehenden (Groß-)Industrie nachgefragten Mittel zur Verfügung zu stellen. Sobald die rechtlichen Grundlagen gegeben waren, gründete eine Reihe von Privatbankiers deshalb Aktienbanken, die nach 1870 die Privatbankiers in ihrer führenden Rolle als Finanzinstitutionen rasch ablösten (Edwards/Ogilvie (1995), S. 9). Die drei noch heute operierenden Großbanken, die Deutsche Bank, die Dresdner Bank und die Commerzbank sind die wichtigsten Vertreter dieses neuen Banktyps.

Obwohl nach 1870 die Aktienbanken das Bankensystem in Deutschland dominierten, änderte sich an der Eigenkapitallastigkeit der Passivseite zunächst nur wenig. Tabelle 5.4 informiert über die Entwicklung der Eigenkapitalquote und des Anteils kurzfristiger

⁷⁸ Diese Aussage läßt sich auch im US-amerikanischen Kontext bestätigen: „In contrast to modern practice, however, capital stock – not deposits – was the principal means to this end [also zur Gründung und Entwicklung von Banken – Anm. d. Verf.].“ Lamoreaux (1986), S. 653f.

Verbindlichkeiten an der Bilanzsumme von fünf ausgewählten Geschäftsbanken. Sie verdeutlicht, daß mit Ausnahme der Deutschen Bank selbst die größeren Banken bis Ende des 19. Jahrhunderts eine Eigenkapitalausstattung in einer Größenordnung von ca. 30% der Gesamtpassiva aufwiesen. Die quantitative Bedeutung des Eigenkapitals als Refinanzierungsmittel war daher immer noch fast so groß wie die der kurzfristigen, Sichteinlagen darstellenden Verbindlichkeiten. Letztgenannte wurden nach Einführung des nationalen Zahlungsverkehrs, initiiert durch die Reichsbank im Jahr 1870 (Goodhart (1988), Pohl, M. (1982a), S. 282), zunächst von der Deutschen Bank und anschließend auch von den anderen Aktienbanken den Unternehmen und Privathaushalten verstärkt angeboten und von diesen auch nachgefragt.

Tabelle 5.4: Eigenkapitalquote (EK) und Anteil kurzfristiger Verbindlichkeiten (FK = Depositen und Kreditoren) an der Bilanzsumme ausgewählter deutscher Geschäftsbanken, 1882 – 1913

Jahr	Bank für Handel und Industrie		Berliner Handelsgesellschaft		Deutsche Bank		Disconto-Gesellschaft		Schaaffhausen'scher Bankverein	
	EK	FK	EK	FK	EK	FK	EK	FK	EK	FK
1882	40,95	32,80	59,69	29,45	35,02	42,10	35,48	45,20	40,43	29,84
1890	44,17	25,46	37,30	32,53	17,72	48,01	28,18	47,48	36,92	32,85
1894	39,73	24,95	37,87	32,46	16,33	54,57	23,46	50,92	30,00	39,74
1899	44,61	24,93	34,35	31,16	17,26	55,24	29,94	39,67	35,03	33,35
1903	35,60	39,25	32,19	34,98	13,13	64,77	25,20	41,71	29,33	40,43
1907	25,14	55,09	23,19	49,37	10,69	67,55	19,98	47,11	24,41	40,67
1913	16,36	62,09	19,97	53,87	8,91	70,28	16,15	54,43	22,44	53,27

Quelle: Feldenkirchen (1982), S. 103/104

Erst nach der Jahrhundertwende setzte eine scherenartige Entwicklung ein, d.h. ging die Eigenkapitalquote deutlich zurück, während der Anteil der Sichteinlagen an den Gesamtpassiva im Jahr 1913 bei allen in Tabelle 5.4 aufgeführten Banken die 50%-Marke übertraf. Dennoch waren 1913 die drei kapitalkräftigsten Unternehmen in Deutschland Banken, befanden sich unter den 25 eigenkapitalstärksten Unternehmen 17 Banken (Tilly (1992), S. 94).

5.4 Unternehmensfinanzierung im 19. Jahrhundert

Die Charakterisierung des Aktivgeschäfts der Privatbankiers und der ersten Aktienbanken läßt bereits vermuten, daß die quantitative Bedeutung von Finanzintermediären für die Finanzierung von Unternehmensaktivitäten zu Beginn des 19. Jahrhunderts gering war. Denn von den zahlreichen Unternehmen konnten nur diejenigen auf von Banken bereitgestellte Finanzierungsmittel setzen, die den Privatbankiers seit langem bekannt waren, d.h. sich eine Reputation als gute Geschäftsleute und damit kreditwürdige Kreditnehmer erworben hatten. Wie bereits angedeutet, erfolgte die Finanzierung der Unternehmensaktivitäten weitgehend intern, sei es aus den laufenden Unternehmensgewinnen oder aus den akkumulierten Gewinnen vergangener Perioden. Letztere spielten insbesondere bei der Finanzierung des Aufbaus von Industriebetrieben eine Rolle, deren Kapital oft aus den Gewinnen des gleichen Unternehmers stammte, der zuvor einen Handelsbetrieb leitete (vgl. Tilly (1967), S. 156, Pohl, H. (1985), S. 77, Klein (1971)). Daneben traten die Familie, Freunde und Verwandte als Kapitalgeber auf (vgl. Pierenkemper (1990), Klein (1971)), so daß eine strikte Trennung zwischen Unternehmen und Privathaushalt oft nicht festzustellen war (Kocka (1979), S. 103ff.).⁷⁹

Diese „Unternehmerfamilien“ waren an einer externen Finanzierung aber auch nur beschränkt interessiert. Zum einen galt es „noch lange als sehr ungewöhnlich, sich zu verschulden, fast unmoralisch.“ (Borchardt (1961), S. 411). Zum anderen waren die Unternehmer bestrebt zu vermeiden, über die Aufnahme von Fremdkapital externen Kontroll- und womöglich Steuerungseinflüssen zu unterliegen: „Independence was a family tradition.“ (Pohl, H. (1985), S. 76). Dieses Unabhängigkeitsstreben äußerte sich nicht nur darin, daß Unternehmen die Aufnahme von Fremdkapital wenn möglich begrenzen wollten, sondern auch in „Abneigung und Widerstand“ gegenüber den durchaus vorhandenen Möglichkeiten zur Aufnahme externen Eigenkapitals: „Der Wunsch nach Eigenständigkeit und Unabhängigkeit ließ viele Gründerunternehmer die Umwandlung ihrer Firma in eine Aktiengesellschaft ablehnen, obwohl sie sich damit den Zugang zum Kapitalmarkt weitgehend versperrten.“ (Pohl, M. (1991), S. 44).

Diese tendenziell negative Einstellung zur Aufnahme extern bereitgestellter Mittel wurde dadurch bestärkt, daß die Investitionsvolumina selbst industrieller Betriebe bis

⁷⁹ So dauerte es z.B. 24 Jahre bis die Firma Krupp den ersten Bankkredit erhielt; zuvor wurde das Unternehmen „extern“ fast ausschließlich aus der Familie finanziert; vgl. Pierenkemper (1990).

Mitte des 19. Jahrhunderts noch begrenzt waren (Klein (1971), S. 120). Insofern war es nur folgerichtig, daß die Unternehmen Sachinvestitionen überwiegend aus eigenen Mittel finanzierten. Dazu leisteten die bestehenden Banken jedoch gerade dadurch einen wichtigen Beitrag, daß sie kurzfristige Finanzierungsmöglichkeiten zur Finanzierung von Umlaufkapital bereitstellten. Denn dadurch wurden jene internen Ressourcen freigesetzt, die zur Finanzierung langfristigen Sachkapitals benötigt wurden (Tilly (1967), S. 174).

Wie bereits erwähnt, änderten sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Rahmenbedingungen insofern, als viele Unternehmen nicht mehr in der Lage waren, den Kapitalbedarf intern oder über Rückgriff auf den informellen Finanzsektor zu decken. Dieser Bedarf an externer Finanzierung führte einerseits zu der Gründung von Aktiengesellschaften realwirtschaftlicher Unternehmen, d.h. zu einer bisher kaum genutzten und von den Unternehmern weitgehend ungeliebten externen Eigenkapitalfinanzierung, andererseits zu einer verstärkten Kreditnachfrage an die Banken, die darauf ebenfalls mit der schon geschilderten Gründung von Aktienbanken reagierten.

Beide Entwicklungen führten dazu, daß eine Kapitalbereitstellung, die fast ausschließlich auf persönlichen Bekanntschaften beruht, unmöglich wurde. Denn nun entstand ein typisches Principal-Agent-Problem zwischen den zahlreicher gewordenen Bankeigentümern, die z.T. beträchtliche Summen investierten, um die Bank mit dem notwendigen Eigenkapital auszustatten, und dem Bankmanagement. Inhaltlich liegt diesem Principal-Agent-Problem das gleiche Informationsproblem zugrunde, das auch eine externe Finanzierungsbeziehung kennzeichnet: Wie läßt sich kontrollieren, ob und inwieweit die von den Bankeigentümern an das Bankmanagement delegierte Überwachung der Kapitalnehmer tatsächlich ausgeführt wird, wenn das Bankmanagement seine Kreditentscheidung allein oder überwiegend mit persönlichen Beziehungen und/oder Kenntnissen zum Kreditnehmer begründet?^{80,81}

⁸⁰ „Joint stock banks being of course obliged to act through agents and by a principal, and therefore under the restraint of general rules, cannot be guided by so nice a reference to degrees of difference in the character of responsibility of parties; nor can they undertake to regulate the assistance to be granted to concerns under temporary embarrassment by so accurate a reference to the circumstances, favourable or unfavourable, of each case.“ Bagehot (1873), S. 122. Die theoretische Fundierung dieses Principal-Agent-Problems leisteten Jensen/Meckling (1976).

Daß „there is no more unsafe government for a bank than that of an eager and active manager, ... for the manager may easily glied into dangerous and insecure transactions, nor can the board effectually check him“ (Bagehot (1873),S. 127), wurde in Deutschland nach der Liberalisierung des Aktienrechts und dem Ende des Gründungsbooms Mitte der siebziger Jahre des 19. Jahrhunderts deutlich, als viele der neu gegründeten Aktienbanken Konkurs anmelden mußten, der realwirtschaftlichen Rezession die Finanzkrise folgte (Edwards/Ogilvie (1995), S. 7, Pohl, M. (1982a), S. 226).

Aus diesen Erfahrungen wurden zwei Schlußfolgerungen gezogen. Zum einen verschärfte der Staat die Voraussetzungen, die erfüllt sein mußten, um eine Bank als Aktiengesellschaft zu gründen.⁸² Zum anderen vollzog sich ein Wechsel in der Geschäftspolitik der Banken. Um die Risiken einzudämmen, die sich aus der Kontrollproblematik hinsichtlich des Bankmanagements durch die Eigentümer ergab, wurde eine weitgehende Formalisierung des Aktivgeschäfts vollzogen (Pohl, H. (1982), S. 121). Dies bedeutete, daß die Banken weitgehend von eigenkapitalähnlichen und/oder allein auf persönlichen Beziehungen fußenden Engagements abrückten und immer stärker zu einer kurzfristigen, auf Sicherheiten beruhenden Finanzierung der Unternehmen übergingen. Entsprechend stieg in Deutschland der Anteil des kurzfristigen Kontokorrentkredits „from 50.8% in 1883 to 70.7% in 1909, while the share of long-term credit (securities) dropped from 12% in 1883 to 0.3% in 1913.“⁸³

In der Literatur herrscht Uneinigkeit darüber, wie diese Dominanz des formal kurzfristigen Kontokorrentkredits gewertet werden soll, da in der Regel diese Kredite immer wieder verlängert bzw. nie gekündigt wurden, so daß es sich de facto oft um langfristige Kredite handelte (Wellhöner/Wixforth (1990), S. 15ff.) Eine wesentliche Ursache des zunehmenden Kontokorrentgeschäfts lag z.B. darin, daß es Voraussetzung für das Emissions- und Gründungsgeschäft wurde. Im Gegensatz zur Periode der 50er und 60er

⁸¹ Dieses Kontrollproblem tritt dann noch stärker im Verhältnis zwischen Einleger, d.h. Fremdkapitalgeber, und Bankmanager auf. Es ist ein zentrales Argument, um die staatliche Regulierung des Bankensektors zu begründen; vgl. Dewatripont/Tirole (1996).

⁸² Damit wurde ein regulatives Element eingeführt, das in England bereits im Rahmen der Peelschen Akte angewandt wurde (Bagehot (1873), S. 123): relative hohe Eintrittsbarrieren in den Bankenmarkt, die einerseits den existierenden Banken einen Schutz von Konkurrenz und damit auch bei relativ risikoarmen Verhalten eine ausreichende Rendite ermöglichten, andererseits den Bankenmarkt vor dem Eintritt von Banken bewahrte, die einem größeren Risiko des moral hazard-Verhaltens ausgesetzt sind.

⁸³ Pohl, H. (1985), S. 80; ähnlich Pohl, M. (1991), S. 41.

Jahre finanzierten die Banken die Aktien eines Unternehmens nun erst einmal per Kredit vor. Die Emission erfolgte später, wenn die Investition bereits durchgeführt worden war. "Durch die Emission konnten die vorgestreckten Mittel abgelöst werden und das neue Unternehmen seine normale Geschäftstätigkeit weiterführen." (Pohl, M. (1982a), S. 282). Da der Emissionszeitpunkt von der Verfassung des Aktienmarktes abhing, konnte diese Vorfinanzierung auch eine Laufzeit von mehreren Jahren aufweisen. Wellhöner/Wixforth ((1990), S. 23) sehen in dieser Vermittlerrolle der Banken zwischen Industrieunternehmen und Kapitalmarkt deren wesentlichen Beitrag zum industriellen Akkumulationsprozeß. Insofern ist die in der Einleitung aufgeführte These, die deutschen (Groß-)Banken hätten insbesondere über die Bereitstellung langfristiger Finanzierungsmittel zum Industrialisierungsprozeß beigetragen, zumindest zu qualifizieren.

Die Frage, ob es sich bei der immer bedeutender werdenden Kontokorrentfinanzierung um eine kurz- oder langfristige Finanzierung handelte, ist jedoch von einer geringeren Relevanz als es zunächst den Anschein haben mag. Denn selbst wenn alle Kontokorrentkredite als langfristige Kredite gewertet werden, zeigen empirische Untersuchungen, daß "selbst in der Phase ungebrochener kontinuierlicher Erweiterung des Akkumulationsprozesses die Unternehmen ... nicht auf langfristige Kontokorrentkredite als primären Faktor für die Finanzierung ihres Unternehmenswachstums zurückgriffen. ... Statt dessen waren ... die Selbstfinanzierung aus reinvestierten Profitteilen und Abschreibungen, der Rückgriff auf in- und ausländische Kapitalmärkte, finanzielle Leistungen der Unternehmerfamilien sowie institutionelle Alternativen zum privaten Bankensektor für die Unternehmensfinanzierung von erheblich größerer Bedeutung." (Wellhöner/Wixforth (1990), S. 17).

Insgesamt läßt sich auf der Grundlage der empirischen Evidenz ein Bild der Unternehmensfinanzierung in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zeichnen, das in Bezug auf die vom Bankensystem bereitgestellten Volumina gegenüber der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts fast einen Quantensprung darstellt. Auch die Form der Mittelbereitstellung, die Kredittechnologie, veränderte sich, weil das persönliche Moment gegenüber formalen, interpersonell nachvollziehbaren Kreditentscheidungskriterien immer stärker in den Hintergrund rückte. Beide Entwicklungen stützen die These, daß die Entstehung der Großbanken und ihr (Kredit-)Engagement den industriellen Aufbruchprozeß in Deutschland nach 1870 beschleunigten. Allerdings blieben die interne Finanzierung und andere, informelle Finanzierungsquelle nach wie vor von großer Bedeutung für die Finanzierung unternehmerischer Aktivität.

Für die Finanzierung von Kleinst- und Kleinunternehmen ist die Frage des Charakters der Kontokorrentkredite der Großbanken jedoch weitgehend irrelevant, da sie von dieser Entwicklung der Unternehmensfinanzierung nach 1870 ohnehin weitgehend ausgeschlossen waren (Pohl, M. (1991), S. 44). Für die Zielgruppe bestand weiterhin die Kreditrationierung durch das formale Finanzsystem. Entsprechend waren sie gezwungen, ihren Finanzierungsbedarf überwiegend über interne Finanzierungsquellen bzw. über die Beschaffung externer Mittel auf dem informellen Finanzmarkt (Familie, Freunde, Geldverleiher) zu decken.

5.5 Staatliche bzw. nicht ausschließlich kommerzielle Eingriffe in das Bankensystem zur Verbesserung der Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen: Die Entstehung zielgruppenorientierter Institute

In der wirtschaftshistorischen Literatur herrscht Einigkeit darüber, daß direkte Interventionen des Staates in den Finanzmarkt mit dem Ziel der speziellen Förderung von Unternehmen, d.h. nicht (nur) kleiner und mittlerer Unternehmen, im 19. Jahrhundert begrenzt waren (Henning (1996), S. 160). Es gab zwar Staatsbanken, die in der Zeit der staatlichen Wirtschaftslenkung entstanden waren und Gewerbe und Handel fördern sollten; “doch waren sie im 19. Jahrhundert vor allem Institute des Staates zur Erledigung seiner Geldgeschäfte, wobei die Kreditbeschaffung für den Staat im Vordergrund stand. An der Industriefinanzierung waren die Staatsbanken kaum beteiligt.“ (Pohl, H. (1982), S. 125/26). Selbst diese begrenzten Eingriffe sind zudem mit dem bereits in Abschnitt 2 erörterten Fragezeichen zu versehen, inwiefern sie tatsächlich ein Marktversagen überwunden, und nicht eher ein Staatsversagen verursacht haben. Denn schon für diese Periode lassen sich kritische Einwände formulieren, “die insbesondere einen Unterschied zwischen dem offenbarten Zweck von Handlungen und den tatsächlichen wirtschaftlichen Wirkungen betonen. Subjektive Förderungsabsichten haben sich nicht selten als objektive Behinderungen herausgestellt.“ (Borchardt (1976a), S. 244).

Insgesamt gab es im 19. Jahrhundert daher keine nennenswerte Eingriffe des Staates in das Finanzsystem mit dem Ziel, kleine und mittlere Unternehmen zu fördern. Dennoch waren das Problem des mangelnden Zugangs der Zielgruppe zu Finanzdienstleistungen und die negativen ökonomischen und sozialen Effekte dieser Rationierung bekannt. Die Reaktion bestand in der Gründung von Sparkassen und Genossenschaftsbanken, die

zunächst auf private, oft caritativ geprägte Initiativen zurückging.⁸⁴ Erst in einer späteren Entwicklungsphase wurde der Staat entweder Gründer und Regulator (bei den kommunalen Sparkassen (Pohl, M. (1982), S. 203)) oder nur Regulator (bei den Volks- und Raiffeisenbanken (Pohl, M. (1982a), S. 338)).

Die Sparkassen entstanden Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts aus einer Situationsanalyse, die zu dem Ergebnis kam, daß die bestehenden Finanzinstitute eine Geschäftspolitik praktizierten, die den Angehörigen ärmerer Schichten, Tagelöhnern, Dienstboten und Handwerksgesellen den Zugang zu Finanzdienstleistungen, insbesondere zu der Möglichkeit, kleine Ersparnisse zinsbringend anzulegen, verwehrte (Pohl, M. (1982), S. 195). Folgerichtig konzentrierten die Sparkassen sich bis zum Ersten Weltkrieg fast ausschließlich auf das Passivgeschäft mit dieser Zielgruppe. Dabei standen nicht jene Wirtschaftssubjekte im Vordergrund, die sich unter der Armutsschwelle befanden, “sondern die Zielgruppe rekrutierte sich aus denjenigen Personen, die sich zwar oberhalb dieser Grenze, aber in einer instabilen, ständig bedrohten Zone befanden.“ (Pohl, M. (1982), S. 196).⁸⁵ Die Organisation dieser Sammelfunktion von Spareinlagen stellte sich für die Sparkassen zunächst als mühsames Geschäft heraus. Bis 1870 “quantitatively, the savings banks seem to have been of minor importance. ... They were dependent upon voluntary savings to a much larger extent than banks and bankers were, and their development was thus a growth-induced rather than a growth-inducing phenomenon.“ (Tilly (1967), S. 165)⁸⁶ Erst nach 1870, als der Industrialisie-

⁸⁴ Vgl. Geiger (1994), S. 12; Pohl, M. (1982), S. 202ff.

⁸⁵ Weder Sparkassen, noch Genossenschaftsbanken wendeten sich daher an die “poorest of the poor”; eine Erkenntnis, die im Zusammenhang mit Finanzsektorprojekten für Kleinst- und Kleinunternehmen von Relevanz ist, weil nachhaltigen, d.h. kostendeckend operierenden Mikrokreditprogrammen oft vorgeworfen wird, nicht die Ärmsten der Armen zu bedienen. Offensichtlich waren sich schon die Gründer der Sparkassen- und Genossenschaftsbankbewegung bewußt, daß beide Ziele, Kostendeckung und Nachhaltigkeit auf der einen, Versorgung der Ärmsten der Armen mit Finanzdienstleistungen auf der anderen Seite nicht zusammen erreicht werden können. Dennoch dürfte unbestritten sein, daß sowohl die Sparkassen- als auch die Genossenschaftsbewegung sozialpolitisch förderungswürdige Institutionen sind, als die sie dann auch per Gesetz anerkannt wurden.

⁸⁶ Sehr schnell wurde auch deutlich, daß das Sammeln kleiner Sparbeträge mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. “Um die Verwaltungskosten niedrig zu halten, beschäftigten die Kassen bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts fast ausschließlich nebenamtliches Personal. Die hieraus resultierende Personalknappheit führte dazu, daß die Kassenschalter meist nur an ein bis zwei Tagen in der Woche geöffnet waren, wodurch es vielen Lohnarbeitern und Dienstboten oft nicht möglich war, ihr Geld zur Kasse zu bringen.” Pohl, M. (1982), S. 196. Die hohen Transaktionskosten des Passivgeschäfts mit sehr kleinen Beträgen ist ein zentrales Argument, zielgruppenorientierte Finanzinstitutionen zu Beginn ihrer Tätigkeit nicht auch noch mit dieser Aufgabe zu betrauen; vgl. Schmidt/Zeitinger (1994), S. 86ff.

rungsprozeß an Fahrt gewann, ein stärkeres Wirtschaftswachstum und eine zunehmende Stärkung der Masseneinkommen zu beobachten waren, begann auch quantitativ die Erfolgsgeschichte der deutschen Sparkassenbewegung.⁸⁷ Der Durchbruch zum modernen Bankunternehmen fand schließlich im Jahr 1908 statt, als die Sparkassen das Giro-system einführten. Dieses gab ihnen die Möglichkeit - basierend auf dem neuen Reichs-scheckgesetz - am nationalen bargeldlosen Zahlungsverkehr teilzunehmen: "it was here that, boosted by the economic and political developments of the following years ... , the savings banks seriously entered the business of "banking"," (Geiger (1994), S. 15).

Auf der Aktivseite dominierten bei den Sparkassen im 19. Jahrhundert Hypothekendarlehen, staatliche Wertpapiere und Kommunaldarlehen (Pohl (1982a), S. 327, Tilly (1967), S.165). Ein Kreditgeschäft mit Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen fand praktisch nicht statt, konnte nicht stattfinden, da die Sparkassen bei der Kreditgewährung hohe Sicherheitsanforderungen stellten, die weder die Landwirte, noch die Handwerks- und Kleinbetriebe erfüllen konnten (Pohl, M. (1982), S. 203).⁸⁸

In diese Lücke stießen besonders die Genossenschaftsbanken, in den urbanen Regionen: die Volksbanken, die sich speziell den Kreditbedürfnissen der Handwerker und Kleingewerbetreibenden widmeten (Pohl, H. (1982), S. 123). Ziel war die Stärkung von kleinen und mittleren Betrieben im Wettbewerb gegen große Unternehmen: „Um der Konkurrenz der Großbetriebe standhalten zu können, benötigten die Handwerker Kapital, um maschinelle Einrichtungen und moderne Werkzeuge einzukaufen und größere Rohstoffvorräte anzulegen. Die Eigenkapitalbildung im Kleingewerbe war jedoch gering, und Bankinstitute, die bei der Kreditgewährung den im Mittelstand fehlenden Kreditsicherheiten Rechnung trugen, existierten nicht.“ (Pohl, M. (1982a), S. 202.)

Während die Genossenschaftsvereine zunächst neben dem Bank- und Kreditgeschäft auch noch weitere ideelle bzw. sozialpolitische Ziele verfolgten, wie z.B. die Erziehung

⁸⁷ Vgl. dazu im einzelnen Pohl, M. (1982a), S. 325.

⁸⁸ Daß die Sparkassen damit – neben dem Zahlungsverkehr - ein wichtiges Geschäftsfeld außer Acht ließen, bzw. aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen außer Acht lassen mußten, war durchaus bekannt. "In der Zeit von 1890 bis 1908 erschienen in der Zeitschrift "Sparkasse" zahlreiche Artikel zur Einführung des Scheck- und Kontokorrentverkehrs, wobei sich insbesondere der sächsische Bürgermeister Johann Christian Eberle für ein fortschrittliches soziales und neureformiertes Sparkassenwesen einsetzte. Vor allem forderte er eine Verbesserung des Aktivgeschäfts, vornehmlich des Kreditgeschäfts der Sparkassen, um dem Mittelstand kurz-, mittel- und langfristige Betriebskredite zur Verfügung stellen zu können." (Pohl, M. (1982a), S. 323).

verwahrloster Kinder, die Beschäftigung Arbeitsloser und entlassener Sträflinge sowie die Errichtung von Volksbibliotheken, zeigte sich bald, "daß die verschiedenen Geschäftszweige in ein und derselben Genossenschaft bzw. in deren Statuten sich direkt nicht vereinigen ließen. Bald trat denn auch ein Zweig nach dem anderen außer Wirksamkeit und es blieb als direkte Tätigkeit des Vereins schließlich nur das Darlehensgeschäft übrig." (Pohl, M. (1982), S. 209).⁸⁹

Diese Professionalisierung und der Aufbau einer Verwaltung, die sich auf eine streng wirtschaftliche bankmäßige Grundlage stützte (Pohl, M. (1982a), S. 337), war aber auch deshalb unausweichlich,⁹⁰ weil die Mitglieder, die Genossen, nicht nur Geschäftsanteile übernahmen und damit die Kapitalgrundlage der Genossenschaftsbanken schufen, sondern auch direkt, primär und unbeschränkt für die Verbindlichkeiten der Bank solidarisch hafteten (Pohl, M. (1982), S. 205). Entsprechende Sorgfalt war bei der Gestaltung des Kreditgeschäfts erforderlich. Deshalb dominierte bei den Volksbanken wie bei den anderen Geschäftsbanken auch das kurzfristige Kreditgeschäft⁹¹, möglichst in Wechselform (Pohl, M. (1982a), S. 338), um die Solvenz und Liquidität der Volksbanken zu gewährleisten. Mit anderen Worten: die Volksbanken betrieben "zielgruppenorientiertes banking" in der Tradition der Geschäftsbanken.

Wie bei den Sparkassen ist auch bei den Genossenschaftsbanken nach 1870 ein deutlicher Anstieg der Geschäftstätigkeit festzustellen. So stieg das ausstehende Kreditvolumen der Volksbanken im Jahr 1865 von 61,03 Mio Mark auf 1781,16 Mio Mark im Jahr 1913. Im gleichen Zeitraum nahm die Zahl der Volksbanken (und ihrer Mitglieder) von 498 (165.595) auf 1093 (815.065) zu.

⁸⁹ Auch dieses Ergebnis der wirtschaftshistorischen Analyse ist für die heutige Gestaltung von Kleinst- und Kleinkreditprogrammen in Entwicklungs- und Transformationsökonomien von Relevanz, weil es die Auffassung derjenigen bestätigt, die eine Überfrachtung dieses Projekttyps mit diversen sozial- und entwicklungspolitischen Zielen, so begründet sie für sich genommen sein mögen, ablehnen; vgl. Schmidt/Zeitinger (1994), S. 44.

⁹⁰ Die Geschäftsführung bei den Volksbanken war daher auch nicht ehrenamtlich, "sondern hauptamtlich, und die Geschäftsführer wurden auch demnach bezahlt." (Pohl, M. (1982a), S. 338).

⁹¹ Dies war bei den Raiffeisenbanken aufgrund der Besonderheiten des landwirtschaftlichen Produktionsprozesses anders; vgl. Pohl, M. (1982a), S.210.

5.6 Klein- und Mittelbetriebe, Banken und Unternehmensfinanzierung im Deutschland des 19. Jahrhunderts und in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten - Parallelen und Hinweise für die Eignung des Förderbankenansatzes als Instrument zur Verbesserung der Finanzierungssituation der Zielgruppe

Die Finanzsektorstudie des Deutschen Reiches im 19. Jahrhundert enthält eine Situationsanalyse, die in Bezug auf die Zielgruppe in zwei Punkten mit jener in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten am Ende des 20. Jahrhunderts übereinstimmt⁹²:

1. Nach der Gewerbefreiheit entstand in Deutschland wie in den Transformationsländern nach der Aufhebung des im Kommunismus herrschenden Verbots privatwirtschaftlicher Tätigkeit ein großer privater Sektor von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen. In beiden Fällen dominieren in den ersten Jahren/Jahrzehnten Kleinst- und Kleinunternehmen, die von Einzelpersonen bzw. Unternehmensfamilien geführt werden.
2. In Deutschland wie in den Transformationsländern ist dieser Sektor weitgehend kreditrationiert, sofern Unternehmen nicht über persönliche Beziehungen bzw. lang anhaltende Geschäftsverbindungen mit den Verantwortlichen in dem entstehenden Finanzsystem verfügen. Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen müssen sich daher weitgehend auf die interne Finanzierung sowie auf den informellen Finanzsektor verlassen, um ihre Aktivitäten finanzieren zu können.

Die "Finanzsektorstudie - Deutsches Reich, 19. Jahrhundert" zeigt aber, daß diese Kreditrationierung von der Zielgruppe nicht nur als Hindernis empfunden wird. Zumindest in Bezug auf eine externe Bereitstellung von Eigenkapital oder eigenkapitalähnlichen Mitteln bzw. auf eine externe langfristige Fremdfinanzierung ist die Nachfrage nicht so groß, wie dies angesichts der auch von der Zielgruppe selbst beklagten "Kapitalknappheit" (Borchardt (1961)) zu vermuten wäre. Einige Gründe, die zur Erklärung dieses Phänomens angeführt wurden, lassen sich auch in Mittel- und Osteuropa finden. So begründet Pissarides (1998, S. 11) die oft nur zögerliche Inanspruchnahme

⁹² Es sei darauf hingewiesen, daß mit diesem Vergleich nicht suggeriert werden soll, daß sich die mittel- und osteuropäischen Transformationsökonomien auf dem Entwicklungsstand des Deutschen Reiches im 19. Jahrhundert befinden.

von Venture Capital Fonds in Mittel- und Osteuropa durch die Zielgruppe im wesentlichen mit der “reluctance of SMEs’ managers to have an outside shareholder and their exaggerated perception of the value of their companies”, also auch mit dem Unabhängigkeitsstreben der ersten Unternehmergeneration. In Albanien konnte die zielgruppenorientierte Finanzinstitution FEFAD(-Bank) oft die Erfahrung machen, daß Kreditnehmer ihre Kredite mit einer Durchschnittslaufzeit von 18 Monaten - also einer im bundesdeutschen Kontext eher kurzen Laufzeit - vorzeitig zurückzahlen wollen. Auch aus der Erfahrung der anderen, in der Einleitung erwähnten Projekte zielgruppenorientierter Finanzinstitutionen auf der ersten Ebene, die von der KfW, EBRD oder IFC initiiert wurden, läßt sich bestätigen, daß die Kreditnachfrage überwiegend auf Umlaufkapital zielt.⁹³ Dies bedeutet, daß im Kontext eines neu entstehenden Sektors privater Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen die Ausgangshypothese des Förderbankensatzes, daß ein angemessenes Finanzierungsangebot für die Zielgruppe ausschließlich und überwiegend in der “Bereitstellung langfristiger Finanzierungen” besteht, einer empirischen Überprüfung nicht standhält.

Das Deutsche Reich im 19. Jahrhundert bietet die Gelegenheit, eine sich weitgehend endogen vollziehende Finanzsystementwicklung zu beobachten, also eine Entwicklung, die nicht von außen oder von Staats wegen angestoßen wird, sondern fast ausschließlich von privatwirtschaftlichen Kräften getragen wird. Da ein ähnliches Entwicklungsmuster auch in den anderen, heute entwickelten Volkswirtschaften zu beobachten ist,⁹⁴ und auch keine Alternativszenarien erfolgreicher Finanzsystementwicklungsprozesse zur Verfügung stehen, bietet es sich an, diesen Prozeß auf Charakteristiken hin zu untersuchen, die als Referenz für eine Politik dienen können, einen solche Entwicklung in anderen Teilen der Welt zu einem anderen Zeitpunkt zu wiederholen. Es ist hier nicht der Platz, im Detail auf die theoretischen Überlegungen einzugehen, die die folgende Auswahl begründen.⁹⁵ Deshalb seien die Charakteristiken nur kurz aufgelistet:

1. Banken entstehen aus erfolgreichen, nicht zuletzt im Handel operierenden Unternehmen, die einerseits über eine ausreichende Finanzkraft verfügen, das Gründungskapital bereitzustellen, andererseits im Zusammenhang mit ihrer realwirtschaftlichen

⁹³ Vgl. auch Caprio (1995), S. 250.

⁹⁴ Vgl. Winkler (1998) sowie Winkler (Veröffentlichung in Vorbereitung).

⁹⁵ Vgl. dazu Winkler (Veröffentlichung in Vorbereitung).

Tätigkeit bereits über einen Grundstock an (Kredit-)Kunden verfügen, dem sie erfolgreich Finanzdienstleistungen, insbesondere Kredit, anbieten können.

2. Das Aktivgeschäft der Banken besteht zunächst fast ausschließlich aus kurzfristigen Krediten an dem/n Bankeigentümer/n und/oder Bankmanager/n bekannten Unternehmen.
3. Banken weisen zu Beginn ihrer Tätigkeit eine hohe Eigenkapitalquote auf.
4. Im Entwicklungsprozeß vollzieht sich auf der Aktivseite ein Formalisierungsprozeß des Kreditgeschäfts, der es erlaubt, auf persönliche Referenzen zunehmend zu verzichten. Die langfristige Kreditvergabe nimmt zu, wenngleich die kurzfristige Kreditvergabe nach wie vor dominiert. Auf der Passivseite nimmt im Zuge des steigenden bargeldlosen Zahlungsverkehrs die Bedeutung von Fremdkapital in Form von Sichteinlagen als Refinanzierungsinstrument zu, so daß die Eigenkapitalquote zurückgeht.

In Mittel- und Osteuropa waren die Ausgangsbedingungen der Finanzsystementwicklung zu Beginn der 90er Jahre des 20. Jahrhunderts, wie in Abschnitt 4 erörtert, ganz anders als in Deutschland zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Dennoch lassen sich nach der nunmehr fast zehnjährigen Transformationsperiode durchaus Parallelen erkennen. So agieren die erfolgreicherer der jungen, kleinen Privatbanken in den Transformationsländern, z.B. in Bosnien-Herzegowina, Georgien, Mazedonien und Armenien, durchaus auf einer ähnlichen Geschäftsgrundlage wie die Privatbankiers in Deutschland vor 150 Jahren: Gegründet von erfolgreichen (Handels-)unternehmen organisieren sie ein kurzfristiges Kreditgeschäft an bekannte Unternehmen auf der Basis einer relativ hohen Eigenkapitalquote und widmen sich verstärkt dem (bargeldlosen, internationalen) Zahlungsverkehr.⁹⁶

⁹⁶ Der Verfasser hat in einer Finanzsektorstudie die kleinen Privatbanken, die in dem Transformationsland seit einigen Jahren operierten, für diese Vorgehensweise gelobt und damit Kritik vom Auftraggeber der Studie ausgelöst, weil genau diese Vorgehensweise dafür verantwortlich ist, daß der Großteil der Zielgruppe von Finanzdienstleistungen ausgeschlossen wird. Das Mißverständnis, das sich im Gespräch klären ließ, beruhte auf unterschiedlichen Sichtweisen und Annahmenkonstellationen, die den Verfasser und den Auftraggeber zu ihren jeweiligen Urteilen veranlaßten. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen: Wenn die entstehenden, kleinen Privatbanken nicht über eine allgemein anwendbare Kredittechnologie verfügen, die es ihnen erlaubt, auch unbekannte Unternehmen unter tragbaren Risikokosten zu kreditieren, dann ist eine Konzentration auf das Kreditgeschäft mit bekannten Unternehmen bzw. die Konzentration auf andere, risikolose Ge-

Der Förderbankenansatz, der für sich in Anspruch nimmt, die Finanzsystementwicklung in den Transformationsländern unterstützen zu wollen, ist angesichts dieser Evidenz vor die Frage gestellt, ob sein Anliegen – die Vergabe langfristiger und vergleichsweise großer Kredite – nicht eine höhere Entwicklungsstufe des Finanzsystems voraussetzt, als sie insbesondere in den im Reformprozeß weiter zurückgebliebenen Transformationsstaaten gegeben ist. Denn wenn zu Beginn der Finanzsystementwicklung die kurzfristige Kreditvergabe auf der Basis einer hohen Eigenkapitalquote zur “banking tradition” gehört, wie es die Analyse der deutschen Entwicklung im 19. Jahrhundert nahelegt, erscheint ein Förderkonzept, das auf eine langfristige Kreditvergabe auf der Basis einer stärkeren Fremdkapitalaufnahme (bei der Förderbank) der Geschäftsbanken setzt, auch aus der Perspektive der Kreditanbieter, der Geschäftsbanken, als unangemessen.

Schließlich zeigt die deutsche Finanzsystementwicklung, daß nicht davon ausgegangen werden kann, daß eine Bedienung der Zielgruppe auf der Prioritätenliste der sich im Wettbewerb durchsetzenden Geschäftsbanken steht. Insofern wird die Überlegung aller bi- und multilateralen Geber bestätigt, zugunsten der Zielgruppe – sofern ihre Förderungswürdigkeit an sich außer Frage gestellt wird - aktiv in den Finanzsektor einzugreifen. Im 19. Jahrhundert gab es keine bi- oder multilateralen Geber, so daß das deutsche Beispiel kein direktes Vorbild für die Gestaltung von Finanzsektorprojekten dieser Art liefern kann. Dennoch stehen mit den Sparkassen und Genossenschaftsbanken zwei Institutsgruppen zur Verfügung, die sich – jeweils auf einer Seite der Bankbilanz – speziell der Zielgruppe widmen, und dies einerseits mit der Vernachlässigung durch die bestehenden Geschäftsbanken, andererseits mit der Förderungswürdigkeit der Zielgruppe begründeten. Da diese Initiativen zudem entweder von “Gebern” in Form von Honorartoren und Stiftungen (im Fall der Sparkassen) oder sozial, liberal und kommerziell gesinnten Persönlichkeiten ausgingen (im Fall der Volks- und Raiffeisenbanken), können sie durchaus mit Projekten der Gebergemeinschaft in Entwicklungs- und Transformationsökonomien verglichen werden.

schäftssparten, z.B. den Zahlungsverkehr, eine vernünftige Reaktion der Banken auf ihre ungenügende Kredittechnologie und daher zu begrüßen. Aus Sicht der Zielgruppe ist dieses Verhalten dagegen zweifellos als negativ zu bewerten, weil sie ihre Kreditrationierung zur Folge hat.

Für die Fragestellung, in welcher (Projekt-)Form die Finanzierungssituation von Kleinst-, Klein- und Mittelunternehmen verbessert werden kann, geben diese Initiativen folgende Hinweise:

1. Es handelte sich um Finanzinstitutionen, die auf der ersten Ebene, der Geschäftsbankenebene, gegründet wurden.
2. Gründer und Eigenkapitalgeber war nicht der Staat, sondern waren an der Zielgruppe orientierte Persönlichkeiten und Institutionen. Erst nachdem sich die Institutionen etabliert hatten, zog der Staat über entsprechende Gesetze nach und gab der Entwicklung ein formales, regulatives Korsett.
3. Die Geschäftspolitik dieser Institutionen zielte auf Professionalisierung, Kommerzialisierung, und Konzentration auf Finanzgeschäfte mit der Zielgruppe. Deshalb läßt sich im Entwicklungsprozeß beider Institutsgruppen feststellen, daß
 - das caritative Element (nicht die Zielgruppenorientierung!) schnell an Bedeutung verlor und schließlich ganz aufgegeben wurde,
 - Kostendeckung und Wirtschaftlichkeit in den Vordergrund rückten, wofür ein mit der Führung von Bankgeschäften vertrautes Management verantwortlich gemacht wurde,
 - auf der Kreditseite (bei den Volksbanken) die "banking tradition" der kurzfristigen Kreditvergabe für Betriebsmittel übernommen, auf der Passivseite (bei den Sparkassen) mit der Einführung des (bargeldlosen) Zahlungsverkehrs die Attraktivität der Einlagenbildung erhöht wurde.

Unter der Annahme, daß angesichts der Parallelen in Bezug auf den Entwicklungsstand der Zielgruppe und des Finanz- bzw. Bankensystems die deutsche Finanzsystementwicklung im 19. Jahrhundert als Referenz für Finanzsektorprojekte mit der Zielrichtung kleiner und mittlerer Unternehmen in Mittel- und Osteuropa geeignet ist, machen diese Hinweise deutlich, daß der Förderbankenansatz die meisten Elemente dieser Form des "Eingreifens" in das Bankensystem nicht aufweist: Statt Geschäftsbanken der ersten Ebene sind Förderbanken Institute der zweiten Ebene, statt privater bzw. nicht-staatlicher Initiative, dominiert der Staat die Entstehung der Förderbanken, statt einem Kreditgeschäft in der Banktradition wird die langfristige Kreditvergabe, refinanziert über die Förderbank, vorgeschlagen. Umgekehrt sind die diversen Elemente fast alle in verschiedener Weise bzw. Kombination in dem Konzept der Gebergemeinschaft ver-

treten, das auf den Prinzipien des "institution building, commercial approach und financial system orientation" beruht. Lediglich die Institutionenform ist im upgrading-Ansatz eine andere, nämlich die einer zielgruppenorientierten, von diversen Gebern initiierten Privatbank, da einerseits die bisherige Praxis mit Genossenschaftsbanken als Projekttyp in Entwicklungsländern negativ ausfällt (Krahen/Schmidt (1994), S. 52ff., Schmidt/Zeitinger (1994), S. 20), andererseits der Genossenschaftsgedanke in den meisten Transformationsländern aufgrund der kommunistischen Vergangenheit diskreditiert ist, so daß Bemühungen, ihn zu rehabilitieren und in der Praxis zum Durchbruch zu verhelfen, entweder scheitern oder enorm zeitaufwendig sind. Umgekehrt ist z.B. die russische Sparkasse, Sberbank, ein wesentlicher Projektpartner des Russia Small Business Fund, so daß hier der Entwicklungsprozeß, der sich im deutschen Sparkassenwesen mit Beginn des 20. Jahrhunderts vollzog, in dieser Institution über die technische und finanzielle Zusammenarbeit angestoßen und beschleunigt wird.

6. Die Eignung des Förderbankenkonzepts als Instrument zur Entwicklung des Finanzsystems und der KMU-Finanzierung in den Transformationsstaaten Mittel- und Osteuropas – Eine Frage der Situationsanalyse und der empirischen Ergebnisse

In den vorangegangenen Kapiteln ist der Förderbankenansatz vor dem Hintergrund verschiedener Situationen analysiert worden. Da die Tätigkeit der KfW in der Bundesrepublik Deutschland von den Vertretern dieses Ansatzes als zentraler empirischer Beleg für die Validität der These herangezogen wird, das Konzept sei geeignet, die Finanzierungssituation der Zielgruppe kleiner und mittlerer Unternehmen in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas zu verbessern, stand zunächst die deutsche Nachkriegsentwicklung und die Rolle der KfW im Mittelpunkt der Analyse. Dabei zeigte sich, daß in den ersten Nachkriegsjahren, mindestens bis 1955, wenn nicht bis 1971, die KfW dem Förderbankenkonzept in Bezug auf die Zielgruppe praktisch nicht folgte. Vielmehr agierte sie als klassische, erfolgreiche Wiederaufbaubank, gestützt auf die überragende Bankerfahrung der beiden wichtigsten Gründungspersönlichkeiten.

Als das Förderbankenkonzept im Jahr 1971 entwickelt und im großen Stil umgesetzt wurde, waren die Bedingungen im Sektor kleiner und mittlerer Unternehmen wie im Finanzsektor der Bundesrepublik weit von jener Situation entfernt, unter denen diese Sektoren in den mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten operieren. Während in Deutschland nach 1971 die KfW als Förderbank darauf abzielte, einem Wettbewerbsnachteil etablierter Klein- und Mittelbetriebe gegenüber Großunternehmen in einem ansonsten funktionierenden und stabilen Finanzsystem entgegenzuwirken, stehen bzw. stünden die Förderbanken in Mittel- und Osteuropa vor einer Situation, in der sich instabile, fast ausschließlich Kleinst- und Kleinunternehmen in einem neuen Marktumfeld bewähren müssen, das nicht zuletzt durch einen extrem krisenanfälligen Finanzsektor gekennzeichnet ist. Dessen Institutionen sind jedoch an der Finanzierung des privaten Sektors insgesamt, d.h. großer wie kleiner und mittlerer Unternehmen, entweder überhaupt nicht oder nur selektiv beteiligt, da sie nicht über entsprechende Kredittechnologien verfügen, wie die hohen Ausfall- und Säumigkeitsquoten zeigen.

Zudem sieht sich der Förderbankenansatz in den meisten Reformstaaten mit politökonomischen Rahmenbedingungen konfrontiert, die es als unwahrscheinlich erscheinen lassen, daß ein derart fragiles Gleichgewicht zwischen professionellem, bankmäßigen Verhalten auf der einen und politischem Auftrag, Eigentümerschaft und Einfluß auf der anderen Seite entstehen oder gehalten werden kann, wie es die KfW seit 1948 kenn-

zeichnet. Diese Unterschiede in Bezug auf die wichtigsten Kategorien, auf denen der Förderbankenansatz aufbaut – Zielgruppe, Bankensystem und corporate governance-Bedingungen -, lassen vermuten, daß Förderbanken in Mittel- und Osteuropa, vielleicht mit der Ausnahme der am weitesten fortgeschrittenen Reformstaaten, vor großen Schwierigkeiten stehen, wenn sie auf der Basis des Konzepts einen nennenswerten Teil der Zielgruppe, insbesondere die kleinen Unternehmen, erreichen wollen. Die vorliegende, allerdings ungenügende empirische Evidenz widerspricht dieser Hypothese nicht. Förderbanken sind bisher nur in Ländern operativ tätig, die im Transformationsprozeß relativ weit fortgeschritten sind. Zudem scheint das KMU-Geschäft dieser Förderbanken überwiegend in der Kreditvergabe an die größeren Unternehmen dieser Zielgruppe zu bestehen. Der Beitrag, die Kreditrationierung von Kleinst- und Kleinunternehmen zu mildern, dürfte entsprechend klein sein. Schließlich scheint das KMU-Geschäft im Vergleich zu den anderen Geschäftsfeldern, die eine Förderbank laut Konzept lediglich als Ergänzung zum Kerngeschäft der KMU-Förderung betreiben soll (Infrastruktur- und Wohnungsbaufinanzierung), nicht unbedingt die Hauptrolle zu spielen. Diese Gewichtsverlagerung ist aus entwicklungspolitischer Sicht nicht zu kritisieren, denn der Bedarf in diesen Sektoren ist unübersehbar. Da der Förderbankenansatz als seine zentrale Aufgabe jedoch die Förderung mittlerer und kleiner Unternehmen sowie des Finanzsektors selbst definiert, ist auch mit Bezug auf die Förderbanken, die operativ tätig sind, die Frage zu stellen, ob die Ziele, die mit dem Ansatz verfolgt werden sollen, tatsächlich erreicht werden.

Um historische Anhaltspunkte zu finden, wie Fördermaßnahmen zur Verbesserung der Finanzierungssituation der Zielgruppe in einer Situation gestaltet werden können, die durch einen entstehenden privatwirtschaftlichen Sektor und den Aufbau eines Bankensystems gekennzeichnet ist, wurde schließlich die Entwicklung der Zielgruppe, des Bankensystems und der Unternehmensfinanzierung in Deutschland im 19. Jahrhundert analysiert. Dabei konnten nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ Parallelen mit der heutigen Situation in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas festgestellt werden. Für die Einordnung des Förderbankenansatzes wies diese Situationsanalyse zwei wichtige Ergebnisse auf. Zum einen konnten sowohl aus Sicht der Nachfrage-, als auch aus Sicht der Angebotsseite Argumente formuliert werden, die besagen, daß weniger die Bereitstellung langfristiger Mittel zur Finanzierung von Sachinvestitionen, sondern vielmehr die Bereitstellung kurzfristiger Mittel zur Finanzierung von Umlaufkapital die angemessene Finanzierungsform ist, die die Geschäftsbanken kleinen und mittleren Unternehmen in einer solchen Phase der Finanzsystementwicklung bereitstellen sollten. Zum anderen beruhten die "Eingriffe", die es in das deutsche Finanzsystem im 19. Jahrhun-

dert gab, um die Kreditrationierung der Zielgruppe aufzuheben, bzw. allgemein: ihr Zugang zu Finanzdienstleistungen zu verschaffen, gerade nicht auf den Prinzipien des Förderbankenansatzes. Es waren keine Institutionen der zweiten Ebene, sie wurden nicht auf staatliches Bemühen hin gegründet, und betätigten sich nicht bzw. kaum in der langfristigen Kreditvergabe. Vielmehr konnten bei der Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte von Sparkassen und Volksbanken prinzipiell jene Elemente gefunden werden, die den Projektansatz des institution building kennzeichnen.

Jede historische Situation ist anders. Deshalb ist auch jeder Vergleich historischer Situationen mit Problemen behaftet. Daß dennoch Vergleiche bei dieser Analyse des Förderbankenansatzes einen so breiten Raum einnahmen, hatte den Grund, daß ex- und implizit die Gleichsetzung zweier historischer Situationen, der Nachkriegszeit in Deutschland mit der Zeit nach dem kalten Krieg in Mittel- und Osteuropa, ein zentrales Argument für diesen Ansatz darstellt. Zu vermuten ist, daß ohne diesen historischen Kontext, die Eignung dieses Ansatzes stärker hinterfragt worden wäre, da er in seinen Zielen und Tätigkeitsfeldern starke Ähnlichkeiten mit dem von Entwicklungsbanken aufweist, der auch in Deutschland mittlerweile überwiegend kritisch beurteilt wird. Die detaillierte vergleichende Analyse weist aber ein eindeutiges Ergebnis auf: die Gleichsetzung der beiden historischen Situationen ist gerade in Bezug auf die für den Förderbankenansatz wichtigen Kategorien – Zielgruppe, Bankensystem und corporate governance-Bedingungen - unzulässig. Insofern kann dieser Vergleich nicht als Grundlage genutzt werden, den Förderbankenansatz als geeignet zu bezeichnen, die Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen des privaten Sektors in den mittel- und osteuropäischen Reformstaaten zu verbessern. Um zu einer abschließenden Bewertung zu gelangen, bedarf es jedoch noch einer detaillierten empirischen Analyse der bisher in den Transformationsländern erzielten Ergebnisse. Angesichts der Bedeutung der Finanzsystem- und KMU-Entwicklung für die Gesamtwirtschaft in den betroffenen Staaten wäre es wünschenswert, wenn eine solche Analyse bald vorliegen würde.

Literaturverzeichnis

- BAGEHOT, W. (1873), Lombard Street, Homewood, Ill.
- BALSEN, W. (1998), Auch Kleinfirmer machen Mist – oder warum Halima den Laden so schnell ausbaut, in: Frankfurter Rundschau, 17.10.1998, Nr. 241, S. 15.
- BALSEN, W. (1999), Kleine Firmen erhalten Kredite ohne Schmiergeld, in: Frankfurter Rundschau, 18. 5. 1999, Nr. 113, S. 13.
- BORCHARDT, K. (1961), Zur Frage des Kapitalmangels in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jg. 173, S. 401 – 421.
- BORCHARDT, K. (1984), Europas Wirtschaftsgeschichte – ein Modell für Entwicklungsländer? in: Kocka, J. und B. Mütter, Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung, München, S. 75 - 86
- BORCHARDT, W. (1976), Währung und Wirtschaft, in: Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Währung und Wirtschaft in Deutschland 1876 – 1975, S. 3 – 55
- BORCHARDT, W. (1976A), Wirtschaftliches Wachstum und Wechsellagen 1800 – 1914, in: Aubin, H. u. W. Zorn (Hrsg.), Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. II, Stuttgart
- BORISH, M.S. AND M. NOEL (1996), Private Sector Development During Transition - The Visegrad Countries, Discussion paper No. 318, The World Bank, Washington, DC
- BREUER, W. (1995), Finanzintermediation und Reputationseffekte, in: Kredit und Kapital, Jg. 28, Heft 4, S. 516 – 534.
- BRUNETTI, A.; KISUNKO, G. AND B. WEDER (1997), Institutional Obstacles to Doing Business, World Bank Policy Research Working Paper No. 1759, Washington D.C.
- BRUNETTI, A.; KISUNKO, G. AND B. WEDER (1997A), Institutions in Transition, World Bank Policy Research Working Paper No. 1809, Washington D.C.
- BUCHHEIM, C. (1997), Einführung in die Wirtschaftsgeschichte, München
- BUNDESBANK (1988), 40 Jahre Deutsche Mark, Monetäre Statistiken, 1948 – 1987, Frankfurt

- BUNDESMINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT/KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (1998), 5 Jahre Transform – Beratung für Mittel- und Osteuropa, Bilanz und Ausblick, Bonn/Frankfurt
- CAPRIO, G. (1995), The role of financial intermediaries in transitional economies, in: Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, Vol. 42, S. 257 – 302.
- CAPRIO, G. AND A. DEMIRGÜC-KUNT (1997), The Role of Long-Term Finance, World Bank Policy Research Paper 1746, Washington D.C.
- CAPRIO, G. AND D. VITTAS (EDS.) (1997), Reforming financial systems: historical implications for policy, Cambridge, New York, Melbourne
- CAPRIO, G. AND L.H. SUMMERS (1993), Finance and Its Reform: Beyond Laissez-Faire, World Bank Policy Research Paper, Washington D.C.
- CARLIN, W. AND P. RICHTHOFEN (1995), Finance, economic development and the transition: the East German case, in: The Economics of Transition, Vol. 3, No. 2, S. 169 - 196
- CORNELLI, F.; PORTES, R. AND M.E. SCHAFFER (1996), The Capital Structure of Firms in Central and Eastern Europe, Discussion Paper No. 1392, Centre for Economic Policy Research, London
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1995), Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahre 1994, in: Monatsbericht, Oktober 1995, S. 19 - 45
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1996), Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahre 1995, in: Monatsbericht, Oktober 1996, S. 27 - 57
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1997), Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahre 1996, in: Monatsbericht, Oktober 1997, S. 33 - 61
- DEUTSCHE BUNDESBANK (1998), Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahre 1997, in: Monatsbericht, Oktober 1995, S. 29 – 59
- DEWATRIPONT, M. AND E. MASKIN (1995), Credit Efficiency in Centralized and Decentralized Economies, in: Review of Economic Studies, Vol. 62, S. 541 – 555
- DEWATRIPONT, M. AND J. TIROLE (1996), The Prudential Regulation of Banks, Cambridge and London
- DIAMOND, D.W. (1989), Reputation Acquisition in Debt Markets, in: Journal of Political Economy, Vol. 97, S. 828 - 862
- DIAMOND, D.W. (1991), Monitoring and Reputation: The Choice between Bank Loans and Directly Placed Debt, in: Journal of Political Economy, Vol. 99, S. 689 - 721

- EBRD (1993), Annual Economic Outlook, London
- EBRD (1994), Transition Report 1994, London
- EBRD (1995), Transition Report 1995, London
- EBRD (1998), Transition Report 1998, London
- EDWARDS, J. AND S. OGILVIE (1995), Universal Banks and German Industrialization: A Reappraisal, CEPR Discussion Paper, No. 1171.
- ESSENWEIN-ROTHE, I. (1959), Die Struktur des Bankwesens als Gegenstand wirtschaftsstatistischer Analyse, Berlin
- FELDENKIRCHEN, W. (1982), Kölner Banken und die Entwicklung des Ruhrgebiets, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, pp. 81 – 106
- FISCHER, W. (1976), Bergbau, Industrie und Handwerk 1850 – 1914, in: Aubin, H. und W. Zorn (Hrsg.), Handbuch der deutschen Wirtschafts- und Sozialgeschichte, Bd. 2, Stuttgart
- FISHER, F.J. (1957), The Sixteenth and Seventeenth Centuries: The Dark Ages in English Economic History? In: *Economica*, Vol. XXIV.
- GEIGER, H. (1994), The German Savings Banks Organisation, Frankfurt a.M.
- GELB, A.; HONOHAN, P. (1991), Financial Sector Reform, in: Thomas, V. (et.al.), Restructuring Economies in Distress, Policy Reform and the World Bank, Washington.
- GIESE, H.E. (1995), Ostdeutsche Sparkassen unterstützen Aufbau eines leistungsfähigen Mittelstandes, in: *Die Sparkasse*, 112. Jg., No. 11, S. 505 – 509
- GOODHART, C.A.E. (1988), The Evolution of Central Banks, Cambridge, London
- GORTON (1985), Banking Theory and Free Banking History – A Review Essay, in: *Journal of Monetary Economics*, Vol. 16, S. 267 - 276
- HAHN, O. (1992), Die internationalen Geldinstitute und ihre Rolle beim ökonomischen Wiederaufbau Osteuropas, in: *Der langfristige Kredit*, No. 23, S. 5 - 11
- HARRIES, H. (1998), Financing the Future, KfW – the German Bank with a Public Mission, Frankfurt
- HAUSWALD, R.B.H. (1995), On the Origins of Universal Banking: An Analysis of the German Banking Sector 1848 to 1910, Stanford University, mimeo.

- HENNING, F.-W. (1973), Die Industrialisierung in Deutschland 1800 bis 1914, Paderborn
- HENNING, F.-W. (1996), Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands, Deutsche Wirtschafts- und Sozialgeschichte im 19. Jahrhundert, Paderborn et.al.
- HOLTMANN, M.; RÜHLE, I. UND A. WINKLER (1999), Small and Medium Scale Enterprise Financing: Lessons from Microfinance, The World Bank, Washington D.C. (forthcoming)
- HUMPHREY, D.B.; SATO, S.; TSURUMI, M. AND J.M.VESALA (1996), The Evolution of Payments in Europe, Japan and the United States, World Bank Policy Research Paper No. 1676, Washington D.C.
- JENSEN, M.C. AND W.H. MECKLING (1976), Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, in: Journal of Financial Economics, Vol. 3, pp. 305 - 360.
- JOHNSTON, B. AND C. PAZARBASIOGLU (1995), Linkages between Financial Variables, Financial Sector Reform and Economic Growth and Efficiency, IMF Working Paper No. 103.
- KfW (1997), KfW-Förderbankenberatung, Frankfurt
- KfW (1997A), Die KfW - 1948 bis heute, Frankfurt
- KfW (1998), Annual Report 1997, Frankfurt
- KfW (1998A), New Trends in Financial Cooperation, Frankfurt
- KfW (1999), Internet Homepage, Förderbankenberatung
- KINDLEBERGER, C. (1993), A Financial History of Western Europe, New York²
- KING, R. G. AND R. LEVINE (1993), Finance, entrepreneurship, and growth, in: Journal of Monetary Economics, Vol. 32, S. 513 - 542
- KLEIN, E. (1971), Zur Frage der Industriefinanzierung im frühen 19. Jahrhundert, in: Kellenbenz, H. (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und privates Kapital im späten Mittelalter und in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Stuttgart, S. 118 – 128.
- KLEIN, E. (1982), Deutsche Bankengeschichte Bd. I – Von den Anfängen bis zum Ende des alten Reiches (1806), Frankfurt a.M.
- KOCKA, J. (1979), Familie, Unternehmer und Kapitalismus. An Beispielen aus der frühen deutschen Industrialisierung, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, 1979/3, S. 99 – 135.

- KOCKA, J. UND B. MÜTTER (1984), *Wirtschaft und Gesellschaft im Zeitalter der Industrialisierung*, München
- KOLB, H. L. (1996), *Mittelstandspolitik eine Grundsatzaufgabe*, in: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen*, Heft 11, S. 522 – 524.
- KRAHNEN, J.P. AND R.H. SCHMIDT (1994), *Development Finance as Institution Building*, Boulder
- KRAUSE, K.P. (1998), *Von der Aufbaubank zum Förderinstitut*, in: *FAZ*, 12.06.1998, S. 15
- LAMOREAUX, N. R. (1986), *Banks, Kinship and Economic Development: The New England Case*, in: *Journal of Economic History*, Vol. XLVI, No. 3, S. 647 - 667
- LITHUANIAN DEVELOPMENT BANK (1999), *Annual Report 1998*, Vilnius
- LEVINE, R. AND S. ZERVOS (1996), *Stock Market Development and Long-Run Growth*, in: *World Bank Economic Review*, Vo. 10, No. 2, S. 323 - 339.
- N.N. (1992), *Aktivitäten der privaten Banken in den neuen Bundesländern*, in: *Die Bank* 6/92, S. 357 – 361.
- N.N. (1993), *Bonn läßt sich die Beratung Osteuropas 322 Millionen DM kosten*, in: *FAZ*, 2.6.1993, S. 16
- N.N. (1993), *Die KfW stellt sich die Selbstdiagnose „Gesund im Streß“*, in: *FAZ*, 18. 5. 1993, S. 17
- N.N. (1993), *Eine Mittelstandsbank soll kleinen Firmen in Rußland helfen*, in: *FAZ*, 28.4.1993, S. 17
- N.N. (1994), *Für die Bundesregierung wird die KfW ein „Mädchen für alles“*, in: *FAZ*, 14.2.1994, S. 13.
- PIERENKEMPER, T. (1990), *Zur Finanzierung von industriellen Unternehmensgründungen im 19. Jahrhundert - mit einigen Bemerkungen über die Bedeutung der Familie*, in: Petzina, D. (ed.), *Zur Geschichte der Unternehmensfinanzierung*, Berlin, S. 69 - 97.
- PISSARIDES (1998), *Is lack of funds the main obstacle to growth?* EBRD Working paper 33, London
- PLUMPE, W. (1996), *Unternehmen*, in: Ambrosius, G.; D. Petzina und W. Plumpe (Hrsg.), *Moderne Wirtschaftsgeschichte*, München.

- POHL, H. (1982), Das deutsche Bankwesen (1806 – 1848), in: Deutsche Bankengeschichte, Band II, Frankfurt a.M.
- POHL, H. (1985), Forms and Phases of Industry Finance up to the Second World War, in: Engels, W. and H. Pohl (eds.), German Yearbook on Business History, 1984, S. 75 - 94
- POHL, M. (1973), Wiederaufbau, Kunst und Technik der Finanzierung 1947 – 1953, Die ersten Jahre der Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt a.M.
- POHL, M. (1982), Festigung und Ausdehnung des deutschen Bankwesens zwischen 1870 und 1914, in: Deutsche Bankengeschichte, Band II, Frankfurt a.M.
- POHL, M. (1982A), Die Entwicklung des deutschen Bankwesens zwischen 1848 und 1870, in: Deutsche Bankengeschichte, Bd. II, Frankfurt a.M.
- POHL, M. (1983), Die Entwicklung des privaten Bankwesens nach 1945, Die Kreditgenossenschaften nach 1945, in: Deutsche Bankengeschichte, Bd. III, Frankfurt, S. 231ff.
- POHL, M. (1991), Die Überlebenschancen von Unternehmensgründungen in der Zeit von 1870 bis 1918, in: Pohl, H. (Hrsg.), Überlebenschancen von Unternehmensneugründungen, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 63, Stuttgart, S. 29 - 45
- POHL, M. (1993), Länderkapitel Deutschland – zu Pohl, M., Bankensysteme und Bankenkonzentration von den 1850er Jahren bis 1918, in: Pohl, H. (Hrsg.), Europäische Bankengeschichte, Frankfurt
- PROKASKY, H. (1988), Das Zeitalter der Industrialisierung, Paderborn, S. 123f.
- RIESSER, J. (1905), Zur Entwicklungsgeschichte der deutschen Großbanken, Jena
- RÜHLE, I. UND A. WINKLER (1994), Die Finanzierungssituation kleiner und mittlerer Unternehmen und Maßnahmen der Finanzsektorreform in Transformationsökonomien, in: IWH, Mittel- und Osteuropa – Beiträge zu den Wirtschaftsreformen, 2/94, S. 21 – 40.
- SCHIERENBECK, H. (1991), Überlebenschancen von Unternehmensgründungen in der Zeit von 1945 bis zur Gegenwart, in: Pohl, H. (Hrsg.), Überlebenschancen von Unternehmensneugründungen, Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, Beiheft 63, Stuttgart 1991, S. 75 - 85
- SCHMIDT, R.H. AND C.-P. ZEITINGER (1994), Critical Issues in Micro and Small Business Finance, IPC Working Paper No. 1, Frankfurt.

- SCHMIDT, R.H. UND E. TERBERGER (1996), Grundzüge der Investitions- und Finanzierungstheorie, Wiesbaden³
- STEIN, J.H.V. UND M. KIRSCHNER, KREDITLEISTUNGEN, IN: KLOTEN, N. UND J.H.V.STEIN (1980), Obst/Hintner – Geld-, Bank- und Börsenwesen, Stuttgart, S. 251 – 378
- STREIT, M. (1991), Theorie der Wirtschaftspolitik, Stuttgart
- STÜTZEL, W. (1964), Bankpolitik heute und morgen, Frankfurt
- THE WORLD BANK (1989), World Development Report 1989, Washington, DC
- THE WORLD BANK (1993), Russia - The Banking System in Transition, Washington.
- TILLY, R. (1967), Germany, 1815 - 1870, in: Cameron, R. (ed.), Banking in the Early Stages of Industrialization, New York et. al., pp. 151 - 182
- TILLY, R. (1986), German Banking 1850 to 1914: Development Assistance for the Strong, in: Journal of European Economic History, Vol. 15, S. 113 - 152
- TILLY, R. (1989), Banking Institutions in Historical and Comparative Perspective: Germany, Great Britain and the United States in the Nineteenth and early Twentieth Century, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 145, S. 189 – 209.
- TILLY, R. (1992), An overview of the role of the large German banks up to 1914, in: Cassis, Y. (ed.), Finance and Financiers in European History 1880 – 1960, Cambridge et. al., S. 93 - 112
- UN (1996), Small and Medium Sized Enterprises in Countries in Transition in 1995, New York
- UN (1999), Small and Medium Sized Enterprises in Countries in Transition in 1996-1997 - Draft, New York
- WALLACE, E. (1996), Financial institutional development - the case of the Russia Small Business Fund, in: Levitsky, J. (ed.), Small Business in Transition Economies, London, pp. 76 - 84
- WELLHÖNER, V. UND H. WIXFORTH (1990), Unternehmensfinanzierung durch Banken – Ein Hebel zur Etablierung der Bankenherrschaft? Ein Beitrag zum Verhältnis von Banken und Schwerindustrie in Deutschland während des Kaiserreichs und der Weimarer Republik, in: Petzina, D. (Hrsg.), Zur Geschichte der Unternehmensfinanzierung, Berlin, S. 11 - 33
- WELTBANK (1989), Weltentwicklungsbericht 1989, Bonn

- WINKLER, A. (1995), Russia's Changing Financial System, IPC Working Paper No. 6, Frankfurt
- WINKLER, A. (1996), Banking After the Liquidity Crisis, IPC Working Paper No. 8, Frankfurt
- WINKLER, A. (1998), Financial Development, Economic Growth and Corporate Governance, Johann Wolfgang Goethe Universität, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften, Working Paper Series: Finance, No. 12, Frankfurt a.M.
- WINKLER, A. (Veröffentlichung in Vorbereitung), Finanzsystementwicklung und Wirtschaftswachstum
- WINKLER, H.A., (1985), Stabilisierung durch Schrumpfung: Der gewerbliche Mittelstand in der Bundesrepublik, in: Conze, W. und M.R. Lepsius (1985), Sozialgeschichte der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart
- WORLD BANK (1995), World Bank Discussion on Second-Generation Transition Issues, in: Transition, The Newsletter about Reforming Economies, Vol. 6, Nos. 5-6, S. 1- 6.