
Editorial: Förderbanken – nicht nur in der Corona-Krise wichtig

ANDREAS PFINGSTEN UND DOROTHEA SCHÄFER

Andreas Pfingsten, Institut für Kreditwesen der Universität Münster, E-Mail: Andreas.Pfingsten@wiwi.uni-muenster.de
Dorothea Schäfer, German Institute for Economic Research DIW Berlin, E-Mail: dschaefer@diw.de

Staatliche Unternehmen allgemein und speziell öffentliche Kreditinstitute werden oft skeptisch gesehen. Ein Grund ist die möglicherweise bewirkte Wettbewerbsverzerrung. Dieser Aspekt wurde beispielsweise in Zusammenhang mit staatlichen Garantien für die früheren Landesbanken intensiv diskutiert, denen derartige Garantien letztlich untersagt wurden. Für die teils daraus entstandenen Förderbanken hingegen sind Staatsgarantien weiterhin zulässig.

Aus ökonomischer Sicht verlangt die Existenz öffentlicher Kreditinstitute eine theoretische Begründung, die typischerweise auf Allokationsargumenten aufbaut. Im Fall von Förderbanken ist der naheliegende Ansatzpunkt die Korrektur von Marktversagen. Diese Funktion manifestiert sich beispielsweise darin, dass eine unzureichende Finanzierung von Teilen der Wirtschaft, etwa des Mittelstandes, mit Fremd- oder Eigenkapital durch staatliche Förderbanken abgemildert wird. Marktversagen tritt besonders bei Innovationen auf. Hohe Unsicherheiten über den Erfolg der neuen Produkte und Prozesse verhindern oft genug private Anschubfinanzierungen. Dem Staat fällt unter diesen Umständen die Rolle zu, das Risiko einer privaten Finanzierung abzusenken oder selbst durch eigene Nachfrage und Beschaffung neue Märkte anzuschieben. Typischerweise sind es die Förderbanken, die Maßnahmen zur Überwindung dieser Art von Marktversagen finanzieren.

Angesichts der ökonomischen Bedeutung von Förderbanken ist überraschend, wie wenige wissenschaftliche Analysen bzw. Darstellungen ihrer Tätigkeit in Fachzeitschriften zu finden sind. Wir möchten mit zwei Ausgaben der Vierteljahrsshefte dazu beitragen, diese Lücke zu verkleinern. In diesem ersten Band stehen Förderbanken in Deutschland im Mittelpunkt der Analyse. Im zweiten Band geht der Blick, ausgehend von einigen grundsätzlichen Untersuchungen über Förderbanken, dezidiert in Richtung internationaler Aktivitäten und Institute. In beiden Bänden werden Aufsätze mit theoretischen Überlegungen vor allem von Aufsätzen begleitet, die ihren Schwerpunkt in den praktischen Umsetzungen und Erfahrungen haben.

Im ersten Beitrag „**Konstanz und Wandel in der Wirtschaftsförderung – Historie, aktuelle Rahmenbedingungen und notwendige Anpassungen für ein zukunftsfähiges Förderinstrumentarium am Beispiel der NRW.BANK**“ blicken Gabriela Pantrig, Sebastian Bußmann und Hendrick Stoeckert von der NRW.BANK, dem aus der früheren WestLB abgespaltenen Förderinstitut des

Landes Nordrhein-Westfalen, auf Historie, aktuelle Rahmenbedingungen und zukünftig notwendige Anpassungen des Förderinstrumentariums. Sie arbeiten unter anderem heraus, dass durch das Niedrigzinsumfeld eine Weiterentwicklung speziell derjenigen Förderprogramme notwendig ist, die bisher vor allem auf Zinssubventionen beruhten. Zukunftsthemen wie Nachhaltigkeit, in Verbindung mit der voranschreitenden Digitalisierung verlangen und ermöglichen neue Prozesse in der Förderung. Gerade in wirtschaftlich herausfordernden Zeiten, wie sie derzeit durch Covid-19 verursacht werden, gewinne zudem die Risikoübernahme zusätzliche Bedeutung.

Für viele Fördermaßnahmen gilt das sogenannte Hausbankenprinzip. Es bedeutet, dass beispielsweise Förderkredite nicht direkt von der Förderbank vergeben werden, sondern dass die Förderbank den Hausbanken der Kunden die Fördermittel zur Verfügung stellt. Sie belässt in deren Häusern große Teile der Abwicklung sowie – je nach Programm – auch größere oder kleinere Teile der Risiken. Im Fall der genossenschaftlichen Finanzgruppe ist die DZ Bank, aus deren Hause Matthias Hümpfner als Autor des zweiten Beitrages „**Das Förderkreditgeschäft im digitalen Wandel – Erfolgreich mit dem Geschäftsmodell der genossenschaftlichen Finanzgruppe**“, stammt, als genossenschaftliche Zentralbank in einer Mittlerfunktion. Sie steht zwischen den Förderbanken und den genossenschaftlichen Primärbanken. Der wesentliche Vorteil für die Primärbanken besteht darin, auf diese Weise die für einzelne Programme jeweils nötigen Prozessanpassungen im Wesentlichen zentral vornehmen zu können. Damit können Transaktionskosten eingespart werden. Insbesondere wird in dem Beitrag herausgestellt, dass von der DZ Bank speziell die Herausforderungen der Digitalisierung stellvertretend adressiert werden können. Beispielsweise sei es so möglich gewesen, unterschiedliche Corona-Hilfsprogramme zeitnah in die Prozesse einzubinden und mit den Vertriebsplattformen von Volksbanken und Raiffeisenbanken zu verknüpfen.

Eine vergleichbare Verbundstruktur, bei allen Unterschieden im Detail, weist die Sparkassen Finanzgruppe auf. Auch dort sind im Rahmen des Hausbankenprinzips vor allem die Sparkassen ein Anlaufpunkt für die Empfänger von Fördermaßnahmen. Bertram Reddig vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband unterstreicht in seinem Beitrag „**Die Rolle von Förderbanken als Finanzierer der Energiewende**“, dass Förderkredite ein wichtiges Anreizinstrument für Investitionen in die Energiewende sind. Nicht nur für Sparkassen, sondern für alle Kreditinstitute stellen sie eines der effektivsten Instrumente zur Unterstützung der Energiewende dar. Das Zusammenspiel von Produktangeboten der Förderbanken wie der KfW und der flächendeckenden Vertriebskraft von Sparkassen und Banken habe sich bewährt. Diese eingespielte Finanzierungspartnerschaft zwischen Kreditinstituten und Förderbanken gelte es weiter zu stärken.

Eine besondere Form von Förderbanken sind Bürgschaftsbanken. Doris Neuberger von der Universität Rostock liefert hierzu im vierten Beitrag „**Der Mehrwert von Bürgschaftsbanken und (Rück-)Bürgschaften für KMU**“ zunächst einen Literaturüberblick über den Mehrwert, den diese Banken bzw. ihre (Rück-)Bürgschaften für KMU liefern. Theoretische Begründungen für die Sinnhaftigkeit von Bürgschaftsbanken werden durch einen Überblick über empirische Studien zu deren Mehrwert unterfüttert. Eine erste Herausforderung ist hierbei die Messung des Mehrwertes, wofür mehrere Varianten angesprochen werden. Die anschließenden empirischen Studien werden in Studien zu Bürgschaftsbanken in Deutschland und solche in anderen Ländern unterteilt. Hierbei zeigt sich unter anderem, dass weltweit Bürgschaftsbanken durchaus unterschiedliche Merkmale bezüglich Eigentümerschaft und Struktur haben. Ganz im Sinne unserer obigen Bemerkung, dass auf dem Gebiet der Förderbanken ein erhebliches Forschungsdefizit besteht,

schließt der Beitrag mit einer ganzen Reihe von Themen für wünschenswerte Ansätze zukünftiger Untersuchungen.

Im fünften Beitrag, in gewisser Weise aufbauend auf dem vierten Beitrag, betrachten **Peter Hennecke**, FOM Hamburg, und **Doris Neuberger** speziell die „**Gesamtwirtschaftliche(n) Effekte der Tätigkeit von Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern**“ (einschließlich Berlin). Die Autoren liefern zunächst relevante Zahlen zur Tätigkeit von Bürgschaftsbanken und ihren Wirkungen, beispielsweise in Bezug auf Arbeitsplätze. Dieses Zahlenmaterial wird ergänzt um Ergebnisse aus Befragungen der Bürgschaftsbanken selbst sowie der Kreditinstitute, über die Bürgschaften abgewickelt werden. Die Untersuchung mündet in eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse, aus der wesentliche Rückschlüsse über den Erfolg des Instruments Bürgschaftsbank gewonnen werden können. Unter anderem wird festgestellt, dass die positiven Wirkungen der Bürgschaften erheblich sind, die Mitnahmeeffekte im Bereich der Finanzierung von Unternehmensgründungen erheblich geringer als bei der Finanzierung von etablierten Unternehmen und gleichzeitig die Bürgschaftsbanken nicht weniger produktive Investitionen finanzieren als normale Banken.

Für alle Förderbanken in Deutschland bedeutet Covid-19 eine erhebliche Herausforderung. Von Förderbanken werden entscheidende Beiträge zur Abmilderung akuter Krisenerscheinungen erwartet. Diese Bewährungsprobe und deren Bewältigung stellt **Iris Bethge-Krauß** vom Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands im sechsten und letzten Beitrag dieses Bandes „**COVID-19 – Bewährungsprobe 2.0 für die deutschen Förderbanken**“ dar. Mit der Betrachtung der Struktur und der Geschäftsmodelle der Förderbanken in Deutschland nimmt sie zunächst den Faden voriger Beiträge auf und bindet zudem die Erfahrungen aus der Wirtschafts- und Finanzkrise am Ende des vorigen Jahrzehnts ein. Sie beschreibt, wie die deutschen Förderbanken die staatlichen Rettungsmaßnahmen in dieser Ausnahmesituation umgesetzt haben. Im Vergleich zur Finanz- und Wirtschaftskrise habe die Coronakrise schneller „zugeschlagen“ und erheblich mehr Unternehmen erfasst. In dieser Situation habe die bewährte Aufgabenteilung des Haushaltenprinzips die schnellen Reaktionen begünstigt. Die wichtigsten Förderinstrumente werden dargestellt und es wird ein Ausblick auf die Zeit nach der Krise gegeben.

Insgesamt bieten die sechs Beiträge aus unserer Sicht eine anregende und lohnende Lektüre für Jede(n), die/der das Geschäft der Förderbanken – angefangen bei den theoretischen Grundlagen, über die aktuellen Strukturen bis hin zur Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen – besser verstehen möchte.