DIW Berlin

Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung

Gutachten

"Untersuchung der Grundlagen und Entwicklungsperspektiven des Bankensektors in Deutschland (Dreisäulensystem)"

DIW Berlin

Königin-Luise-Straße 5

14195 Berlin

Projektleitung: Dr. Mechthild Schrooten

Tel.: 030/89 789 344

Fax: 030/89 789 108

Email: mschrooten@diw.de

Homepage: http://www.diw.de

Projektbearbeitung:

Dr. Hella Engerer

Dr. Mechthild Schrooten

Technische Assistenz:

Wolfgang Härle

Gisela Tietke

Inhaltsverzeichnis

Hintergrund **6**

Zur Datenlage **9**

Modul 1: Stand der Forschung und theoretische Vorüberlegungen **10**

1.1 Transaktionskosten, Existenz und Aufgaben von Finanzintermediären 10

1.2 Finanzsysteme 13

1.3 Forschung und aktuelle Kritik am deutschen Bankensektor 16

Modul 2: Bestandsaufnahme zum deutschen Bankensektor **18**

2.1 Struktur des Bankensystems 18

2.2 Ordnungspolitische Veränderungen und eigentumsrechtliche Strukturen 19

2.2.1 Dreisäulensystem: historische Wurzeln, Zielsetzung und Haftung 19

2.2.2 Eigentumsrechtliche Veränderungen: Vom Gewährträger zum Träger 20

2.3 Performance-Indikatoren des deutschen Bankensektors 24

2.3.1 Größe des deutschen Bankensektors 25

2.3.1.1 Makroökonomische Indikatoren 25

2.3.1.2 Entwicklung der Bilanzsumme 27

2.3.2 Konsolidierung und Konzentrationsgrad 28

2.3.3 Schwerpunkt des Aktivgeschäfts - Wer leiht dem Privatsektor? 33

2.3.4 Entwicklung der Passiva 36

2.3.4.1 Eigenkapital 36

2.3.4.2 Verbindlichkeiten gegenüber Kunden 38

2.3.5 Ertragssituation 40

2.4 Zusammenfassung 44

Modul 3: Perspektiven des deutschen Bankensystems 45

3.1 Einlagensicherung und Sicherungssysteme 46

3.2 Rating 49

3.3 Entwicklung von Szenarien – grundlegende Annahmen 51

3.3.1 Basisszenario 53

3.3.2 Konvergenzszenarien 55

3.3.3 Mixed-Szenarien 57

3.4 Gesamtwirtschaftliche Aspekte 58

3.5 Zusammenfassung 62

Modul 4: Europa: Entwicklungen in Italien, Frankreich und Spanien 63

4.1 Größe des Bankensektors 63

4.2 Bankenreformen in Europa 66

4.2.1 Italien 66

4.2.2 Frankreich 69

4.2.3 Spanien 70

4.3 Zusammenfassung 72

Modul 5: Fazit und Politikempfehlungen 74

Literatur

Appendix

Abkürzungsverzeichnis

BIP	Bruttoinlandsprodukt
DtA	Deutsche Ausgleichsbank
EU	Europäische Union
IWF	Internationaler Währungsfonds
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ROA	Return on Assets (Gesamtkapitalrentabilität)
ROE	Return on Equity (Eigenkapitalrentabilität)

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1	Zielsetzung und Haftung von Kreditinstituten nach Eigentumsform
Tabelle 2	Überkreuzbeteiligung von Landesbanken
Tabelle 3	Konsolidierung
Tabelle 4	Konzentrationsgrad
Tabelle 5	Eigenkapitalrentabilität in Prozent
Tabelle 6	Rating und Risikoaufschläge
Tabelle 7	Überlegungen zu den Kosten ordnungspolitischer Veränderungen
Tabelle 8	Gesamtwirtschaftliche Dynamik und Transaktionskosten

Abbildung 1	Das Dreisäulensystem
Abbildung 2	Anteil der Kredite am BIP (Deutschland und USA)
Abbildung 3	Anteil der Kredite an den Privatsektor an den Krediten insgesamt (Deutschland und USA)
Abbildung 4	Bilanzsumme des Bankensektors (1992 bis 2002)
Abbildung 5	Anteil der Kredite am BIP (1992 bis 2003)
Abbildung 6	Anteil der Kredite an den Privatsektor an den Krediten insgesamt (1992 bis 2003)

Hintergrund

Das in Deutschland historisch gewachsene Dreisäulensystem des Bankensektors steht vor wichtigen Veränderungen. Dabei spielt die Umgestaltung des Haftungssystems der öffentlich-rechtlichen Banken eine wichtige Rolle. Aufgrund einer im Jahr 1999 eingelegten Beschwerde der Bankenvereinigung der Europäischen Union hat die Europäische Kommission die deutsche Beihilferegelung "Anstaltslast" und "Gewährträgerhaftung" für öffentlich-rechtliche Institute geprüft. Unter Anstaltslast wird dabei die Verpflichtung eines Gewährträgers verstanden, das wirtschaftliche Fortbestehen der Anstalt zu gewährleisten und eventuelle Verluste auszugleichen; sie bezieht sich auf das Innenverhältnis von Anstalt und Gewährträger. Die Gewährträgerhaftung beinhaltet die Haftung der Gebietskörperschaft, bei Insolvenz eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts die Ansprüche der Gläubiger zu befriedigen. Für diese Haftungsgarantie leistet das Kreditinstitut bislang keine Vergütung an die jeweilige Gebietskörperschaft. Die EU-Kommission hat Gewährträgerhaftung und Anstaltslast für nicht vereinbar mit den Prinzipien des gemeinsamen Marktes erklärt. In der Folgezeit wurde eine Verständigung darüber erzielt, die bisherige Gewährträgerhaftung nach einer Übergangsfrist abzuschaffen und die Anstaltslast durch ein "normales" Verhältnis zwischen Eigentümer und öffentlich-rechtlichem Kreditinstitut zu ersetzen ("Plattformmodell"). Staatliche Haftungsgarantien dürfen dann nur noch für Spezialkreditinstitute wie die KfW gewährt werden. Durch die Aufgabe des im europäischen Kontext einmaligen Systems der Einlagensicherung, das öffentlich-rechtliche Institute gegenüber privaten Banken begünstigte, sollen bisherige Wettbewerbsverzerrungen korrigiert werden. Die bisherigen Garantien für die öffentlich-rechtlichen Finanzinstitute werden mit dem 18. Juli 2005 abgeschafft[1]; damit werden öffentlich-rechtliche Kreditinstitute genauso wie private Banken dem Insolvenzrisiko ausgesetzt.

Von der Umgestaltung des Haftungssystems sind Veränderungen im Bankensektor, insbesondere des Dreisäulensystems, zu erwarten. Bereits heute sind (ordnungspolitische) Veränderungsprozesse im Gange. Diese Umstrukturierungen haben gleichzeitig zum Ziel, strukturellen und gesamtwirtschaftlichen Herausforderungen zu begegnen. Die aktuellen ordnungspolitischen Veränderungen fallen in eine Zeit, in der sich der deutsche Geschäftsbankensektor mit außergewöhnlichen Problemen konfrontiert sieht: Die konjunkturelle Lage in Deutschland ist schwach. Darüber hinaus gibt es Strukturprobleme im deutschen Bankensektor, die sich in

geringer Rentabilität, niedrigem Konzentrationsgrad und verhaltener Kreditvergabe äußern. Anpassungsprozesse wie Personalabbau und eine Ausdünnung des Filialnetzes sind im gesamten – privaten wie öffentlich-rechtlichen – Bankensektor im Gange. In naher Zukunft werden die Banken aufgrund der Neuordnung der Eigenkapitalvorschriften durch Basel II vor weitere Herausforderungen gestellt; von diesen Veränderungen dürften vor allem die auf die Mittelstandsfinanzierung spezialisierten Banken betroffen sein. Die Entwicklung des deutschen Bankensystems wird darüber hinaus durch weitere Faktoren beeinflusst. Hierzu gehören die europäische Integration und die zunehmende internationale Verflechtung.

Die aktuellen Probleme des deutschen Bankensektors, die im Zusammenhang mit der Abschaffung von Gewährträgerhaftung und der Modifikation der Anstaltslast stehen, werden bislang kaum in der wissenschaftlichen Literatur diskutiert. Vielmehr liegen deren analytische Schwerpunkte vor allem in zwei Bereichen: Erstens untersuchen viele Studien die Bedeutung des deutschen Universalbankensystems im Zusammenhang mit der Unternehmensfinanzierung (Edwards/Fischer 1994; Elsas/Krahnen 2003); diese Arbeiten haben vielfach einen historischen Fokus oder gehen von einem internationalen Vergleich aus. Zweitens wird die Leistungsfähigkeit des deutschen Finanzsystems vor dem Hintergrund des starken Gewichts von Banken und der relativ geringen Bedeutung marktbasierter Elemente diskutiert. In diesen international vergleichenden Arbeiten werden vor allem drei Kriterien betont, um die Leistungsfähigkeit eines Finanzsystems zu erfassen: Stabilität, Effizienz und gesamtwirtschaftliches Wachstum.

Auch wenn bislang nur wenige umfassende Analysen über die Entwicklungsperspektiven des deutschen Bankensystems nach der Modifikation von Anstaltslast und dem Wegfall von Gewährträgerhaftung vorhanden sind – eine wichtige Ausnahme stellt hier der Bericht des Internationalen Währungsfonds dar (IMF 2003) –, so existieren anwendungsorientierte Arbeiten zu diesem Themenkomplex. Dabei sind aufgrund der Aktualität des Themas "Deutscher Bankensektor“ in der jüngsten Zeit zahlreiche Arbeiten zu einzelnen Aspekten des deutschen Bankensektors entstanden. So hat neuerlich die Deutsche Bundesbank (Dezember 2003) die Ergebnisse eines gemeinsam mit dem Internationalen Währungsfonds durchgeführten Stresstests des deutschen Bankensektors vorgestellt – und dem deutschen Bankensektor auch in seiner gegenwärtigen Verfassung eine hohe Widerstandskraft gegenüber exogenen Schocks be-

[1] Die in der Übergangszeit bis zum 18. Juli 2005 begebenen Verbindlichkeiten werden auch weiterhin durch die Gewährträgerhaftung gedeckt sein, soweit ihre Laufzeit bis zum 31. Dezember 2015 endet.

scheinigt. Eine Unterscheidung nach der Eigentumsform der Banken wird in der Studie indes nur begrenzt vorgenommen.

Die vorliegende Studie versucht, die aktuell noch bestehende analytische Lücke in Bezug auf die Konsequenzen der Modifikation der "Spielregeln“ des öffentlich-rechtlichen Bankensektors zu schließen. Dieser Zusammenhang scheint sich vor allem aus zwei Perspektiven sinnvoll analysieren zu lassen. Zum einen ermöglicht eine institutionenökonomische Analyse das Herausarbeiten der Spielregeln, unter denen die Finanzintermediäre agieren. Zum anderen liefert die traditionelle Finanzmarktanalyse Anhaltspunkte zur Beurteilung des deutschen Finanzsystems. In der Verbindung dieser beiden Argumentationsstränge liegt die analytische Besonderheit der vorliegenden Studie. Den entscheidenden Ansatzpunkt dazu stellen die Transaktionskosten dar. Die Institutionenökonomik thematisiert die Bedeutung von Transaktionskosten im Zusammenhang mit den Spielregeln (Regulierung). In der Finanzmarkttheorie werden Transaktionskosten in Zusammenhang mit asymmetrischer Information diskutiert.

Faktisch ist der Finanzmarkt in allen entwickelten Wirtschaften der am stärksten regulierte Markt; dies gilt auch für den deutschen Finanzmarkt. Dieser ist allerdings noch durch eine weitere Besonderheit geprägt. Der europäische, aber auch der internationale Vergleich zeigt, dass in Deutschland öffentlich-rechtliche Kreditinstitute eine wesentlich stärkere Rolle spielen als in anderen industrialisierten Staaten. Begründet mit ihrer speziellen Förderfunktion operieren die öffentlichen Kreditinstitute bislang unter besonderen Spielregeln, so dass sich ihre Transaktionskosten von denen anderer Spieler unterscheiden. Da geringere Kosten einen Wettbewerbsvorteil darstellen, ist davon auszugehen, dass sich die Position der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in dem neuen ordnungspolitischen Gefüge verändert.

Die Studie beginnt mit einem kurzen Überblick über die Literatur, der dazu dient, den hier genutzten weiten Transaktionskostenbegriff in die traditionelle Finanzmarktanalyse zu integrieren und die Frage nach der Existenz und Begründung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute zu stellen. Modul 2 bietet eine Bestandsaufnahme zum deutschen Bankensektor. In einem ersten Abschnitt werden die eigentumsrechtlichen Strukturen und Veränderungen im deutschen Bankensektor vorgestellt. Der zweite Abschnitt untersucht wichtige Performance-Indikatoren zum deutschen Bankensystem. Im Mittelpunkt stehen die Unterschiede zwischen den einzelnen Säulen des deutschen Bankensystems. In Modul 3 geht es um die Einschätzung der zusätzlichen Kostenbelastung durch die aktuellen rechtlichen Veränderungen. Die Erfahrungen der europäischen Nachbarländer mit der Umgestaltung des Bankensektors steht im Mittel-

punkt des vierten Moduls, bevor in Modul 5 aus den vorangegangenen Analysen und Argumenten Politikempfehlungen abgeleitet werden**.**

Zur Datenlage

Die vorliegende Studie basiert vor allem auf Daten, die von der Deutschen Bundesbank veröffentlicht werden. Diese erscheinen regelmäßig in den Monatsberichten, aber auch in den Beiheften zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank. Diese Daten geben einen detaillierten Eindruck sowohl über die eigentumsrechtliche Struktur des deutschen Bankensektors wie auch über die Aktiv- und Passivseite der (nach Eigentumsform) aggregierten Bankbilanzen. Ein entscheidender Vorteil dieses Datensets ist die Konsistenz der Zeitreihen. Allerdings sind in diesem Datenset verglichen etwa mit den von der japanischen Zentralbank veröffentlichen Angaben wichtige Informationen nur teilweise enthalten. Dazu gehören detaillierte Datensätze im Bereich der Kreditvergabe an Unternehmen etwa nach Unternehmensgröße ebenso wie Angaben zu dem Volumen und zu den Konditionen der vergebenen Kredite. Auch sind keine Daten zu den bei der Kreditvergabe konkret berechneten Zinsen - etwa nach Säulenzugehörigkeit – zu finden. Diese lassen sich nur indirekt ableiten.

In der vorliegenden Studie wurden über die Datensätze der Bundesbank und anderer nationaler Zentralbanken hinaus Angaben der Europäischen Zentralbank aber auch der OECD und des IWF verwandt, insbesondere um die Entwicklungen im deutschen Bankensektor im europäischen Kontext zu untersuchen. Auch Daten privater Kreditinstitute, des Bundesverbandes deutscher Banken, des deutschen Sparkassen- und Giroverbandes ebenso wie Angaben von wichtigen Rating-Agenturen sind in die Studie eingeflossen. Bislang gibt es noch keine einheitliche Veröffentlichungspraxis im Euroraum, so dass die Angaben teilweise nur ansatzweise vergleichbar sind. Dennoch lassen sich Trends in den Entwicklungen erkennen und analysieren.[2]

[2] In der Studie wird die Entwicklung des Bankensektors seit Anfang der 90er Jahre betrachtet. Für diesen Zeitraum liegen homogene Zeitreihen vor. Aufgrund des gewählten Zeitraums werden die unmittelbaren Anpassungen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung nicht thematisiert.

Modul 1: Stand der Forschung und theoretische Vorüberlegungen

Die Analyse von Funktions- und Leistungsfähigkeit des nationalen Finanzsystems ist seit langem Gegenstand der ökonomischen Forschung. Zentraler Punkt ist der Zusammenhang von Finanzsystem und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung. Vielfach werden die Transmissionsmechanismen zwischen der monetären und realwirtschaftlichen Sphäre analysiert und die Leistungsfähigkeit eines Finanzsystems diskutiert. Angesichts von Globalisierung und Ausweitung der internationalen Finanztransaktionen haben die makro- aber auch mikroökonomischen Analysen von Finanzmärkten zugenommen. In den empirischen Arbeiten werden in jüngerer Zeit insbesondere konjunkturelle und strukturelle Probleme des Bankensektors thematisiert.[3] Grundsätzlich bieten die theoretische Diskussion aber auch die vorliegenden empirischen Arbeiten zu Finanzsystemen wichtige Ansatzpunkte zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit, Stärken und Schwächen des deutschen Bankensektors.

1.1 Transaktionskosten, Existenz und Aufgaben von Finanzintermediären

Eine der ältesten Fragen in der theoretischen Finanzmarktliteratur ist die Frage nach der Begründung der Existenz von Finanzintermediären. In neueren Arbeiten wird diese vielfach mit der Senkung von Transaktionskosten erklärt. Dabei besteht allerdings in der Literatur noch keine Einigung über den Begriff der Transaktionskosten.[4] Arrow definierte Transaktionskosten als Betriebskosten einer Volkswirtschaft. Williamson (1990) verweist in Analogie zum Begriff der Reibung in der Physik darauf, dass auch eine Volkswirtschaft nicht reibungslos funktioniert. In einer breiten Definition werden als Transaktionskosten all jene Kosten verstanden, die bei der Informationsbeschaffung und -verarbeitung, beim Aushandeln und Abwickeln von Verträgen sowie bei der Vertragskontrolle anfallen. Die gesamtwirtschaftlichen Such-, Informations- und Kontrollkosten und damit auch die Transaktionskosten einer Volkswirtschaft werden durch die Existenz von Finanzintermediären auf vielfältige Weise beeinflusst. Nach Diamond (1984) übernimmt der Finanzintermediär sowohl die Selektion

[3] Beispielhaft ist die Analyse der Deutschen Bundesbank zur Ertragslage der deutschen Banken, die jährlich im September erscheint (Deutsche Bundesbank, 2003). In ihren Jahresberichten stellen die Bankenverbände ihre Einschätzung zur Situation des Bankensektors im aktuellen wirtschaftlichen Umfeld sowie zur Geschäftstätigkeit und Ertragslage ihrer Mitgliedsinstitute vor.

potentiell erfolgreicher Unternehmer im Vorfeld der Kreditvergabe, als auch das Monitoring von Unternehmensaktivitäten nach der Kreditvergabe. Seine originäre Aufgabe besteht in der Diversifikation von Risiken, die aus der Intertemporalität der Transaktionen sowie der unvollständigen und asymmetrischen Information einzelner Marktteilnehmer resultieren. Durch die Bündelung von Informationen ist der Finanzintermediär in der Lage, eine Rendite zu erzielen, die im Mittelpunkt seines eigenen Maximierungskalküls steht.[5]

Der Finanzmarkt erlaubt das Zustandekommen von Verträgen zur Finanzierung von Investitionsvorhaben und damit die Trennung von unternehmerischer Tätigkeit und deren Finanzierung. So ermöglichen Finanzintermediäre potentiellen Kreditnehmern die Verwirklichung von aussichtsreichen Investitionsprojekten auch dann, wenn dazu ein hoher Kapitalaufwand notwendig ist und potentielle Investoren keine marktfähigen Wertpapiere placieren können. Dies ist insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen der Fall, die vielfach über eine nur schwache Eigenkapitalausstattung verfügen und deren Zugang zu marktfähigen Finanzierungsinstrumenten schon aufgrund der eigenen Unternehmensgröße begrenzt ist. Finanzintermediäre geben Sparern in der Regel die Zusage, eine feste Verzinsung ihrer Einlagen zu erwirtschaften sowie ihre Depositen kurzfristig in Bargeld zu wandeln. Grundsätzlich werden auf dem Finanzmarkt nicht nur Eigentumsrechte übertragen, sondern auch Konditionen der Fremdfinanzierung ausgehandelt.

In der Finanzmarktliteratur werden überwiegend Existenz und Aufgaben des privaten Finanzintermediärs diskutiert. Die Begründung für das Vorhandensein öffentlich-rechtlicher Banken, wie sie für Deutschland typisch sind, wird in traditionellen Lehrbüchern kaum thematisiert. In der Literatur dagegen sind es vor allem drei Argumentationsschienen, in deren Zusammenhang die Existenz staatlicher Banken analysiert wird. Erstens wird unter Hinweis auf "Marktversagen" die Existenz staatlicher Banken mit dem Argument begründet, dass diese durch spezielle Förderprogramme soziale Wohlfahrtseffekte hervorbringen, die unter dem Gewinnmaximierungskalkül privater Banken nicht zustande kämen (Stiglitz 1993). Dies gilt insbesondere für Entwicklungsländer, wo staatlichen Kreditinstituten eine höhere Vertrauenswürdigkeit zugesprochen wird; hierdurch werde die private Ersparnisbildung gefördert. Zweitens werden staatliche Banken als politische Instrumente betrachtet. Dabei wird vielfach davon ausgegangen, dass sie als quasi-fiskalische Agenten operieren und dazu genutzt werden, be-

---

[4] Einen Überblick zu Transaktionskosten geben Richter/Furubotn (1996, 45ff).

[5] Der Finanzintermediär muss bei seiner Gewinnmaximierung die mit dem Kreditnehmer vereinbarte Zinszahlung um die sogenannten Risikoprämie bereinigen, in der sich das Kreditausfallrisiko widerspiegelt. In das Maximierungskalkül geht demnach nicht der Marktzins, sondern der erwartete risikobereinigte Zins ein (Stiglitz/Weiss 1981).

stimmten Unternehmen Finanzmittel zur Verfügung zustellen. Die nicht an Effizienz- und Risikokriterien orientierte Kreditvergabe führt - so die Argumentation - zu Ineffizienzen (Shleifer/Vishny 1998). In einer dritten Argumentationsschiene werden die durch das staatliche Eigentum an Banken beabsichtigten Wohlfahrtsgewinne den Kosten gegenüber gestellt, die etwa aus Korruption bei der Kreditvergabe resultieren (Tirole 1994).

In der Literatur wird die Entstehung staatlicher Banken häufig in ihren historischen Kontext gestellt und vielfach wohlfahrtstheoretisch begründet: Während der Industrialisierung hatten sich private Banken vor allem auf die Finanzierung von Projekten in Industrie und Handel konzentriert, während für kleine Handwerker und Bauern der Zugang zu Krediten schwierig blieb. Daher sollten öffentlich-rechtliche Banken eine flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen gerade für den Mittelstand und insbesondere auch in strukturschwachen Regionen gewährleisten. In Deutschland, einer Volkswirtschaft mit einem ausgeprägten Mittelstand, spielen auch heute staatliche Kreditinstitute eine wichtige Rolle. Allerdings ist aus theoretischer Sicht die Existenz öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute mit speziellen Förderaufgaben gerade in entwickelten Ländern schwer zu begründen. Die Entwicklung von Sparsinn und Vermögensbildung, ursprünglicher Auftrag von öffentlich-rechtlichen Sparkassen, ist in einem vielfältigen Angebot an Anlageformen gemündet. Gleichzeitig treten weitere Wohlfahrtsargumente wie flächendeckende Versorgung breiter Bevölkerungsschichten angesichts moderner Technologien, u.a. online-banking und Bankautomaten, in den Hintergrund. Schwer zu begründen ist auch die Existenz öffentlich-rechtlicher Institute zur Förderung strukturschwacher Regionen oder kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU); hierzu stehen andere Politikmaßnahmen zur Verfügung.

Zwar sind in den industrialisierten Volkswirtschaften im historischen Prozess Gründe für eine spezielle Förderfunktion öffentlich-rechtlicher Banken weitgehend weggefallen. Es ist jedoch fraglich, ob hieraus unmittelbar ein Privatisierungsgebot für öffentlich-rechtliche Banken abgeleitet werden kann. Privatisierung wird vielfach mit Effizienzkriterien begründet; private Eigentümer – so die Annahme – arbeiten effizienter als die staatliche Hand. In der Praxis zeigt sich, dass staatliche Banken möglicherweise anders als private agieren, aber dabei nicht zwangsläufig weniger effizient operieren (Sapienza 2002). Entscheidend ist jedoch die Herstellung gleicher Spielregeln. Im Falle des deutschen Bankensektors geht es bei der Angleichung der Spielregeln um die Aufhebung von Wettbewerbsverzerrung, die bislang aus den je nach Eigentumsform unterschiedlichen Haftungsbedingungen für Banken resultiert.

Der Staat tritt auf dem Finanzmarkt nicht nur als Spieler und damit als Eigentümer von Banken auf. Er setzt auch die Spielregeln unter denen Finanztransaktionen in einer Volkswirtschaft stattfinden, denn er ist auch für die Regulierung des Finanzsektors zuständig. Tatsächlich ist der Finanzmarkt als einer der am stärksten regulierten Märkte in einem besonderen Maße von der Ausgestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen geprägt. Aus- und Umgestaltungen der Rahmenbedingungen (u.a. Regulierung, rechtliche und politische Veränderungen) können Transaktionskosten für die Finanzintermediäre verursachen; ein typisches Beispiel hierfür sind Vorschriften bezüglich der Mindestreserveforderungen und Einlagensicherung der Geschäftsbanken. Auch die Modifikation von Anstaltslast und die Abschaffung der Gewährträgerhaftung können eine Veränderung der Transaktionskosten im Finanzsektor und Anpassungen von Marktteilnehmern bewirken.

1.2 Finanzsysteme

Angesichts von Globalisierung und internationaler Verflechtung haben die Publikationen zu internationalen Vergleichen von Finanzsystemen in den letzten Jahren zugenommen. Neuerdings konzentriert sich die Analyse vor allem auf den Zusammenhang zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen, dem jeweiligen Finanzsektor und dem gesamtwirtschaftlichen Wachstum. Grundsätzlich wird dabei der Finanzsektor breit gefasst, d.h. es werden Bankensektor und Wertpapiermärkte betrachtet.

Wichtiger Ausgangspunkt dieser *finance and growth*-Debatte sind die Arbeiten von King/Levine (1993), die in ihren empirischen Studien festgestellt haben, dass ein "besserer" Finanzsektor sich positiv auf die Wachstumsrate auswirkt. In der Folgezeit wurde u.a. die Frage der Kausalität diskutiert, d.h., ob der Entwicklungsstand des Finanzsektors das gesamtwirtschaftliche Wachstum beeinflusst, oder ob umgekehrt die gesamtwirtschaftliche Lage die Entwicklungsmöglichkeiten des Finanzsektors determiniert. Vielfach wird angenommen, dass die Finanzmarktentwicklung die gesamtwirtschaftliche Entwicklung dominiert, auch wenn es kritische Anmerkungen hierzu gibt (vgl. indirekt bei Aron, 2000). Weitere Fragen sind, welche Elemente (z.B. Größe, Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit des Finanzsektors) einen "besseren" Finanzsektor begründen, mittels welcher Kanäle diese Elemente auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung wirken und welche Indikatoren zur Beurteilung der Performance

herangezogen werden können. Hierbei werden als Bindeglied u.a. die direkten und indirekten Effekte auf die Investitionstätigkeit diskutiert.

Für eine Erklärung des Zusammenhangs von Finanzsektor und Wachstum vermittels Investitionen sind indes über einzelne Elemente des Finanzsektors hinaus die (historisch gewachsenen) Rahmenbedingungen von Bedeutung. Auf die Studie von LaPorta/Lopez-de-Silanes/Shleifer/Vishny (1998) zum Schutz von Investoren in verschiedenen Ländern geht die in der Literatur vorgenommene Einteilung in *common law* (USA, England) und *civil law*-Länder (Deutschland, Frankreich, Skandinavien) zurück. Die Rechtstradition begründet dabei eine Tendenz der *common-law* Länder zum sogenannten marktbasierten System, in dem Finanztransaktionen eher über Wertpapiermärkte abgewickelt werden. Demgegenüber ist in *civil law*-Ländern vielfach ein stark bankbasiertes System zu finden, d.h. hier übernehmen vorwiegend die Banken Aufgaben der Mobilisierung von Ersparnissen, der Allokation von Finanzressourcen und der Finanzierung von Investitionen. Entsprechend ist die Verbindung von Unternehmen und Hausbank in bankbasierten Systemen enger und die Bedeutung der Hausbank für die Unternehmenskontrolle größer als in marktbasierten Systemen. Die zunächst grobe Einteilung von LaPorta/Lopez-de-Silanes/Shleifer/Vishny wurde in der Folgezeit durch Analysen u.a. von Beck/Demirgürc-Kunt (2001) fortgeführt, die auf die Anpassungsfähigkeit von Rechtssystemen verweisen und hiermit Unterschiede im Finanzsystem beispielsweise von Deutschland und Frankreich begründen. Daneben wird von Pagano/Volpin (2001) der politische Prozess als wichtiger Faktor für die unterschiedliche Entwicklung des Finanzsektors einzelner Länder thematisiert. Auch Rajan/Zingales (2003) betonen die Bedeutung des politischen Prozesses und beobachten gleichzeitig, dass in den vergangenen zwanzig Jahren in den bankbasierten Finanzsystemen Europas offenbar die marktbasierten Elemente gestärkt wurden. Hier findet also eine gewisse Annäherung von bankbasierten an marktbasierte Systeme statt. In der Literatur wird daher teilweise der Frage nachgegangen, ob die zu beobachtende *financial system diversity* angesichts internationaler Verflechtung fortbestehen kann oder inwieweit eine Konvergenz verschiedener Finanzsysteme zu erwarten ist.

Zusätzlich zu den Debatten um *finance and growth* sowie *financial diversity* ist die Literatur zu Einzelfragen des Finanzsektors in den vergangenen Jahren stark angewachsen. Im Zuge der allgemeinen Diskussion um Globalisierung und internationale Finanzmarktarchitektur (vgl. Underhill 1997) sind bereits in den 90er Jahren zahlreiche, auch länderübergreifende, Untersuchungen zur Finanzmarktregulierung vorgelegt worden (vgl. Herring/Litan, 1995). In jüngerer Zeit haben sich die Weltbank (vgl. Jordan/Majnoni, 2002) im Rahmen ihres Finanzschwerpunkts und weitere Autoren, wie Barth/Caprio/Levine (2000) ebenfalls mit der Fi-

nanzmarktregulierung beschäftigt. Die Frage, wie staatliche Regulierung und damit die Schaffung und Durchsetzung von Spielregeln durch den Staat begründet werden kann, wurde mit dem Vorhandensein von Marktversagen im Finanzsektor beantwortet. Besondere Formen des Marktversagens auf dem Finanzsektor ergeben sich aus dem sogenannten systemischen Risiko, das zu einer Ausbreitung der Krise einer einzelnen Bank zur Krise des gesamten Bankensektors führen kann. Darüber hinaus ist der Finanzmarkt mit asymmetrischen Informationen, dem Free-Rider-Problem und der damit verbundenen unzureichenden Kontrolle von Banken durch Einleger konfrontiert. Bislang ist es allerdings nicht gelungen, ein auf dieser analytischen Grundlage optimales Set von Spielregeln für den Finanzmarkt zu formulieren.

Die Einlagensicherung ist Teil der Regulierung. Sie soll in Krisenfällen einen *bank run* und damit die Ausweitung der Krisen (*contagion*) verhindern.[6] Dieser Sichtweise wird indes entgegengehalten, dass die Einlagensicherung ein *moral hazard* Verhalten der Einleger fördert, d.h. die Einleger haben aufgrund der Einlagensicherung geringe Anreize, sich über die Lage der Banken zu informieren. In jüngerer Zeit wird diskutiert, inwieweit unterschiedliche Systeme der Einlagensicherung beispielsweise in Europa einen Regulierungswettbewerb begründen (Huizinga/Nicodème, 2002). Darüber hinaus werden auch Vor- und Nachteile von gesetzlich vorgeschriebener, freiwilliger oder aus beiden Elementen kombinierter Einlagensicherung untersucht sowie Kosten international verglichen (Laeven 2002). Hierbei zeigt sich, dass nicht allein die Ausgestaltung einzelner Elemente der Einlagensicherung von Bedeutung sind. Die Qualität der Einlagensicherung eines Landes wird vielmehr durch die der allgemeinen institutionelle Rahmenbedingungen bestimmt. Dies gilt insbesondere für die bislang auf freiwilliger Basis organisierte Einlagensicherung in Deutschland (Beck 2000).[7]

Die aktuellen Studien zum internationalen Vergleich von Finanzsystemen thematisieren teilweise auch die Grenzen nationalstaatlicher Kontrolle. Einerseits besteht theoretisch das Problem, dass asymmetrische Informationen auch auf Seiten der Aufsichtsbehörde vorliegen können. Andererseits forderte die zunehmende internationale Verflechtung eine grenzüberschreitende Kontrolle. Daher wurde vorgeschlagen, die staatliche Regulierung durch Einführung allgemeingültiger Standards (vgl. Baseler Akkord von 1988 und Basel II) und Formen der Selbstregulierung im Bankensektor zu ergänzen (vgl. zu einem Überblick Santos, 2000). Eine

---

[6] Allerdings ist ein *bank run* durch private Einleger nur ein Kanal, der einen Dominoeffekt hervorrufen kann. Herring/Litan (1995) analysieren als weitere Ursachen für einen *bank run* Probleme des Zahlungsverkehrs und den Preisverfall auf Wertpapiermärkten.

[7] Über Fragen von Regulierung und Einlagensicherung hinaus werden in der internationalen Literatur weitere Themen des Finanzsektors (u.a. Finanzkrisen, corporate governance-Probleme) untersucht. Eine umfassende Analyse, die vor theoretischem Hintergrund länderübergreifend zentrale Fragen des Finanzsystems behandelt, haben Allen/Gale (2000) vorgelegt.

offene Frage bleibt, wie die Regulierungselemente optimal zu kombinieren und international zu koordinieren sind.

1.3 Forschung und aktuelle Kritik am deutschen Bankensektor

Die aktuelle Diskussion um den deutschen Bankensektor knüpft nur teilweise an die in der internationalen Literatur diskutierten Themen an. Dabei wird in jüngster Zeit weniger über den Zusammenhang zwischen dem Finanzsektor und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, sondern vor allem über eigentumsrechtliche Besonderheiten, Spielregeln auf dem deutschen Finanzmarkt und Effizienz diskutiert. Dabei wird die als Dreisäulensystem bekannte Struktur des deutschen Bankensektor zunehmend kritisiert. Es lassen sich verschiedene Argumentationsstränge unterscheiden:

- Kritik wurde von der **Europäischen Kommission** geäußert. Ansatzpunkt dieser Kritik ist die Existenz von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, die in der Praxis dazu führen, dass öffentlich-rechtliche Banken nicht insolvent werden können. Dies gilt als entscheidender Wettbewerbsvorteil gegenüber den privaten und genossenschaftlichen Kreditinstituten. Mit der Modifikation von Anstaltslast und der Abschaffung von Gewährträgerhaftung im Jahr 2005 sollen öffentlich-rechtliche wie private Banken unter den gleichen Rahmenbedingungen operieren.
- Des weiteren kritisieren vielfach die **privaten Geschäftsbanken** das bestehende Dreisäulensystem im Hinblick auf die "besseren" Bedingungen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, die – so die Argumentation – im gesamten deutschen Bankensektor zu geringen Margen im Kreditgeschäft und damit zu geringen Profiten führen. Eine einfache Abschaffung der speziellen rechtlichen Rahmenbedingungen für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wird nicht als ausreichend betrachtet. Vielmehr wird in der Zeit von forcierten Mergers & Akquisition in der Existenz der klar abgegrenzten drei Säulen des Bankensystems ein Entwicklungshemmnis des deutschen Bankensektors gesehen. Im Wesentlichen zielt diese Diskussion auf die (Teil-)Privatisierung von bisher öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten.[8]

[8] Vgl. z.B. http://www.bankenbericht.de/html/channel-02/0.asp?channel=1210.

- Auch der **Internationale Währungsfonds** hat im Rahmen seiner Artikel IV Konsultationen, aber auch im Rahmen seines "Financial Sector Assessment Program" (FSAP) auf besondere Probleme im deutschen Finanzsystem hingewiesen.[9] Dabei werden zum einen der Konzentrationsgrad und der Wettbewerb innerhalb des deutschen Bankensektors diskutiert und zum anderen die im europäischen und internationalen Vergleich relativ schwache Gewinnsituation des deutschen Bankensektors problematisiert. Diese, so der Währungsfonds, geht vor allem auf die geringen Profite deutscher Banken im sogenannten "non-interest" Geschäft zurück. Zugleich wird auf das hohe Gewicht staatlicher Banken in Deutschland verwiesen; dieses würde eine Privatisierung nahe legen. Grundsätzlich unterscheidet die IWF-Studie bei der Analyse des öffentlich-rechtlichen Bankensektors deutlich zwischen der Funktion von Landesbanken und Sparkassen und weist darauf hin, dass die Landesbanken bislang nur unzureichend auf die bevorstehende Modifikation von Anstaltslast und Wegfall der Gewährträgerhaftung vorbereitet sind.[10]

Insgesamt scheint die aktuelle Diskussion um den deutschen Bankensektor durch die Forderungen der EU-Kommission angestoßen worden zu sein. Gemeinsam ist den unterschiedlichen Ansätzen, dass sie allesamt vor dem Hintergrund von Wettbewerbsproblemen und -verzerrungen innerhalb des deutschen Bankensektors argumentieren. Die im Folgenden gewählte Vorgehensweise nimmt diesen Gedanken auf, indem sie einen Zusammenhang zwischen den Spielregeln für die einzelnen Banken, den Transaktionskosten und den Wettbewerbsbedingungen herstellt.

---

[9] Vgl. http://www.imf.org:80.

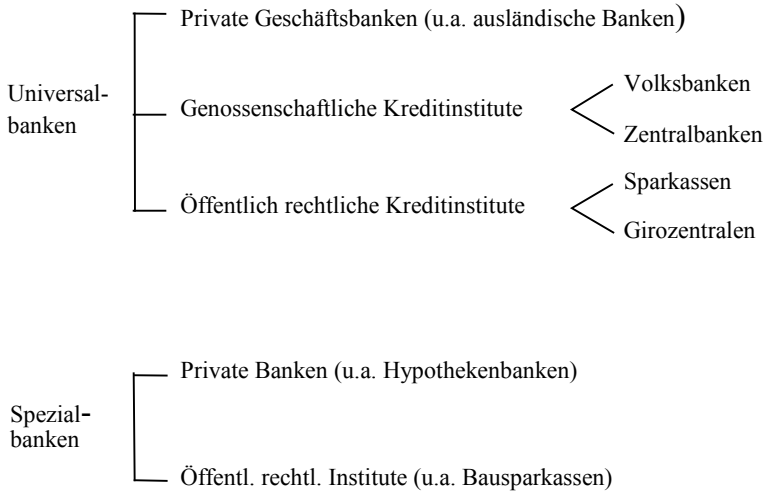
[10] Vgl. z.B. http://www.ftd.de/ub/fi/1063435798801.html?nv=hptn.

Modul 2: Bestandsaufnahme zum deutschen Bankensektor

2.1 Struktur des Bankensystems

Die Mehrzahl der deutschen Geschäftsbanken operiert als Universalbank; darüber hinaus existieren sogenannte Spezialbanken, die ihre Aktivitäten auf bestimmte Geschäftsfelder konzentrieren. Sowohl Universalbanken als auch Spezialbanken können in unterschiedlichen Rechtsformen organisiert sein.[11] Im Folgenden werden Spezialbanken aus der Betrachtung ausgeblendet, da sich der Begriff „Dreisäulensystem" typischerweise nur auf die eigentumsrechtliche Zuordnung der Universalbanken bezieht. Hierbei werden die Säulen privat, genossenschaftlich oder öffentlich-rechtlich unterschieden (vgl. Abbildung 1). Eine deutsche Besonderheit ist das für ein Industrieland relativ hohe Gewicht öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute; Sparkassen und Landesbanken verfügen über knapp 40 % an den gesamten Bankaktiva.

Abbildung 1: Das Dreisäulensystem



Quelle: Eigene Darstellung.

Als Universalbanken betreiben private Kreditinstitute, Genossenschaftsbanken und öffentlich-rechtliche Kreditinstitute grundsätzlich alle Bankgeschäfte und stehen allen Kundengruppen offen. Typisch für die privaten Banken ist es, dass insbesondere die großen Kreditinstitute na-

[11] Vgl. zur Systematik des deutschen Bankensektors Scheidl (1993, 216ff).

hezu in ganz Deutschland, aber auch im Ausland vertreten sind. Der Sektor privater Universalbanken lässt sich in die Gruppen Großbanken, Regionalbanken, sonstige Banken (inkl. Privatbankiers und Postbank AG) sowie ausländische Banken untergliedern. Dieser Systematik folgt auch die Statistik der Deutschen Bundesbank, allerdings werden seit 1999 in der Bankenstatistik der Deutschen Bundesbank Regionalbanken und sonstige Banken gemeinsam geführt.[12]

Die Genossenschaftsbanken haben eine regionale Verankerung. Zentralinstitute der Genossenschaftsbanken sind die DZ-Bank und die WGZ Bank. Die aus Zusammenschluss von GZ Bank und DG Bank am 1. September 2001 hervorgegangene DZ Bank ist Spitzeninstitut für rund drei Viertel der Genossenschaftsbanken. Die WGZ Bank ist regional auf das Rheinland und Westfalen konzentriert. Zu den Aufgaben dieser Zentralinstitute gehören u.a. der Liquiditätsausgleich innerhalb des Verbunds und die Refinanzierung. Das Privatkundengeschäft mit Kontoführung und Beratung wird prinzipiell von den Genossenschaftsbanken vor Ort ausgeführt.

Grundsätzlich unterliegen Sparkassen bislang dem Regionalprinzip, d.h. ihr Geschäftsgebiet umfasst das Gebiet des jeweiligen kommunalen Gewährträgers. Mit der Abschaffung der Gewährträgerhaftung wird auch die Frage nach dem Sinn der Aufrechterhaltung des Regionalprinzips gestellt. Die Landesbanken operieren als Zentralbanken der Sparkassen, dabei übernehmen sie den Liquiditätsausgleich zwischen den Sparkassen und wickeln den bargeldlosen Zahlungsverkehr mit den angeschlossenen Instituten ab. Landesbanken operieren zudem als "Hausbanken" der Länder. Sie bieten darüber hinaus Finanzdienstleistungen einer Universalbank an. Vielfach haben sie sich in den letzten Jahren auch im Ausland engagiert.

2.2 Ordnungspolitische Veränderungen und eigentumsrechtliche Strukturen

2.2.1 Dreisäulensystem: historische Wurzeln, Zielsetzung und Haftung

Das in Deutschland bestehende Dreisäulensystem ist historisch gewachsen. Die historischen Wurzeln von Gemeinwohlorientierung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bzw. Mitgliederförderung der Genossenschaftsbanken liegen im 19. Jahrhundert. Dabei ist die Existenz von Sparkassen vor allem auf den Fürsorgegedanken der öffentlichen Hand zurückzuführen;

[12] Im Folgenden wird die Postbank AG nicht gesondert betrachtet.

Genossenschaften gehen auf die Idee der Selbsthilfe zurück. Diese historischen Wurzeln begründen letztlich Unterschiede in der Zielsetzung der Bankengruppen. Grob stellen sich die Zielsetzungen und Aufgaben der drei Säulen wie folgt dar: Private Banken orientieren sich grundsätzlich an der Gewinnmaximierung. Genossenschaftsbanken verfolgen die Idee, den "Erwerb ihrer Mitglieder zu fördern". Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute erfüllen auch öffentliche Aufgaben (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Zielsetzung und Haftung von Kreditinstituten nach Eigentumsform

	private Kreditinstitute	**öffentlich-rechtliche Kreditinstitute**	**Kreditgenossenschaften**
Zielsetzung	Gewinnerzielung	öffentlicher Auftrag u.a. zur Förderung von Sparsinn und Vermögensbildung, KMU und Existenzgründung sowie Finanzierung öffentlicher Aufgaben	Förderung des Erwerbs und der Wirtschaft der Mitglieder
Haftung	privatwirtschaftliche Haftung	Gewährträgerhaftung und Anstaltslast bis 2005	Solidarhaftung bei Nachschusspflicht der Mitglieder

Quelle: Eigene Darstellung.

Wie Tabelle 1 zeigt, unterscheiden sich die Bankengruppen nicht nur in ihrer Zielsetzung, sondern auch in der Haftung. Das Vorhandensein der staatlichen Haftungsgarantien für öffentlich-rechtliche Banken wird vielfach mit ihren spezifischen Zielen in Verbindung gebracht; dabei wird oftmals davon ausgegangen, dass diese Garantien "kompensatorisch" wirken.

Anders als bei den privaten und genossenschaftlichen Kreditinstituten, die in letzter Konsequenz Insolvenz anmelden müssen, wurde öffentlich-rechtlichen Instituten bislang also eine unbeschränkte Bestandsgarantie zugesichert. Erst diese unterschiedliche Haftung begründet unterschiedliche Spielregeln für die einzelnen Bankengruppen und damit das Fortbestehen des Dreisäulensystems.

2.2.2 Eigentumsrechtliche Veränderungen: Vom Gewährträger zum Träger

Zumindest seit 1996 sind von Seiten der Europäischen Kommission Bedenken gegen die deutschen Regelungen von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung ausgesprochen worden. Die EU-Kommission kritisierte nicht die besondere Zielsetzung öffentlich-rechtlicher Kreditinsti-

tute, sondern letztlich die unterschiedlichen Spielregeln aufgrund der besonderen Haftungsgarantien. Nach einer Ende 1999 eingelegten Beschwerde der Bankenvereinigung der Europäischen Union hat die Europäische Kommission die deutsche Beihilferegelung Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für öffentlich-rechtliche Institute geprüft und diese für nicht vereinbar mit Prinzipien des gemeinsamen Marktes erklärt.[13] Die Kommission kam dabei zu der Schlussfolgerung, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung eine Begünstigung für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute darstellen und forderte eine Neuregelung.

Eine Verständigung wurde im Sommer 2001 mit dem sogenannten Plattformmodell erzielt, das eine Abschaffung der Gewährträgerhaftung und eine Modifikation der Anstaltslast mit einer Übergangsfrist bis 2005 vorsieht. Danach muss im Rahmen der Anstaltslast die finanzielle Beziehung zwischen Eigentümer und öffentlich-rechtlichem Institut einer normalen Eigentümerbeziehung entsprechen. Die bisherige uneingeschränkte Haftung für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute wird abgeschafft: Insbesondere sind diese im Insolvenzfall nicht besser zu stellen als privatrechtliche Institute. Für Verbindlichkeiten, die vor der Neuregelung bestanden, wird weiterhin eine Haftung übernommen (sogenanntes *grandfathering*). Für die in der Übergangsfrist bis zum 18. Juli 2005 vereinbarten Verbindlichkeiten gelten allerdings nur dann, wenn deren Laufzeit nicht über den 31. Dezember 2015 hinausgeht.

Staatliche Haftungsgarantien aufgrund von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung dürfen nach Ablauf von Übergangsfristen nur noch für spezielle Förderinstitute und in Einklang mit der europäischen Beihilferegelung gewährt werden. Der öffentliche Förderauftrag dieser Institute muss genau definiert sein. Anerkannte Förderbereiche liegen beispielsweise in der Finanzierung von Mittelstandsprojekten, Innovationstechnologien, Umweltschutzinvestitionen, Infrastrukturmaßnahmen und Wohnungsbau sowie in der Entwicklungszusammenarbeit. Als spezielles Förderinstitut wird bundesweit künftig die KfW agieren. Im Sommer 2003 wurde mit der Veröffentlichung des Gesetzes zur Neustrukturierung der Förderbanken die Eingliederung der DtA in die KfW und damit die Bildung der "Mittelstandsbank" rückwirkend zum 1. Januar 2003 rechtskräftig. Die KfW wird ihr Wettbewerbsgeschäft in der Export- und Projektfinanzierung in rechtlich selbständige Kreditinstitute ohne Haftungsgarantien ausgliedern. Spezielle Förderangebote bestehen auch auf Landesebene. Dabei gibt es große Unterschiede in

[13] Dabei sind Anstaltslast und Gewährträgerhaftung aus Sicht der Europäischen Kommission unzulässige Garantien. In der 1999 veröffentlichten "Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen" wird in Punkt 2.1.3. festgestellt: "Als Beihilfe in Form einer Garantie betrachtet die Kommission auch die günstigeren Finanzierungsbedingungen für Unternehmen, deren Rechtsform einen Konkurs oder andere Zahlungsunfähigkeitsverfahren ausschließt oder dem Unternehmen eine ausdrückliche staatliche Garantie oder Verlustübernahme durch den Staat verschafft. Das gleiche gilt für den Erwerb einer Beteiligung an einem Unternehmen durch den Staat, wenn dabei anstatt der üblichen begrenzten Haftung eine unbegrenzte Haftung übernommen wird."

der organisatorischen Einbindung und Rechtsform der Förderinstitute. Hierbei spielt eine Rolle, dass für die Konkretisierung des Förderauftrags eine Frist bis 31. März 2004 und für die Umstrukturierung bis 31. Dezember 2007 gewährt wurde. Daher wurden bislang nur teilweise die Institute im Hinblick auf die EU-Beihilferegelung umstrukturiert, d.h. entweder als spezielle öffentliche Förderinstitute mit definierten Aufgaben ausgewiesen oder in privatrechtliche Form überführt.[14]

Um sich auf den Wegfall der Gewährträgerhaftung und Modifikation von Anstaltslast vorzubereiten, sind bei den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten Umstrukturierungen notwendig und bereits zu beobachten. So wurden Sparkassengesetze neu formuliert, wobei an den speziellen Aufgaben der Sparkassen und dem Regionalprinzip festgehalten wurde. Gleichzeitig wurden entsprechend der EU-Vorgaben die staatlichen Haftungsgarantien aufgehoben.[15] Auch bei den derzeit bestehenden 12 regionalen Sparkassenverbänden zeichnen sich Veränderungen ab. Die Aufgabe von Sparkassenverbände besteht u.a. in der Koordination von Geschäftstätigkeiten (u.a. Marketing) der ihnen zugehörenden Sparkassen. Darüber hinaus sind regionale Verbände Anteilseigner der jeweiligen Landesbank. Eine Neuorganisation der regionalen Verbandsstruktur kann dabei Auswirkungen auf die Struktur des Landesbankensektors haben.

Die Umstrukturierungen von Landesbanken ist unterschiedlich weit vorangekommen. (Appendix Tabelle 1). Diskutiert wurden vorwiegend zwei Modelle: Das Aufspaltungsmodell und das Finanz-Holding Modell.[16]

- **Beim Aufspaltungsmodell** werden aus einer Landesbank zwei rechtlich selbständige Institute gegründet, wobei eine Landesbank AG das operative Geschäft übernimmt

---

[14] So ist das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern ein rechtlich unselbstständiger Geschäftsbereich der noch nicht umstrukturierten Norddeutschen Landesbank (NORD/LB). Die Investitionsbank Nordrhein-Westfalen ist ein Bereich der sich auf öffentliche Aufgaben konzentrierenden Landesbank Nordrhein-Westfalen. Nach mehreren Umstrukturierungen erfüllt seit Sommer 2003 die "Sächsische Aufbaubank-Förderbank" als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts öffentliche Förderaufgaben. Demgegenüber wird die Saarländischen Investitionskreditbank (SIKB) in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft geführt, an der das Land Saarland mit 51 %, die Saarländische Kreditinstitute mit 48,84 % und Sonstige mit 0,16 % beteiligt sind. Alleiniger Gesellschafter der bereits 1993 gegründeten Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH (ISB) ist das Land Rheinland-Pfalz.

[15] Beispielhaft für eine rechtliche Neufassung ist das Sparkassengesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Fassung vom 30. April 2002. Das Gesetz legt die Geschäftstätigkeit und Aufgaben der Sparkassen wie folgt fest (§2 (1)): "Sparkassen sind selbständige Wirtschaftsunternehmen in kommunaler Trägerschaft mit der Aufgabe, auf der Grundlage der Markt- und Wettbewerbserfordernisse für ihr Geschäftsgebiet den Wettbewerb zu stärken und die angemessene und ausreichende Versorgung aller Bevölkerungskreise und insbesondere des Mittelstandes mit geld- und kreditwirtschaftlichen Leistungen auch in der Fläche ihres Geschäftsgebietes sicherzustellen. Sie unterstützen die Aufgabenerfüllung der Kommunen im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich." In §3 (1) wird bestimmt: "(1) Die Sparkasse haftet für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen. Die Träger der Sparkasse haften nicht für deren Verbindlichkeiten." Die geänderte Fassung des Sparkassengesetzes findet sich unter http://www.mv-.regierung.de/laris/daten/2023/4/0/2023-4-0-lr0.htm.

[16] Vgl. Bundesverband deutscher Banken (2000, 39ff).

und eine Landesbank als Anstalt öffentlichen Rechts mit Gewährträgerhaftung und Anstaltslast als spezielles Förderinstitut ausgewiesen wird. Somit kann die bisherige Förderfunktion unter einem eigenen Dach aufrecht erhalten werden; die Transparenz bezüglich der Förderaktivitäten der Landesbanken steigt. Beispielhaft für das Aufspaltungsmodell ist die aufgrund des "Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Nordrhein-Westfalen" zum 1. August 2002 erfolgte Aufspaltung der West LB Girozentrale in die Landesbank Nordrhein-Westfalen und die WestLB AG. Die Landesbank übernimmt seither den öffentlichen Auftrag, während die WestLB AG als 100-prozentige Tochtergesellschaft das Wettbewerbsgeschäft fortsetzt.

- **Beim Finanzholding-Modell** wird eine Landesbank-Holding AG als Dachgesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung gegründet. Diese fungiert als beliehener Anstaltsträger der Landesbank, die in Form der Anstalt öffentlichen Rechts ohne Gewährträgerhaftung und Anstaltslast fortgeführt wird. So wurde z.B. in Bayern eine Finanzholding AG gegründet, die mit der Trägerschaft für die operativ tätige Bayerische Landesbank beliehen wurde. An der Bayern Holding AG sind der Freistaat Bayern und der Sparkassenverband Bayern als Anteilseigner zu je 50 % beteiligt.[17]

Teilweise sind die Landesbanken untereinander verflochten. Große Landesbanken wie die Bayrische Landesbank halten Beteiligungen an Landesbanken meist kleinerer Bundesländer. Nach der Fusion von Hamburgischer Landesbank und Landesbank Schleswig, die gegenseitig Beteiligungen ausgewiesen hatten, stellen sich die (indirekten) Überkreuzbeteiligungen der Landesbanken nun wie folgt dar:

[17] Bei den anderen Landesbanken wurde bislang lediglich beschlossen, die Gewährträgerhaftung abzuschaffen und eine Trägerschaft fristgerecht zum 19. Juli 2005 einzuführen. Aufgrund der Übergangsfristen sind die Umgestaltungsprozesse teilweise noch nicht abgeschlossen. Einzelne Landesbanken geben auf ihrer Homepage Informationen über ihre Anpassungsstrategie. Links zu den einzelnen Landesbanken bietet der Bundesverband öffentlicher Banken (http://www.voeb.de/mitglied_ordent.html). Eine Besonderheit besteht bei der HSH Nordbank AG, bei der trotz privatrechtlicher Form die bisherigen Gewährträger übergangsweise die Haftung für Verbindlichkeiten übernehmen..

Tabelle 2: Überkreuzbeteiligung von Landesbanken

Landesbank	Beteiligung an	Anteil in %
Bayerische Landesbank	Landesbank Saar	75,1
Landesbank-Baden Württemberg (über LBBW Finance-Holding GmbH)	Landesbank Rheinland-Pfalz	12,5
Landesbank Nordrhein-Westfalen (über WestLB Beteiligungsholding GmbH)	Landesbank Rheinland Pfalz	37,5
Landesbank Nordrhein-Westfalen (über WestLB AG)	HSH Nordbank AG	26,9
Norddeutsche Landesbank	Bremer Landesbank	92,5

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt zeigt sich, dass die Veränderungen im öffentlich-rechtlichen Sektor erst in ihren Anfängen stehen. Über Anpassungen im kommunalen Sparkassensektor hinaus sind weitere Veränderungen bei den regionalen Sparkassenverbänden und darüber hinaus bei den Landesbanken zu erwarten. Änderungen in der Struktur einer dieser Ebenen können insbesondere aufgrund der eigentumsrechtlichen Verflechtungen zwischen Sparkassenverbänden und Landesbanken sowie Landesbanken untereinander mit Strukturveränderungen auf der jeweils anderen Ebene verbunden sein. Dabei zeichnet sich bislang kein einheitliches Bild von Strukturveränderungen im derzeit heterogenen Sparkassen- und Landesbankensektor ab.

2.3 Performance-Indikatoren des deutschen Bankensektors

Die Abschaffung von Gewährträgerhaftung und die Modifikation von Anstaltslast hat insbesondere für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute in jüngster Zeit Umgestaltungen angestoßen. Darüber hinaus sind in Deutschland wie auch in anderen Ländern Europas seit längerem Anpassungsprozesse im Bankensystem zu beobachten. So wird vielfach der schlechten Ertragslage mit Umstrukturierungen, Ausdünnung des Filialnetzes und Beschäftigungsabbau begegnet. Diese Maßnahmen sind jedoch nicht nur eine Reaktion auf die derzeitigen Strukturprobleme. Vielmehr stellen sie gleichzeitig den Versuch dar, sich auf künftige Herausforderungen vorzubereiten, die sich auch aus den rechtlichen Umgestaltung ergeben. Über die antizipierbare Neufestsetzung hinaus stehen im Rahmen von Basel II zusätzliche Veränderungen an. Ins-

gesamt ist ein Wandel der Kernaktivitäten von Banken im Gange, wobei traditionelle Bankgeschäfte (u.a. Kreditgeschäft) seit Jahren an Bedeutung verlieren und neue Geschäftsfelder auf- bzw. ausgebaut werden. Diesen Aufgaben haben sich die Banken in Deutschland wie auch in den europäischen Nachbarländern zu stellen.

Im Folgenden werden wichtige Performance-Indikatoren des Bankensektors vorgestellt und analysiert. Dabei wird in einem ersten Schritt die Ausrichtung und Bedeutung des deutschen Bankensektors anhand von makroökonomischen Indikatoren und der Bilanzsumme dargestellt. In einem zweiten Schritt wird die seit Jahren stattfindende Konsolidierung skizziert und dabei auf den Konzentrationsgrad im Bankensektor eingegangen. Anschließend werden die Geschäftsfelder der einzelnen Säulen des Bankensystems analysiert. Dabei geht es um die Frage, welche Unterschiede zwischen den Säulen hinsichtlich ihres Aktiv- und Passivgeschäfts bestehen; als zentraler Punkt wird die Ertragssituation der einzelnen Säulen diskutiert. Grundsätzlich wird bei der folgenden Analyse innerhalb des öffentlich-rechtlichen Sektors zwischen den Aktivitäten der Landesbanken und denen der Sparkassen unterschieden.

2.3.1 Größe des deutschen Bankensektors

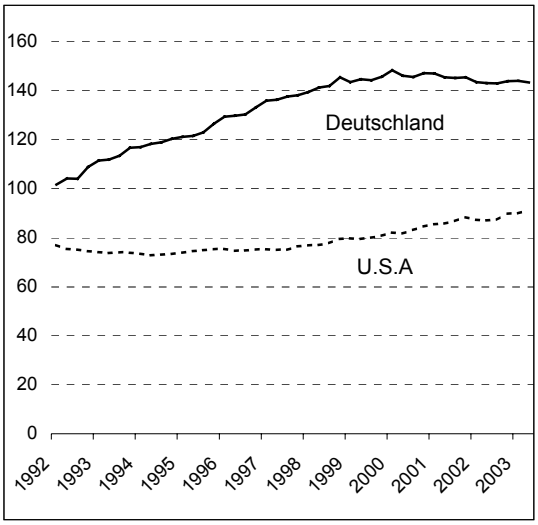
2.3.1.1 Makroökonomische Indikatoren

Finanzsysteme lassen sich in marktbasierte und bankbasierte Systeme unterscheiden (vgl. Modul 1). Empirisch spiegelt sich die Größe des Bankensystems einer Volkswirtschaft im Anteil der Bankkredite am Bruttoinlandsprodukt ($Kredit_{BIP}$). Dieser Anteil liegt in Volkswirtschaften mit einem marktbasierten Finanzsystem – wie den USA – in der Regel weit unter dem von vergleichbaren Volkswirtschaften mit einem bankbasierten System (Abbildung 2). In der Veränderung des Indikators $Kredit_{BIP}$ über die Zeit spiegelt sich darüber hinaus auch die konjunkturelle Entwicklung: In Zeiten hoher gesamtwirtschaftlicher Dynamik legt dieser Quotient in der Regel deutlich zu, während in Schwächephasen oftmals eine Stagnation oder sogar ein Rückgang zu verbuchen ist.

Abbildung 2

Anteil der Kredite am BIP

1992 bis 1. Halbjahr 2003, in %

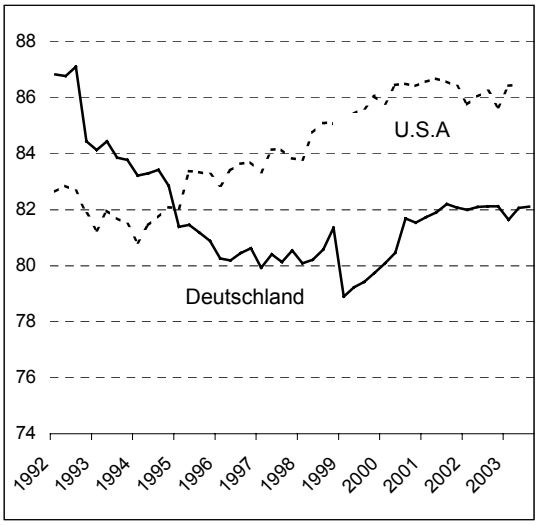


Quelle: IMF, International Financial Statistics on CD-ROM, Januar 2004; Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 3

Anteil der Kredite an den Privatsektor an den Krediten insgesamt

1992 bis 3. Quartal* 2003, in %



* USA bis 1. Halbjahr 2003.
Quelle: IMF, International Financial Statistics on CD-ROM, Januar 2004; Berechnungen des DIW Berlin.

Ein anderer wichtiger Finanzmarktindikator ist der Anteil der Kredite an den Privatsektor am Bruttoinlandsprodukt ($Privat_{BIP}$). Dieser Indikator liefert sowohl Informationen über die Größe des Finanzsystems wie auch über die Verteilung der Kredite in einer Volkswirtschaft. In der Literatur wird ein Zusammenhang zwischen dem Anteil der an den Privatsektor ausgereichten Kredite an den gesamten Bankkrediten (Privat) und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gesehen (Abbildung 3). Dabei wird in empirischen Studien vielfach darauf hingewiesen, dass ein höherer Anteil der an den Privatsektor ausgereichten Kredite an den gesamten Bankkrediten zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Dynamik führt (King/Levine 1992). Zwar liegt in Deutschland der Wert von $Kredit_{BIP}$ über dem US-amerikanischen Vergleichswert, jedoch zeigt sich, dass seit etwa 1995 der Indikator Privat systematisch hinter dem entsprechenden Wert für die USA zurückbleibt.[18]

[18] Vgl. Rajan/Zingales (2003).

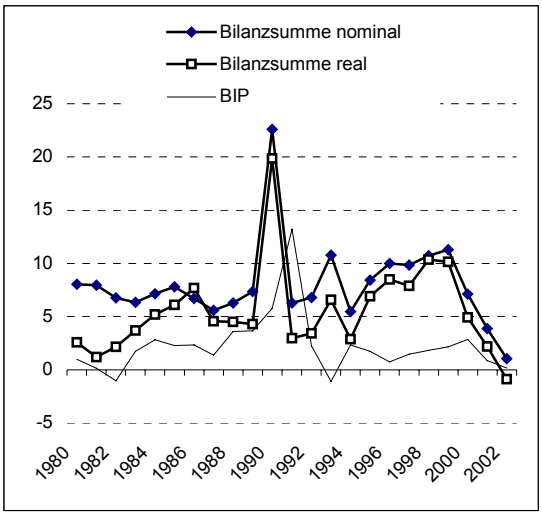
3.3.1.2 Entwicklung der Bilanzsumme[19]

Die Bilanzsumme des deutschen Bankensektors erreichte im Jahr 2001 einen Anteil von 35 % an der gesamten Bankbilanzsumme im Euroraum;[20] sie hat sich in Deutschland nominal in

Abbildung 4

Bilanzsumme des Bankensektors 1992 bis 2002

Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %



Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank, *http://bundesbank.de/stat/zeitreihen/index.htm;* Berechnungen des DIW Berlin.

den letzten zehn Jahren mehr als verdoppelt.[21] Real lag der Anstieg in den letzten zehn Jahren bei jahresdurchschnittlichen Raten von etwa 5 %. Abbildung 4 lässt einen relativ engen Zusammenhang zwischen der konjunkturellen Entwicklung und der Entwicklung der Bilanzsumme erkennen. Allerdings legte die Bilanzsumme deutlich schneller zu als die gesamtwirtschaftliche Produktion und machte Ende 2002 etwa das 3,5-fache des Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Die Entwicklung der Bilanzsumme verlief keineswegs gleichmäßig über die Zeit, auch gibt es erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Säulen des deutschen Bankensystems. Während zu Beginn der 90er Jahre kräftige Zuwachsraten von teilweise mehr als 10 % realisiert wurden, zeigt sich eine deutliche Abschwächung der Expansion seit dem Jahre 2000. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute verfügten im Jahr 2002 über eine zusammen-

[19] Die im Folgenden genannten Daten und Berechnungen beruhen – wenn nicht anders genannt – auf Angaben der Deutschen Bundesbank. Alle Angaben beziehen sich auf die Jahresausweise der Bundesbank.

[20] European Central Bank (2003), Structural Analysis of the EU Banking Sector, November.

[21] Derzeit rapportieren 2311 Kreditinstitute der deutschen Bundesbank (Stand Juni 2003).

gefasste Bilanzsumme von mehr als 2,3 Billionen Euro und hatten damit einen Marktanteil von etwa 36 %; auf die Sparkassen entfielen davon 16 Prozentpunkte, die verbleibenden 20 Prozentpunkte vereinten die Landesbanken auf sich. Die privaten Kreditinstitute kamen in der Summe auf einen Anteil von etwa 28 %, auf die genossenschaftlichen Banken und Zentralbanken entfielen knapp 12 %.[22] In den letzten zehn Jahren ist die Bilanzsumme der privaten Kreditinstitute mit einer durchschnittlichen Jahresrate von etwa 9 % und damit deutlich schneller als die der Sparkassen und Genossenschaftsbanken gestiegen (4 %); gegenüber diesen Akteuren haben die privaten Geschäftsbanken Marktanteile gewinnen können. Allerdings lag die Expansionsdynamik der Landesbanken noch einmal deutlich über der des privaten Bankensektors; sie legten im Durchschnitt jährlich um etwa 15 % zu.

2.3.2 Konsolidierung und Konzentrationsgrad

Die Anzahl von Kreditinstituten und Zweigstellen ist in Deutschland seit Jahren rückläufig[23]; zwischen 1990 und Ende 2002 ist die Anzahl der Kreditinstitute um gut 40 % gesunken. Dabei hat sich der Konsolidierungsprozess im Bankensektor in den Jahren zwischen 2000 und 2002 beschleunigt, die Zahl der vorhandenen Kreditinstitute sank in diesem Zeitraum um 320. Ende 2002 gab es in Deutschland noch 2591 Kreditinstitute. Während die Anzahl der Kreditinstitute in Deutschland seit langem sinkt - dieser Trend lässt sich bis in die fünfziger Jahre hinein zurückverfolgen - ist das "Zweigstellensterben" ein relativ junges Phänomen, das etwa seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu beobachten ist.[24]

Die Abnahme der Anzahl von Kreditinstituten ist kein rein deutsches Phänomen, sondern findet in nahezu allen EU Ländern, aber auch in anderen entwickelten Industrieländern wie den USA statt.[25] Sie geht in erster Linie auf Zusammenschlüsse und dem Erwerb von Beteiligungen (Merger & Aquisition) von Geschäftsbanken zurück. Eine Besonderheit in Deutschland ist, dass sich aufgrund der spezifischen Eigenkapitalstruktur der Konsolidierungsprozess bis-

---

[22] Die restlichen Anteile fielen auf Realkreditinstitute, Bausparkassen und Banken mit Sonderaufgaben.

[23] In der ökonomischen Literatur werden folgende Argumente diskutiert: (1) Effizienzgewinne durch die Beseitigung von sogenannter X-Ineffizienz, (2) Kostensenkung durch die Realisierung von economics of scale, (3) Unternehmensgröße als positiver Wettbewerbsfaktor bei der Refinanzierung, (4) Realisierung von *economics of scope* und eng verbunden damit die Möglichkeit einer verbesserten Portfoliodiversifikation.

[24] Dies hat sich auch in jüngster Zeit fortgesetzt. Wickelte der Bankensektor im Jahr 2000 seine Geschäfte noch über 44 345 Zweigstellen ab, so wurden Ende 2002 nur noch 38 201 Zweigstellen betrieben (Appendix Tabelle 2). Hierbei blieb auch aus Gründen der Vergleichbarkeit die Postbank unberücksichtigt. Diese betrieb im Jahr 2002 12 667 Zweigstellen.

lang nicht "säulenübergreifend" vollzieht. Bezogen auf die Architektur des Dreisäulensystem heißt dies, dass im deutschen Bankgewerbe bislang ein vertikaler, aber kein horizontaler Konsolidierungsprozess stattfindet.

Dabei verläuft dieser Prozess innerhalb der einzelnen Säulen des Bankensektors unterschiedlich:

- Der private Bankensektor verbuchte zwischen 1992 und 2001 einen deutlichen Rückgang der Anzahl der Kreditinstitute.[26] Am aktuellen Rand zeichnet sich jedoch eine Sonderentwicklung ab: Im Jahr 2002 legte die Anzahl der privaten Banken zu. Dieser Anstieg war derart deutlich, dass Ende 2002 mehr privatrechtliche Banken in Deutschland agierten als noch zehn Jahre zuvor. Die Zunahme geht einerseits auf verstärkte Aktivitäten ausländischer Kreditinstitute in Deutschland zurück, andererseits dürfte sie aber auch mit der Expansion von sogenannten Direktbanken in Zusammenhang stehen.[27] Trotz der gestiegenen Anzahl privater Kreditinstitute hielt der Rückgang der Zweigstellen ebenso wie der Beschäftigungsrückgang an: 2002 waren mit 203 650 Personen 6 % weniger Mitarbeiter beschäftigt als fünf Jahre zuvor.

- Die Zahl der Sparkassen ist in den letzten zehn Jahren um knapp 28 % gesunken (2002: 519 Kreditinstitute; 1992: 717).[28] Die Beschäftigtenzahl lag im Jahr 2002 mit 278 800 – trotz der Fusionsbestrebungen - nur geringfügig unter dem Vergleichswert von vor fünf Jahren. Zugleich hat sich die Zahl der berichtenden Landesbanken in den vergangenen Jahren nur unwesentlich verändert und lag im Jahre 2002 bei 13. Zu diesem Zeitpunkt waren bei den Landesbanken 41 850 Personen beschäftigt; dies sind knapp 7 % mehr Mitarbeiter als fünf Jahre zuvor. Damit bauten die Landesbanken im Unterschied zu den Sparkassen, Genossenschaften sowie privaten Kreditinstituten die Beschäftigung in den vergangenen Jahren kräftig aus.

- Am Stärksten ist die Konsolidierung innerhalb der genossenschaftlichen Säule beobachtbar. In den letzten zehn Jahren sank die Zahl der Kreditgenossenschaften um etwa

---

[25] Zur Entwicklung in den USA vergleiche Rhoades, S.A. (2002), Bank Mergers and Banking Structure in the United States, 1980-1998, Board of the Governors of the Federal Reserve System, Staff Study.

[26] Im Unterschied zu den Genossenschaftsbanken kam es zu einer überproportionalen Schließung von Zweigstellen. Folglich entfällt heute rechnerisch auf eine private Bank eine geringere Anzahl von Zweigstellen als noch vor zehn Jahren.

[27] Bei den Direktbanken handelt es sich um Kreditinstitute ohne Filialstruktur, die ihre Geschäfte vornehmlich über elektronische Medien abwickeln. Die Bundesbank weist in ihrer Statistik die Aktivitäten von Direktbanken nicht gesondert aus.

[28] Die Anzahl der Sparkassenzweigstellen ist zwischen 1992 und 2002 um 4000 gesunken (minus 20 %). Rechnerisch betreibt damit eine einzelne Sparkasse mehr Filialen als vor zehn Jahren.

50 %.[29] Zugleich findet seit Jahren bei den genossenschaftlichen Kreditinstituten ein – wenngleich moderater – Beschäftigungsabbau statt; im Jahre 2002 waren bei Genossenschaftsbanken noch 176 200 Personen beschäftigt. Dies sind etwa 3 % weniger als vor fünf Jahren.[30]

Tabelle 3: Konsolidierung

	1998	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**
Bevölkerung in Mio.	82,15	82,22	82,38	82,35	82,41
Bankstellendichte					
Einwohner pro Bankstelle	1689	1772	1780	1872	2020
POP*	0,59	0,58	0,56	0,53	0,49
GEO**	0,14	0,14	0,13	0,12	0,12
Sparkassendichte					
Einwohner pro Sparkasse	4342	4506	4714	4793	5104
Dichte von privaten Banken					
Einwohner pro privater Bank	11481	11448	12040	14004	15005
Anzahl der **Beschäftigten** im gesamten Bankensektor	754 300	754 950	758 150	751 750	732 800

$$*\text{POP}=\frac{\text{Bankstellen}}{\text{Einwohner}(1000)} \qquad **\text{GEO}=\frac{\text{Bankstellen}}{\text{km}^2}$$

Quellen: Statistisches Bundesamt. Deutsche Bundesbank. Bundesverband deutscher Banken. Berechnungen des DIW Berlin.

Entsprechend des voranschreitenden Konsolidierungsprozesses im Bankgewerbe nimmt die Bankstellendichte in Deutschland ab (1992: etwa 1600 Einwohner/Bankstelle, 2002: etwa 2000 Einwohner/Bankstelle). Ein Teil dieser Entwicklung wird durch die zunehmende Verbreitung von Geldautomaten kompensiert.[31] Auch das elektronische Online-Banking wur-

[29] Im gleichen Zeitraum nahm die Anzahl der von den Kreditgenossenschaften betriebenen Zweigstellen mit einem Minus von etwa 23 % deutlich langsamer ab. Somit werden heute von einer Kreditgenossenschaft mehr Zweigstellen betrieben als noch vor zehn Jahren.

[30] Wichtigster Arbeitgeber im Bereich der Genossenschaftsbanken war 2002 die DZ Bank AG, Frankfurt a. M., die 25 247 Mitarbeiter hatte.

[31] Gab es im Jahr 1999 noch 46 200 Geldautomaten, so sind es gegenwärtig etwa 52 000 Automaten. Vgl. www.sparda-m.de/pdf/m_spardaaktuell_0503.pdf+Anzahl+geldautomaten+deutschland&hl=de&ie=UTF-8. Nach diesen Angaben steht ein Sechstel der europäischen Geldautomaten in Deutschland. Zunehmend ist es möglich, über diese Automaten nicht nur Bargeldabhebungen sondern auch Überweisungen und Einzahlungen zu tätigen. Sie substituieren damit partiell das traditionelle Geschäft einer Bankfiliale.

de kräftig ausgeweitet.[32] Allerdings ist die Bankstellendichte in Deutschland im internationalen und europäischen Vergleich immer noch auffallend hoch. Rechnerisch arbeitete in Frankreich eine Bankstelle für 2375 Personen, in Italien für 2125 (Stand 2000) und in Großbritannien sogar für 3845 (Stand 1999).[33] Folglich gilt Deutschland trotz Konsolidierung immer noch als "overbanked". Vor diesem Hintergrund lassen sich Versorgungslücken, welche die Existenz von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten rechtfertigen könnten, nur schwerlich konstatieren.

Trotz des anhaltenden Konsolidierungsprozesses innerhalb des Bankensektors ist die Mehrzahl der deutschen Banken immer noch relativ klein. Eine Bilanzsumme von mehr als 100 Mrd. Euro hatten 16 Kreditinstitute; darunter befinden sich 8 private, 7 öffentlich-rechtliche und eine genossenschaftliche Bank.[34] Unter den fünf größten Instituten befand sich nur eine öffentlich-rechtliche Bank (Bayerische Landesbank Girozentrale, München); die vier anderen Kreditinstitute gehörten dem privaten Sektor an. Die meisten Banken wiesen eine Bilanzsumme von weniger als 5,5 Mrd. Euro aus.

Der Konzentrationsgrad im Bankensektor wird vielfach an der "Marktmacht" der fünf (CR 5) bzw. zehn größten Geschäftsbanken (CR 10) gemessen.[35] Im Falle von Deutschland scheint es sinnvoll, darüber hinaus die "Marktmacht" der vier größten Geschäftsbanken zu bestimmen, da diese allesamt dem privaten Sektor angehören und somit die "Marktmacht" der größten privaten Banken erfasst wird. Dabei ist zwischen Datensätzen, die auf den Angaben der Deutschen Bundesbank bzw. der Europäischen beruhen und einzelwirtschaftlichen Daten zu unterscheiden. Insgesamt gilt: In Deutschland ist der Konzentrationsgrad im Bankensektor Ende der 90er Jahre gestiegen. Nach Angaben der EZB ist er in den letzten Jahren konstant; CR 5 liegt demnach bei etwa 20 %. Der Wettbewerb im deutschen Bankensektor gilt folglich als hoch.

---

[32] Im Jahr 2002 wurden etwa 30 Millionen Online-Konten geführt (+ 50 % gegenüber 2001) (vgl. Bundesverband deutscher Banken). Allerdings variiert die Bandbreite der Geschäfte, die von zu Hause online durchgeführt werden können zwischen den einzelnen Banken erheblich. Im Jahr 2002 waren dabei die privaten Geschäftsbanken die Marktführer mit einem Marktanteil von etwa 42 %, gefolgt von den Sparkassen (knapp 38 %). Auf die Genossenschaftsbanken entfiel ein Anteil von knapp 11 %. Andere Akteure auf diesem Gebiet sind die sonstigen Kreditinstitute und auch die Postbank, die einen Anteil von etwa 5 % hatte. Seit 1998 hat sich die Anzahl der Online-Konten vervierfacht.

[33] Vgl. Bundesverband deutscher Banken. Statistik Service. http://bankenverband.de.

[34] Vgl. Die Bank, Nr. 7/2003. Dabei handelt es sich um Konzernbilanzen.

[35] Die Messung beruht auf der einfachen Quotientenbildung, bei der die Bilanzsumme einer einzelner Geschäftsbank durch die Bilanzsumme des gesamten nationalen Bankensektors dividiert wird. Der Wert von CR 5 bzw. CR 10 wird dann durch Summenbildung über die so bestimmten Anteilswerte für die fünf bzw. zehn größten Geschäftsbanken bestimmt.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich unter Berücksichtigung der Konzernbilanzen der 100 größten Banken[36]. Hier erreichen die fünf größten Institute in etwa einen Wert von 40 % (Tabelle 4). Dieser Wert ist Ende der neunziger Jahre gestiegen und zuletzt wieder gefallen, so dass er im Jahr 2002 in etwa wieder das Niveau von 1997 erreichte. Hintergrund dieser Entwicklung dürften die erheblichen Verluste der großen Kreditinstitute in den letzten Jahren gewesen sein, die sich im Jahr 2002 in einem kräftigen Rückgang ihrer Bilanzsumme widerspiegelten.

Tabelle 4: Konzentrationsgrad (100 größte Banken)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
CR 5	38,6	38,8	39,8	41,7	41,0	37,8
nachrichtlich						
CR 4	33,0	32,9	33,9	36,1	35,3	32,9
CR 10	58,1	57,8	58,5	59,7	60,2	57,4
Herfindahl-Hirschmann Index	437,5	438,7	491,3	493,3	484,7	442,8

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

Der Konzentrationsgrad im Bankensektor wird oftmals auch anhand des Herfindahl-Hirschmann-Indexes bestimmt, d.h. der Summe der quadrierten Marktanteile jeder Bank. Ein Indexwert von 10 000 (100*100) bedeutet, dass eine einzige Bank den gesamten Markt beherrscht und über einen Marktanteil von 100 % verfügt. Ein Wert unter 1 000 wird mit einem geringen Konzentrationsgrad, das Erreichen der Marke von 1 800 wird in der Literatur einem hohen Konzentrationsgrad gleichgesetzt.[37] Der Wert von 1 800 wird beispielsweise überschritten, wenn die größte Bank einen Marktanteil von 45 % hat. Der Wert des Indexes hat für Deutschland Ende der 90er Jahre zunächst zugelegt; inzwischen zeigt sich ein gegenläufiger Trend. Da der Herfindahl-Hirschmann-Index auf den Anteilswerten der einzelnen Banken am gesamten Bankgeschäft basiert und den größten Kreditinstituten definitionsgemäß das entscheidende Gewicht bei der Berechnung zukommt, ist es folgerichtig, dass bei Verlusten großer Banken der Wert sinkt.[38]

Oftmals werden die oben angeführten Indices zur Beurteilung der Wettbewerbssituation im deutschen Bankensektor herangezogen. In dieser Argumentation wird ein geringer Konzentra-

[36] Bei dieser Berechnung wurden die Bilanzen der 100 größten deutschen Banken berücksichtigt.

[37] Vgl. zur Definition dieses Indexes auch http://www.europa.eu.int/comm/competition/general_info/h_en.html.

[38] Dieser Wert wurde für den deutschen Bankensektor auf der Grundlage der einhundert größten Geschäftsbanken berechnet.

tionsgrad einem hohen Wettbewerb gleichgesetzt. Tatsächlich gibt es in Deutschland Regionen mit hohem und geringem Wettbewerb im Bankensektor. So sind Kreditinstitute aus allen drei Säulen vielfach in den Ballungsräumen vertreten, während sich in kleineren Orten vielfach nur Sparkassen und Genossenschaftsbanken finden; Filialen privater Geschäftsbanken sind hier eine Seltenheit. Allerdings zeichnet sich trotz dieser regionalen Unterschiede der deutsche Bankensektor insgesamt durch seine dezentrale Struktur und eine relativ hohe Wettbewerbsintensität aus.

2.3.3 Schwerpunkte des Aktivsgeschäfts – Wer leiht dem Privatsektor?

Das Aktivgeschäft der deutschen Banken ist stark vom traditionellen Kreditgeschäft geprägt. Dies gilt, obwohl der Anteil der Buchkredite an der Bilanzsumme in den letzten elf Jahren leicht rückläufig war: So lag Ende 2002 der Anteil der Buchforderungen an der Bilanzsumme bei etwa 75 % (1992: 77 %). Überproportional wurde der Anteil der Buchkredite an Nichtbanken zurückgeführt; dagegen wurde das Interbankengeschäft ausgedehnt. Auch zeichnete sich in den Jahren zwischen 1992 und 2002 ein Ausbau der Wertpapiergeschäfte und damit eine Stärkung der „marktmäßigen" Elemente ab.

Wenngleich säulenübergreifend die Kredite an die Nichtbanken eine herausragende Rolle auf der Aktivseite der Bankbilanzen spielen, scheint es nicht zuletzt vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aufgabenstellung von privaten, öffentlich-rechtlichen und genossenschaftlichen Banken zu Differenzen bei der Struktur des Aktivgeschäfts zu kommen; diese haben sich offenbar in den letzten elf Jahren eher verstärkt.

- So ist bei den privaten Banken der Anteil der Kredite an Nichtbanken an der Bilanzsumme von 62 % (1992) auf 41 % (2002) gesunken (Appendix Abbildung 1).[39] Hintergrund dieser Entwicklung ist der aktive Rückzug vieler privater Geschäftsbanken aus dem oft kleinteiligen Privatkundengeschäft und der gleichzeitigen Ausweitung des Investmentbankings.[40] Darüber hinaus haben die privaten Banken ihr Engagement bei den Buchkrediten an Banken und damit im Interbankengeschäft ausgeweitet. Die Buchkredite an

[39] In den achtziger Jahren hatten die privaten Banken maßgeblich zur Expansion der Buchkredite an Nichtbanken beigetragen; diese Dynamik hat in der ersten Hälfte der 90er Jahre deutlich nachgelassen.

[40] Im Zuge des forcierten Investmentbankings wurden auch die marktbewerteten Geschäfte kräftig ausgebaut. Der Anteil von Aktien und Beteiligungen erhöhte sich merklich und erreichte 2002 etwa 8 % der Bilanzsumme (1992: knapp 3 %). Auch stieg die Bedeutung des Wertpapiergeschäfts in diesem Zeitraum.

Banken erreichten 2002 einen Anteil von 29 % an der Bilanzsumme (1992: 19 %). Allerdings stellen die privaten Banken keine homogene Gruppe dar; insbesondere unterscheiden sich die Geschäftsaktivitäten zwischen den Großbanken und den Filialen ausländischer Banken (Appendix Abbildung 2). So hat beispielsweise für die privaten Großbanken das Kreditgeschäft mit Nichtbanken, dazu zählen auch die kleineren und mittleren Unternehmen, deutlich an Bedeutung verloren (Appendix Abbildung 3), während es bei den ausländischen Kreditinstituten mit Filialen in Deutschland an Bedeutung gewonnen hat. Allerdings kann angesichts der starken Unterschiede bezüglich der Bilanzsumme, d.h. wegen des geringen Gewichts der Zweigstellen ausländischer Banken, keineswegs von einer Arbeitsteilung innerhalb der privatrechtlichen Säule gesprochen werden.

- Auch die öffentlich-rechtlichen Banken sind stark im Bereich der Kreditvergabe an Nichtbanken engagiert. Zwar nimmt hier die Bedeutung des traditionellen Kreditgeschäfts, d.h. der Buchforderungen an Nichtbanken, trendmäßig seit Jahren ab, allerdings hatte dieses Geschäftsfeld im Jahr 2002 noch einen Anteil von 47 % an der Gesamtbilanz. Innerhalb des öffentlich-rechtlichen Bankensegments sind es vor allem die Sparkassen, die Buchkredite an Nichtbanken vergeben; der Anteil dieser Kredite an der aggregierten Bilanzsumme der Sparkassen lag 2002 bei etwa 60 % und damit über dem Vergleichswert von 1992 (Appendix Abbildung 4). Die Sparkassen haben somit das Kreditgeschäft mit den Nichtbanken in den Jahren zwischen 1992 und 2002– entgegen dem allgemeinen Trend im Bankensektor – noch einmal ausgebaut. Im gleichen Zeitraum haben die Landesbanken ihre Aktivitäten bei Privatkunden deutlich zurückgefahren (Appendix Abbildung 5). Zugleich hat im öffentlich-rechtlichen Sektor die Bedeutung von Buchkrediten an Banken an Bedeutung gewonnen; diese hatten 2002 einen Anteil an der aggregierten Bilanzsumme von etwa 27 % (1992: 20 %). Insbesondere die Landesbanken engagieren sich bei ihrem Aktivgeschäft auf dem Interbankenmarkt, während die Sparkassen stärker auf das Geschäft mit Nichtbanken konzentriert sind.[41]
- Bei den genossenschaftlichen Banken hatten die Kredite gegenüber Nichtbanken 2002 einen Anteil von 51 % am aggregierten Bilanzvolumen (Appendix Abbildung 6) und lagen damit unter dem Vergleichswert von 1992. Zugleich sind die Buchforderungen an

[41] Eine Aufgabenteilung zwischen Sparkassen und Landesbanken zeichnet sich bei festverzinslichen Wertpapiere ab: Während der Anteil dieser Papiere an der Bilanzsumme der Sparkassen rückläufig ist, legten die Landesbanken in diesem Geschäftsbereich zu. Gemeinsam ist Sparkassen und Landesbanken, dass sie ihren Anteil an Aktien und Beteiligungen zwischen 1992 und 2002 spürbar ausgebaut haben.

Banken von 15% auf 12% gesunken. Zugenommen hat dagegen die Bedeutung von Aktien (2002: 5 %).

Die Kreditvergabe an den Privatsektor gilt als eine wichtige Aufgabe des Bankensystems. Tatsächlich ist in Deutschland im Jahr 2002 der Bestand der Kredite an Unternehmen und Privatpersonen nur noch sehr langsam gewachsen.[42] Als Gründe werden vielfach die schleppende Konjunktur, die Strukturprobleme im Bankensektor, die aktuellen ordnungspolitischen Anpassungen im Zuge der Abschaffung der Gewährträgerhaftung und der Modifikation der Anstaltslast sowie die Vorbereitung auf die Einführung neuer Kreditvergaberichtlinien (Basel II) genannt;[43] dabei ist es schwierig, die einzelnen Effekte zu isolieren.

Daten über die Kreditvergabe nach Unternehmensgröße und damit Angaben zur Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen (KMU) liegen nur sehr fragmentarisch vor. Daher werden oftmals die Angaben der Deutschen Bundesbank zu der Kreditvergabe an inländische Unternehmen und Selbständige als Proxi zur Beurteilung des Engagements eines Kreditinstituts oder einer Säule in diesem Bereich herangezogen. Es zeigt sich, dass bei dieser Art der Kreditvergabe das Engagement der privaten Geschäftsbanken in den 90er Jahren deutlich rückläufig ist; hatten diese Banken 1992 noch einen Marktanteil von etwa 34 %, so lag dieser Ende 2002 bei nur noch 27 %. Parallel dazu bauten die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ihren Marktanteil in diesem Geschäftsfeld aus; er lag Ende 2002 bei gut 40 %. Vielfach wird argumentiert, dass die Finanzierung von KMU eine zentrale Aufgabe der Sparkassen ist. Folgt man dieser Argumentation, so hätte der Sparkassensektor in Zeiten einer verhaltenen Kreditvergabe an Unternehmen und Selbständige durch die privaten Geschäftsbanken seine Aktivitäten deutlich ausbauen und damit seinen Marktanteil in diesem Geschäftsfeld steigern müssen. Dies war jedoch keineswegs der Fall. Vielmehr waren es vor allem die Landesbanken, die ihr Engagement bei der Kreditvergabe an Unternehmen und Selbständige stärkten; der Marktanteil der Sparkassen blieb im Zeitraum von 1992 bis 2002 mit etwa 22 % nahezu konstant.[44] Im Gegensatz zu den Landesbanken sind die genossenschaftlichen Zentralbanken bislang kaum in die Kreditvergabe an den Privatsektor involviert. Auch blieb über die Zeit der Marktanteil der Genossenschaftsbanken bei der Kreditvergabe an den Privatsektor relativ konstant (2002: knapp 15 %).

---

[42] Angaben zur Kreditvergabe nach Unternehmensgröße liegen nicht vor.

[43] Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Oktober 2002.

[44] Auch der Marktanteil des Genossenschaftssektors stagnierte in etwa in diesem Zeitraum; dies gilt sowohl für die genossenschaftlichen Zentral- als auch für die genossenschaftlichen Geschäftsbanken.

2.3.4 Entwicklung der Passiva

Auf der Passivseite der Bankbilanz befinden sich sowohl das Eigenkapital wie auch die Verbindlichkeiten gegenüber Dritten (Fremdkapital). In Bezug auf die Beschaffung von Eigenkapital verfügen die Banken je nach ihrer Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Säule des Bankensystems über unterschiedlicher Möglichkeiten; so ist beispielsweise den privaten Banken die Eigenkapitalbeschaffung über den Finanzmarkt möglich, während den öffentlich-rechtlichen dieser Weg nicht offen steht. Auch in Bezug auf die Refinanzierung werden den deutschen Banken je nach Zugehörigkeit zu der einen oder anderen Säule unterschiedliche Möglichkeiten attestiert. Grundsätzlich zeigt sich indes, dass sich bezogen auf den gesamten deutschen Bankensektor im Beobachtungszeitraum zwei Trends bei der Refinanzierung festmachen lassen: Zum einen steigt die Bedeutung des Interbankengeschäfts und die Rolle marktfähiger Papiere, zum anderen sinkt das Gewicht des klassischen Einlagengeschäfts mit Privatkunden.

2.3.4.1 Eigenkapital

Eine ausreichende Eigenkapitaldecke kann als Puffer in Zeiten von Verlusten genutzt werden und trägt somit zur Stabilität des Bankensystems bei – sie stellt eine Form des Gläubigerschutzes dar.[45] In Deutschland unterliegen Banken zudem Eigenkapitalanforderungen (Basel I).[46] Sie müssen mindestens 8 % der gewichteten Risikopositionen durch anrechenbare Eigenmittel abdecken.[47] Vor diesem Hintergrund bestimmt die Ausstattung mit Eigenmitteln

---

[45] Die Kreditinstitute sollen "im Interesse der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber ihren Gläubigern, insbesondere zur Sicherheit der ihr anvertrauten Vermögenswerte, angemessene Eigenmittel haben." § 10 Absatz 1 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG). Zum Eigenkapital werden neben dem gezeichneten Kapital auch die Rücklagen gezählt.

[46] Grundsätzlich weist die Bundesbankstatistik auf der Ebene des konsolidierten Bankensektors sowohl das gezeichnete als auch das durch Rücklagen gebildete Eigenkapital aus. Die in der Bundesbankstatistik ausgewiesenen Positionen unterscheiden sich allerdings definitionsgemäß von den anrechenbaren Eigenmitteln, die bei der Berechnung der regulatorischen Eigenkapitalanforderungen herangezogen werden. Zur Bestimmung und Definition der Eigenmittel siehe http://www.bundesbank.de/bank/bank_eigen_grund.ph

[47] „Für die Messung von Kreditrisiken sieht der Grundsatz I bewusst ein einfaches Konzept (Standardmessmethode) vor, um den administrativen Aufwand der Institute zu begrenzen und nicht allzu sehr in deren individuelle Risikosteuerung einzugreifen. Die Höhe der Kreditrisiken in bilanz- und nicht bilanzwirksamen Positionen (Risikoaktiva) wird dabei nach einzelnen Bonitätsklassen (100 %, 70 %, 50 %, 20 %, 10 %, 0 %), verbunden mit einer Privilegierung von Positionen gegenüber den meisten OECD-Ländern ("Zone A"), ermittelt.

Die gemessenen und entsprechend der Bonitätsklasse gewichteten Risiken müssen mit mindestens 8 % Eigenkapital unterlegt werden. Dies bedeutet, dass in den einzelnen Risikoklassen von einer Ausfallwahrscheinlichkeit der jeweiligen Adressen von durchschnittlich 8 %, 5,6 %, 4 %, 1,6 %, 0,8 % bzw. 0 % ausgegangen wird. Dabei wird ein risikomäßig breit gestreutes

auch den potentiellen Umfang der Geschäftstätigkeit; ein Absinken des Quotienten unter die 8-Prozent-Marke geht mit einer Gefährdung des Fortbestandes der betroffenen Bank einher. Nach vorliegenden Angaben betrug das von der Bundesbank Ende 2002 ausgewiesene Kapital 291,7 Mrd. Euro, die zur Bestimmung des risikogewichteten Eigenmittelquotienten herangezogene Summe lag bei 377,2 Mrd. Euro; dabei ergab sich ein Wert der entsprechend Basel I berechneten Eigenkapitalquote (Gesamtkennziffer des Grundsatzes I) von 11,9 % für den gesamten Bankensektor.

Aufgrund ihrer unterschiedlichen Rechtsformen haben die einzelnen Säulen des Bankensektors unterschiedliche Möglichkeiten bei der Beschaffung von gezeichnetem Kapital. Während private Kreditinstitute ihr gezeichnetes Kapital durch die Ausgabe von Anteilsscheinen (Aktien) am Finanzmarkt ausweiten können, sind die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute auf Zuweisungen von Finanzmitteln von Seiten ihrer Träger angewiesen. Die Genossenschaftsbanken können ihr gezeichnetes Eigenkapital durch die Ausgabe weiterer Genossenschaftsanteile erhöhen. Allen Kreditinstituten ist die Ausweitung ihres Eigenkapitals durch Gewinnthesaurierung möglich. Diese Option ist vor allem für diejenigen Kreditinstitute wichtig, die ihre Eigenkapitalausstattung nicht durch die Ausgabe marktfähiger Papiere erhöhen können. Gewinnthesaurierung gewinnt zudem an Bedeutung, wenn die externe Kapitalbeschaffung schwierig ist, d.h. insbesondere in konjunkturellen Schwächephasen und Zeiten turbulenter Aktienmärkte.

Das Eigenkapital im gesamten Bankensektor ist im Zeitraum von 1992 und 2002 nominal stark gestiegen und belief sich Ende 2002 auf 251,3 Mrd. Euro (1992: 125,4 Mrd. Euro). Hieraus ergibt sich rechnerisch ein jahresdurchschnittlicher Anstieg von etwa 10 %. Zuletzt lag die jährliche Zuwachsrate jedoch mit etwa 6,5 % unter diesem Durchschnittswert. Im konsolidierten Bankensektor lag der Anteil des gezeichneten Eigenkapitals am gesamten Eigenkapital Ende 2002 bei etwa 28 %. Die ausgewiesenen Rücklagen übertreffen seit Jahren das gezeichnete Eigenkapital bei weitem. Die Deutsche Bundesbank weist in ihrer Statistik nur für den gesamten Bankensektor das gezeichnete Eigenkapital und die Rücklagen gesondert aus. Bei ihren Angaben zu den einzelnen Säulen dagegen aggregiert sie beide Werte und weist somit das vorhandene Kapital aus. Den größten Anteil am so gefassten Eigenkapital im Bankensektor hatten 2002 mit 107 Mrd. Euro öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, wobei etwa

---

Kreditportfolio unterstellt, in dem sich Risikoüber- und Risikounterzeichnungen einzelner Positionen im Wesentlichen ausgleichen." http://www.bundesbank.de/bank/bank_eigen_grund.php.

60 % dieser Summe auf die Landesbanken entfiel.[48] Das Eigenkapital der privaten Kreditinstitute lag im Jahr 2002 bei 104,9 Mrd. Euro; dabei entfiel mit 66,9 Mrd. Euro der größte Teil auf die Großbanken. Die Eigenkapitalausstattung des Genossenschaftssektors erreichte in der Summe 38,4 Mrd. Euro.

Der Anstieg der Eigenkapitalausstattung vollzog sich sowohl zwischen den als auch innerhalb der Säulen unterschiedlich. So haben private Banken ihre Eigenkapitalausstattung in den Jahren zwischen 1992 und 2002 nominal etwa verdoppeln können. Überproportional legten dabei die Großbanken zu, die ihr Eigenkapital um etwa das 3,5fache erhöhten; dies dürfte auch auf Merger- und Akquisitionsaktivitäten zurückzuführen sein. Mit nominal fast dem 2,8fachen weiteten auch die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ihre Eigenkapitalausstattung überdurchschnittlich aus. Getragen wurde diese Expansion vor allem durch die starke Zunahme des Eigenkapitals von Landesbanken (um das 4fache); dabei dürften auch Sondereffekte wie die Übertragung von Vermögen eine Rolle gespielt haben. Im Unterschied hierzu hat sich die Eigenkapitalausstattung der Sparkassen und Genossenschaftsbanken im genannten Zeitraum nur verdoppelt.[49]

Bezogen auf die Bilanzsumme unterscheidet sich die Eigenkapitalausstattung zwischen den einzelnen Säulen: So lag der entsprechende Quotient bei den Sparkassen und Landesbanken unter der 5-Prozentmarke, während die privaten Banken deutlich und die genossenschaftlichen Banken geringfügig darüber lagen. Der Wert dieses Quotienten gibt zwar einen ersten Eindruck über die Eigenkapitalausstattung der jeweiligen Säule, liefert indes aber keine Anhaltspunkte für die nach Basel I geforderte risikogewichtete Eigenkapitalausstattung.

2.3.4.2 Verbindlichkeiten gegenüber Kunden

Insgesamt sind die Verbindlichkeiten des deutschen Bankensektors zwischen 1992 und 2002 mit einem höheren Tempo gestiegen als die Eigenkapitalausstattung. Zu den Verbindlichkeiten gegenüber Kunden gehören neben den Einlagen auch die von den Banken emittierten Wertpapiere (verbriefte Verbindlichkeiten); sie stellen eine wichtige Refinanzierungsquelle

---

[48] Die Landesbanken verfügten in der Summe über eine Eigenkapitalausstattung von 62,6 Mrd. Euro, während die Sparkassen Eigenkapital in der Höhe von 44,6 Mrd. Euro auswiesen.

[49] In den aktuellen Statistischen Beiheften zum Monatsbericht der Deutschen Bundesbank lassen sich die in jüngster Zeit diskutierten Einbrüche bei der Eigenkapitalausstattung des Geschäftsbankensektors auf der aggregierten Ebene nicht finden.

der Geschäftsbanken dar. Grundsätzlich ist bei den Einlagen zwischen solchen von Banken und Nichtbanken zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist einerseits im Zusammenhang mit der Frage der Einlagensicherung von Bedeutung – im Rahmen der Einlagensicherung sind nur die Einlagen der Nichtbanken abgesichert. Andererseits ist diese Unterscheidung vor allem aus geldpolitischer Perspektive sinnvoll; die Entwicklung der Einlagen von Nichtbanken kann in diesem Zusammenhang Hinweise auf die Liquiditätsausstattung und das Anlageverhalten privater Akteure wie Haushalte und Unternehmen geben.

Im deutschen Bankensektor besteht auf der aggregierten Ebene bezüglich der unterschiedlichen Arten von Bankverbindlichkeiten seit langem folgende Reihenfolge: Verbindlichkeiten gegenüber Nichtbanken, Verbindlichkeiten gegenüber Banken (Interbankengeschäft) und verbriefte Verbindlichkeiten. Allerdings haben im Beobachtungszeitraum auf der aggregierten Ebene das Interbankengeschäft und die Finanzierung durch verbriefte Verbindlichkeiten an Bedeutung gewonnen und das klassische Einlagengeschäft mit Nichtbanken, das im Jahr 1992 noch einen Anteil von 50 % an den gesamten Bankverbindlichkeiten hatte, wurde auf einen Anteilswert von 42 % zurückgefahren.

Die spezielle Aufgabe von Sparkassen, "Sparsinn und Vermögensbildung" zu fördern, müssten sich in einem besonders starken Gewicht der Verbindlichkeiten gegenüber Nichtbanken widerspiegeln. Tatsächlich zeigt die genauere Betrachtung, dass insbesondere die Sparkassen im traditionellen Einlagengeschäft mit Nichtbanken außerordentlich stark engagiert sind; ihre Verbindlichkeiten gegenüber Nichtbanken machten im Jahr 2002 mehr als 70 % an den gesamten Verbindlichkeiten gegenüber Kunden aus. Ähnlich wie bei den genossenschaftlichen Banken liegt das Hauptgeschäftsfeld der Sparkassen bei Einlagen mit einer vereinbarten Kündigungsfrist von drei Monaten; dies kommt den Konditionen des traditionellen Sparbuchs nahe.[50] Entsprechend ihrer Funktion als „Zentralbank“ der Sparkassen spielen bei den Landesbanken vor allem Interbankengeschäfte (2002: 40 % der Verbindlichkeiten) und verbriefte Verbindlichkeiten (2002: 35 % der Verbindlichkeiten) eine wichtige Rolle; die Einlagen von Nichtbanken haben ein relativ geringes Gewicht.

Über alle Säulengrenzen hinweg gilt, dass die Einleger offenbar zunehmend ihr Portfolio entsprechend der aktuellen Zinsentwicklung umschichten; dies bedeutet, dass in Zeiten niedriger Nominalverzinsung insbesondere kurzfristigen Anlageformen wie etwa dem Tagesgeld eine

---

Allerdings deutet sich ein Abbau der Rücklagen bei einer gleichzeitigen Ausweitung des gezeichneten Kapitals an. Statistisches Beiheft zum Monatsbericht Deutsche Bundesbank. August 2003.

[50] Dabei haben Sparer das Recht, ohne vorherige Kündigung innerhalb eines Kalendermonats über maximal 2000 Euro zu verfügen.

wachsende Bedeutung zukommt. Tatsächlich spiegelt sich dieser Substitutionsprozess auch in der aktuellen Entwicklung der Verbindlichkeiten des Bankensektors gegenüber Nichtbanken wider; so ist es seit Mitte der 90er Jahre zu einem merklichen Anstieg der täglich fälligen Einlagen bei einem gleichzeitigen Rückgang der Termineinlagen gekommen.[51] Insgesamt ist derzeit eine deutliche Verschiebung der Laufzeitstruktur zugunsten hochliquider, kurzfristiger Anlagemöglichkeiten festzustellen.[52]

2.3.5 Ertragssituation

Die Erträge des Bankensektors stellen das Resultat der Geschäftstätigkeit dar und sind daher ein wichtiger Indikator für die Bewertung der Geschäftsstrategie. Insbesondere für die privaten Banken gilt: Je höher die Erträge, desto erfolgreicher der Akteur. Der Erfolg der öffentlich-rechtlichen Institute ist bislang hingegen auch an der Erfüllung ihrer speziellen Aufgaben zu messen; ihre Ertragsentwicklung ist nicht zwangsläufig das vorrangige Erfolgskriterium.

Grundsätzlich spielen auf der Einnahmenseite im Bankensektor Zins- und Provisionsüberschuss eine herausragende Rolle. Während der Zinsüberschuss vor allem durch traditionell bankbasierte Finanzintermediation erzielt wird, geht der Provisionsüberschuss auf eher marktbasierte Prozesse zurück. Zins- und Provisionsüberschuss werden von den Aufwendungen und Erträgen in den jeweiligen Geschäftsfeldern bestimmt. Faktisch kommt dem Zinsüberschuss im deutschen Bankensektor eine herausragende Rolle zu: im Jahr 2002 lag sein Anteil am Gesamtüberschuss im operativen Geschäft bei 73,4 %; wobei der Zinsüberschuss bei Sparkassen 81 % des Gesamtüberschusses im operativen Geschäft und bei Genossenschaftsbanken 79 % ausmachte. Deutlich geringer dagegen ist die Bedeutung des Zinsüberschusses bei den privaten Großbanken gewesen (63%). Insgesamt erreichte der Zinsüberschuss im Jahr 2002 einen Anteil von 1,2 % an der Bilanzsumme.

Der Provisionsüberschuss[53] des Bankensektors hat sich nominal über einen langen Zeitraum in etwa mit der gleichen Dynamik wie die Bilanzsumme entwickelt. Dabei wirkte sich auch die hohe Dynamik der Aktienmärkte bis 2000 aus. Seither ist der Rückgang der Provisionser-

---

[51] Dazu hat offenbar auch beigetragen, dass die Differenz zwischen kurz- und langfristigen Zinsen rückläufig war.

[52] Gerade in diesem Geschäftsfeld kommt den Direktbanken eine wichtige Bedeutung zu; inzwischen werden auch täglich fällige Einlagen teilweise attraktiv verzinst. Deutsche Bundesbank (2003): Monatsbericht April 2003.

[53] Der Provisionsüberschuss kommt durch Geschäfte in den Bereichen Wertpapiere, Vermögensverwaltung, Zahlungsverkehr, Auslandsgeschäft, Bürgschaften, etc. zustande.

träge nicht nur auf die schwache Entwicklung der Aktienmärkte, sondern auch auf die geringe Emissionstätigkeit inländischer Unternehmen zurückzuführen.[54] Insgesamt wird mehr als die Hälfte des Provisionsüberschusses von den privaten Kreditbanken erwirtschaftet; dies obwohl gerade die Großbanken hier in den letzten Jahren Rückgänge zu verkraften hatten. Dennoch hatte der Provisionsüberschusses 2002 bei Großbanken einen Anteil von 30% an den Gesamtüberschüssen aus dem operativen Geschäft. Bei den Sparkassen belief sich dieser Anteil auf knapp 17 %; bei den Landesbanken auf knapp 14 %.

In der Zeit zwischen 1992 und 2002 sank der Verwaltungsaufwand im gesamten Bankensektor um 0,35 Prozentpunkte. Besonders stark war in diesem Zeitraum der Rückgang dieser Kosten bei Großbanken (2002: 1,36 % der Bilanzsumme; 1992: 2,31 %). Deutlich weniger dynamisch war diese Entwicklung im Sparkassensektor; hier wurde im gleichen Zeitraum ein Minus von 0,29 Prozentpunkten realisiert. Der Rückgang des Verwaltungsaufwands bei den Kreditgenossenschaften traf genau den Durchschnittswert. Zugleich ist der sogenannte Bewertungsaufwand (Risikovorsorge, Abschreibungen und Wertberichtungen) im gesamten Bankensektor deutlich gestiegen. Hierin spiegelt sich die steigende Unsicherheit sowie die hohe Zahl der Unternehmens- und Verbraucherinsolvenzen, die zu Abschreibungen und Wertberichtigungen führte und auch eine höhere Risikovorsorge nach sich zog. Stark betroffen waren nicht nur die Großbanken, sondern auch die Sparkassen und Landesbanken. Der steigende Bewertungsaufwand wirkte sich insgesamt auf das Betriebsergebnis im konsolidierten Bankensektor aus. Dieses sank 2002 - gemessen in Prozent der Bilanzsumme - gegenüber dem Vorjahr kräftig. Damit setzte sich der seit 1995 zu beobachtende Trend fort.

Insgesamt ist die Eigenkapitalrentabilität[55] im deutschen Bankensektor, die bereits seit 1997 rückläufig ist, auch im Jahr 2002 weiter gesunken (2002: 4,38 %; 1997: 12,75 %). Tabelle 5 lässt erkennen, dass die Sparkassen im Mittel der Jahre (1994-2002) eine weit höhere Eigenkapitalrentabilität (ROE) als die anderen Institute erzielt haben. Auch zeigt sich, dass die Eigenkapitalrentabilität der Sparkassen, deren Geschäftsfelder vor allem im zinsabhängigen Bereichen liegen, weniger volatil als die Eigenkapitalrentabilität der privaten Geschäftsbanken war. Die Eigenkapitalrentabilität der Landesbanken lag im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 2002 nicht nur deutlich unter der Eigenkapitalrentabilität der Sparkassen, sondern auch unter der privater Geschäftsbanken. Da die Landesbanken den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit im Bereich der Interbankenaktivitäten und damit im zinsabhängigen Bereich haben, hatten sie eine

[54] Die Deutsche Bundesbank hat darauf hingewiesen, dass im Jahr 2002 nur sechs Unternehmen insgesamt eine Summe von nur 0,2 Mrd. Eigenkapital über die Börse attrahierten.

noch geringere Volatilität des ROE zu verbuchen. Die seit langem relativ geringe Eigenkapitalrentabilität der Landesbanken, die sich im Jahre 2002 noch einmal verschlechtert hat, weist auf grundsätzliche strategische Schwierigkeiten dieser Banken hin. Daher ist es umso wichtiger, die aktuelle Transformationsphase des öffentlich-rechtlichen Bankensektors sinnvoll zu nutzen. Entscheidende Schritte zur Veränderung der Strategie und Verbesserung der Ertragssituation scheinen bei vielen Landesbanken noch bevor zu stehen. Der Handlungsdruck ist erheblich. Dies gilt umso mehr, als anzunehmen ist, dass mit einer Re-Klassifizierung der Landesbanken in Bezug auf ihre Bonität zukünftig höhere Refinanzierungskosten für diese Banken zu erwarten sind.

Dennoch – trotz der relativ prekären Lage der Landesbanken – ist zu beachten, dass der öffentlich-rechtliche Bankensektor in der Summe (Sparkassen und Landesbanken) in der Vergangenheit einen ROE erreichte, der über dem Mittelwert des privaten Bankensektors lag; auch war die Volatilität der Rendite der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute relativ gering. Die zunehmend marktmäßig orientierten privaten Geschäftsbanken dagegen sind offenbar in den Zeiten turbulenter Finanzmarktentwicklungen stärker von schwankenden Gewinnen als andere Institute betroffen und vielfach selbst in den Strudel der Volatilität geraten.

---

[55] Vor Steuern.

Tabelle 5: Eigenkapitalrentabilität in Prozent

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Mittelwert 1994-2002	Standard-abweichung
Alle Bankengruppen	12,94	14,11	13,28	12,75	19,34	11,22	9,32	6,39	4,38	11,5	4,4
Kreditbanken					27,36	9,69	8,19	4,74	1,01	10,2	10,2
Großbanken	12,48	10,18	11,79	7,38	39,51	6,23	6,34	4,96	-3,14	10,6	11,8
Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	10,08	10,68	10,15	11,52	16,75	16,51	11,58	4,13	9,1	11,2	3,8
Landesbanken	7,84	8,87	8,66	10,9	11,69	10,61	8,14	4,78	2,36	8,2	3,0
Sparkassen	19,21	22,58	21,38	19,37	17,82	15,18	13,39	9,16	8,2	16,3	5,1
Genossenschaftliche Zentralbanken	15,16	12,98	14,8	12	28,57	5,74	12,95	4,43	4,54	12,4	7,5
Kreditgenossenschaften	17,38	19,48	17,72	14,94	12,84	10,7	8,59	7,46	9,2	13,1	4,4
Realkreditinstitute	13,42	16,52	16,38	15,92	17,81	15,62	5,89	12,22	9,12	13,7	4,0

Quellen: Deutsche Bundesbank, Berechnungen des DIW Berlin.

2.4 Zusammenfassung

Der deutsche Bankensektor befindet sich seit Jahren in einer Konsolidierungsphase; die Zahl der Kreditinstitute nimmt ebenso wie die der Beschäftigten ab. Zugleich besteht ein hoher Wettbewerb innerhalb des deutschen Bankensektors, der sich im relativ geringen Konzentrationsgrad widerspiegelt. Die bislang geltenden Haftungsbedingungen der öffentlich-rechtlichen Säule des Bankensektors werden vielfach mit einem deutlichen Wettbewerbsvorteil der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Verbindung gebracht. Mit der Modifikation von Anstaltslast und der Abschaffung der Gewährträgerhaftung entfällt dieser Wettbewerbsvorteil weitgehend. In der Vergangenheit wurden diese besonderen Spielregeln der öffentlich-rechtlichen Institute mit deren spezifischen (Förder-)Aufgaben begründet.

Die Aktivitäten der Kreditinstitute spiegeln sich auch in der Struktur der Bankbilanzen wider; die Analyse hat gezeigt, dass sich insbesondere die Sparkassen stark im Privatkundengeschäfts engagieren und damit den ihnen zugeschriebenen Aufgaben nachkommen. Insgesamt hat sich trotz der Konsolidierungsanstrengungen die Ertragslage im deutschen Bankensektor in den letzten Jahren deutlich verschlechtert. Davon waren alle Säulen betroffen; allerdings konnten sich die Sparkassen gemessen an der Eigenkapitalrentabilität relativ gut behaupten. Die Eigenkapitalrentabilität der Landesbanken dagegen liegt unter dem Durchschnitt.

Modul 3: Perspektiven des deutschen Bankensystems

Mit dem Wegfall von Gewährträgerhaftung und der Modifikation von Anstaltslast werden den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten keine staatlichen Haftungsgarantien mehr gewährt werden. Sie werden damit nach Ablauf von Übergangsfristen Haftungsregeln unterliegen, die heutzutage für private oder genossenschaftliche Banken gültig sind. Im Hinblick auf die Haftung wird damit der Grundsatz gleicher Spielregeln hergestellt werden. Im Zusammenhang mit dem Wegfall von Gewährträgerhaftung und der Modifikation der Anstaltslast werden vor allem zwei Kostenarten diskutiert, die öffentlich-rechtliche Institute belasten könnten: Zum einen höhere Belastungen im Rahmen der Sicherungseinrichtungen, zum anderen steigende Refinanzierungskosten aufgrund einer schlechteren Bewertung durch Rating-Agenturen. Grundsätzlich lassen sich diese Kostenarten als Transaktionskosten fassen.

Im Folgenden werden zunächst die aktuellen Rahmenbedingungen bezüglich Sicherungssysteme und Rating dargestellt, bevor im Rahmen von Szenarien die künftige Kostenbelastung durch die Veränderung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen abgeschätzt wird. Grundsätzlich sind von diesem Anstieg der Transaktionskosten nur die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute betroffen; die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der privaten und genossenschaftlichen Institute bleiben von dieser Veränderung unberührt.

Bei Szenarien handelt es sich um hypothetische Zukunftsbilder von sozio-ökonomischen Problemfeldern, es sind keine Prognosen, die aus wissenschaftlichen Theorien abzuleiten wären. Die Betrachtung von Szenarien erlaubt es, verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Grundsätzlich dienen Szenarien der Entscheidungsfindung. Im Rahmen dieser Studie geht es zunächst um die Frage, inwieweit die angekündigten Veränderungen bei Gewährträgerhaftung und Anstaltslast zu veränderten Transaktionskosten innerhalb des deutschen Bankensektors führen. Unter den spezifischen Umständen – konstante Transaktionskosten der genossenschaftlichen und privaten Banken bei gleichzeitigem Anstieg der Kosten im öffentlich-rechtlichen Sektor – wirken die aktuellen Veränderungen gesamtwirtschaftlich wie eine Zunahme der Kostenbelastung im deutschen Bankensektor. Der Frage, ob die Veränderung von Transaktionskosten eine Auswirkung auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung hat, wird anschließend unter Einbeziehung zentraler Argumente der endogenen Wachstumstheorie nachgegangen.

3.1. Einlagensicherung und Sicherungssysteme

In Deutschland beruhte der (indirekte) Einlegerschutz lange Zeit auf einem System freiwillig errichteter und organisierter Sicherungsfonds der privaten wie öffentlich-rechtlichen Institute.[56] Diese freiwilligen Sicherungssysteme gelten als funktional und hatten sich über lange Jahre bewährt. Daher wurde keine Notwendigkeit gesehen, gesetzlich vorgeschriebene Sicherungsfonds, wie es sie in anderen Ländern gibt, aufzubauen. Lediglich aufgrund der EG-Richtlinien zur Mindestharmonisierung der Einlagensicherung und Anlegerentschädigung wurde auch in Deutschland zusätzlich zu den freiwilligen Sicherungssystemen eine gesetzliche Einlagensicherung etabliert.[57]

Die EG-Richtlinien setzten nur Mindeststandards für gesetzliche Einlagensicherungsfonds der EU-Mitgliedsländer fest; so müssen die nationalen gesetzlichen Fonds lediglich einen Entschädigungsanspruch von 90 % der gesicherten Einlagen bzw. 20 000 € je Gläubiger gewährleisten. Tatsächlich bestehen große Unterschiede zwischen den Einlagensicherungssystemen der EU-Mitgliedstaaten. Während einige Länder wie Österreich, Spanien und die Niederlande tatsächlich nur den Mindestbetrag gewährleisten, ist in anderen Länder der (gesetzliche) Entschädigungsanspruch weitaus höher (Frankreich: 70 000 €; Italien: 103 000 €).

Auch in Deutschland gewährleisten die gesetzlichen Einlagensicherungsfonds lediglich den in den EU-Richtlinien festgesetzten Mindestanspruch von 90 % der gesicherten Einlagen bzw. 20 000 € je Gläubiger.[58] Um die gesetzliche Einlagensicherung in Deutschland umzusetzen, wurde auf die bisherigen Organisationsstrukturen zurückgegriffen.[59] So hat der Bundesverband deutscher Banken, dem private Kreditinstitute angeschlossen sind, neben seinem freiwilligen Sicherungsfonds eine gesetzliche Entschädigungseinrichtung ("Entschädigungseinrich-

---

[56] Im Folgenden werden nur die Gründzüge der Sicherungssysteme vorgestellt. Vgl. zu einer Darstellung der Sicherungssysteme Deutsche Bundesbank (1992), Deutsche Bundesbank (2000).

[57] Die EG-Richtlinien wurden mit Inkrafttreten des Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetztes (ESAEG) zum 1. August 1998 in nationales Recht umgesetzt.

[58] Im Folgenden werden nur die Sicherungseinrichtungen deutscher Banken betrachtet. Die Regelungen zur Mindestharmonisierung in Europa und damit das Fortbestehen verschiedener Systeme der Einlagensicherung bedingen jedoch, dass Zweigniederlassungen von Banken aus anderen Mitgliedsstaaten in Deutschland nur dann ein Recht hätten, dem gesetzlichen Einlagensicherungssystem in Deutschland beizutreten, wenn dieses einen höheren Entschädigungsanspruch als im Herkunftsland fordert. Da Deutschland nur das EU-Mindestniveau fordert, entfällt das sogenannte "topping-up". Zweigniederlassungen können allerdings Mitglieder der freiwilligen Einlagensicherung werden. Ansonsten sind sie an das Mindestniveau ihres Herkunftslandes gebunden. Seit 2000 dürfen ausländische Zweigstellen eine Einlagengarantie bieten, die das Niveau des Gastlandes überschreitet; zuvor galt hier ein "Exportverbot".

[59] Vgl. zu den folgenden Ausführungen Deutsche Bundesbank (2000), Bundesverband deutscher Banken (2002a, 2002b), Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (o.J.).

tung deutscher Banken GmbH") aufgebaut.[60] Die gesetzlichen Fonds speisen sich neben einer Anschubfinanzierung grundsätzlich aus Beiträgen der Kreditinstitute in Höhe von derzeit 0,008 % der Bilanzposition "Verbindlichkeiten gegenüber Kunden" des jeweils vorangegangenen Jahresabschlusses.[61]

Über den gesetzlichen Mindestanspruch hinaus wird im Rahmen der freiwilligen Einlagensicherung der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken grundsätzlich ein Entschädigungsanspruch in Höhe von 30 % des für die Einlagensicherung maßgeblichen haftenden Eigenkapitals gewährleistet.[62] Der allgemeine jährliche Umlagesatz der freiwilligen Einlagensicherung deutscher Banken beläuft sich auf 0,3 ‰ der Bilanzposition "Verbindlichkeiten gegenüber Kunden"; der von den einzelnen Banken tatsächlich zu entrichtende Beitrag orientiert sich an der aufgrund ihrer Bonität vorgenommenen Klassifizierung.

Von der Mitgliedschaft in einer gesetzlichen Entschädigungseinrichtung befreit, sind jene Kreditinstitute, die einem System der sogenannten Institutssicherung angehören. Diese im Sparkassensektor und Genossenschaftssektor seit langem auf freiwilliger Basis etablierte Institutssicherung ist grundsätzlich darauf ausgerichtet, drohenden oder bereits eingetretenen Schwierigkeiten zu begegnen und bankenaufsichtsrechtliche Maßnahmen abzuwenden. Sie stellt damit nur im indirekten Sinne eine Form der Einlagensicherung dar. Folgende Institutssicherungen bestehen:

- Der Garantiefonds der Genossenschaftsbanken. Die von den Genossenschaftsbanken zu entrichtenden Grundbeiträge belaufen sich dabei auf 0,5 ‰ bis 0,2 % der Bilanzposition "Forderungen an Kunden";[63] in den vergangenen Jahren wurden Beiträge von 1,1 ‰ bzw. 1,75 ‰ gezahlt,[64] um Stützungsmaßnahmen im Haftungsverbund zu finanzieren. Ähnlich wie bei der freiwilligen Einlagensicherung der Entschädigungseinrichtung deutscher Banken wird im Genossenschaftssektor ab 2004 ein Klassifizierungsschema eingeführt.
- Die im Rahmen des Haftungsverbundes der Sparkassen und Landesbanken errichteten elf regionalen Sparkassenstützungsfonds bzw. die Sicherungsreserve der Landesban-

---

[60] Ebenso hat der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, zu dem u.a. Landesbanken gehören, eine gesetzliche Einrichtung ("Entschädigungsreinrichtung des Bundesverbandes öffentlicher Banken GmbH") gegründet.

[61] Durch das ESAEG wurden zudem erstmals gesetzliche Regelungen für die Sicherung von Einlagen aus Wertpapiergeschäften geschaffen. Bislang bestanden auch hier nur freiwillige Sicherungssysteme. Die "Entschädigungseinrichtung für Wertpapierhandelsunternehmen" ist bei der KfW angesiedelt

[62] Deutsche Bundesbank (2000).

[63] Vgl. Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (o.J.)

ken. Ein regionaler Stützungsfonds hat ein Volumen von 3‰ der Forderungen der angeschlossenen Sparkassen gegenüber Kunden.[65] Ein Mitgliedsinstitut entrichtet nur solange jährliche Beiträge in Höhe von 0,3‰ der Forderungen gegenüber Kunden bis 50 % des in der Satzung festgelegten Gesamtvolumens erreicht wird. Für die restlichen Mittel besteht eine Nachschusspflicht. Falls das Soll aufgrund des Geschäftswachstums steigt oder die Fondsmittel durch Stützungsmaßnahmen unter die Sollgröße gesunken sind, besteht eine Auffüllungspflicht von jährlich höchstens 0,3 ‰ der Bemessungsgrundlage.[66]

Insgesamt ist festzuhalten, dass die neu eingeführte gesetzliche Einlagensicherung nur eine Mindestsicherung darstellt. Nach wie vor stellen die freiwilligen Sicherungseinrichtungen das tragende Element im deutschen Sicherungssystem dar.

Bei den Beiträgen, die für die jeweiligen (gesetzlichen und/oder freiwilligen) Sicherungssysteme (implizit) zu entrichten sind, gibt es große Unterschiede. So belaufen sich die von privaten Kreditinstituten für ihre jeweiligen (gesetzlichen und/oder freiwilligen) Sicherungsfonds zu entrichtenden Beiträge auf 0,38 ‰. Demgegenüber entrichten Genossenschaftsbanken Beiträge in der Bandbreite von 0,5 ‰ bis 0,2 %.[67] In den vergangenen Jahren lagen dabei die gezahlten Beiträge der Genossenschaftsbanken mit 1,1 ‰ und 1,75 ‰ eher am oberen Rand der Skala. Die tatsächliche Belastung von Sparkassen ist schwer abzuschätzen, da diese im Unterschied zum Genossenschaftssektor nicht auf einer jährlich festgelegten Beitragszahlung beruht. Es ist aber davon auszugehen, dass künftig auch Sparkassen eine höhere Belastung zu tragen haben. Im September 2003 wurde vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband angekündigt, dass das Fondsvolumen durch Barmittel und Nachschusspflichten aufgestockt werden sollen. Ende 2003 wurde eine Erhöhung des Fondsvolumens um 50 % beschlossen.[68]

---

[64] Vgl. Financial Times Deutschland vom 10.03. 2003; www.bvr.de/www-new/oeffentl.nsf/index?ReadForm&main=03&sub=01&dsub=03_f.

[65] Vgl. zum Sicherungssystem Deutsche Bundesbank (1992), Matthiesen/Fest (2004).

[66] Anzumerken ist, dass es bislang im öffentlich-rechtlichen Sektor ein Spannungsverhältnis durch das gleichzeitige Bestehen von freiwilligem Stützungsfonds sowie staatlichen Haftungsgarantien in Form von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast gab. Dabei bestand der Grundsatz, dass bei wirtschaftlichen Schwierigkeiten einer Sparkasse zunächst der Gewährträger Hilfsmassnahmen leistet, bevor der regionale Stützungsfonds einspringt. Grundsätzlich bedeutete dies eine potentielle (Kosten-)Entlastung von Sparkassen im Vergleich zu Genossenschaftsbanken und privaten Kreditinstituten.

[67] Diese Bandbreite spiegelt dabei etwa die Beitragssätze europäischer Länder. So belaufen sich die Grundbeiträge z.B. in Dänemark und Irland auf 0,2 % der gesicherten Depositen, in Portugal sind es 0,08 bis 0,12 % und in Belgien 0,02 %. In Japan werden Beiträge von: 0,084 % der gesicherten Einlagen und in den USA: 0-0,27 % der inländischen Einlagen erhoben.

[68] Vgl. Deutscher Sparkassen und Giroverband (2003b).

3.2 Rating

Vielfach wird in der aktuellen Diskussion um den deutschen Bankensektor auf die grundsätzlich erstklassige Bonität der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bei den Rating-Agenturen hingewiesen; von den Rating Agenturen werden vor allem die Landesbanken bewertet.[69] Das gute Rating – so die Argumentation – geht auch auf die Gewährträgerhaftung und Anstaltslast zurück und stellt einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil der öffentlich-rechtlichen Säule dar. In das externe Rating fließt insbesondere die Bewertung des jeweiligen Gewährträgers ein; im Falle von Landesbanken also die Einschätzung der Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes. Akut wird diese Re-Klassifizierung erst mit dem Abschaffung der Gewährträgerlast im Juli 2005; die Monate bis dahin können als Transformationsphase begriffen werden. Die innerhalb der Transformationsphase eingegangen Verpflichtungen fallen bei einer Laufzeit bis Ende Dezember 2015 weiter unter die staatliche Garantie. Die einzelnen Rating-Agenturen haben unterschiedliche Klassifizierungssysteme, die nur teilweise miteinander vergleichbar sind. Im Folgenden kann nur eine grobe Darstellung des Ratings von deutschen Banken gegeben werden

Insgesamt haben bereits heute wichtige Rating-Agenturen deutlich gemacht, dass die dann vorzunehmende Re-klassifizierung vielfach mit einer Herabstufung der Bonitätseinschätzung der Landesbanken verbunden sein wird. So hat Standard & Poor's aus aktueller Sicht (November 2003) eine Klassifizierung von acht Landesbanken für die Zeit nach der ordnungspolitischen Veränderung vorgenommen und erklärt, dass diese neue Klassifizierung nicht bei AAA sondern vielmehr je nach Landesbank zwischen A+ und BBB liegen würde.[70] Konkrete Angaben über die Zuordnung der Klassifizierungen zu einzelnen Landesbanken wurden nicht vorgenommen. Eine Orientierung bezüglich der aus den einzelnen Klassifizierungen möglicherweise resultierenden Risikoaufschläge gibt Tabelle 6; dabei ist der Referenzsatz des Risikoaufschlags der Zins für langfristige Staatspapiere.

---

[69] Die Rating-Agentur Fitch hat beispielhaft für den Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen geprüft, ob künftig ein Rating regionaler Verbände möglich ist; vgl. FitchRatings (2003), Rating Regional Associations of German Savings Banks, September.

[70] http://www.standardandpoors.com/.

Tabelle 6: Rating und Risikoaufschläge

Rating	Risikoaufschlag
D	14,00%
C	12,70%
CC	11,50%
CCC	10,00%
B-	8,00%
B	6,50%
B+	4,75%
BB	3,50%
BBB	2,25%
A-	2,00%
A	1,80%
A+	1,50%
AA	1,00%
AAA	0,75%

Quelle: http://pages.stern.nyu.edu/~adamodar/

Legt man die obige Tabelle zugrunde, so führt die Reklassifizierung der Landesbanken entsprechend den Angaben von Standard & Poor's zu einer deutlichen Verschärfung der Refinanzierungsbedingungen: Der dann zu leistende Risikoaufschlag würde demnach zwischen 1,5 bis 2,25 % liegen. Unter Abzug des bereits durch das AAA Rating zugrunde gelegten Risikoaufschlag von 0,75% ergibt sich im Mittel ein zusätzlicher Risikoaufschlag von mehr als einem Prozentpunkt.

Auch die Rating-Agentur Moody’s kommt bezüglich der Revision der Refinanzierungskonditionen der Landesbanken zu einem ähnlichen Ergebnis wie Standard & Poor's: Das flächendeckend gute Rating der Landesbanken wird nach der ordnungspolitischen Veränderung nicht aufrechterhalten werden. Dabei nimmt Moody’s einerseits eine Einlagenbewertung vor, in der sich die Fähigkeit einer Bank spiegelt, die Zahlungsverpflichtungen pünktlich zu erfüllen; dieses Rating reicht von AAA bis C mit weiteren Ausdifferenzierungen. Andererseits wird von Moody’s auch eine Bewertung der Finanzkraft der Kreditinstitute vorgenommen. Diese bietet im Unterschied zur Einlagenbewertung keine Aussagen über die Wahrscheinlichkeit der vollständigen oder termingerechten Zahlung, sondern eine Einschätzung über die Wahrscheinlichkeit, dass Dritte unterstützend wirken müssen. Tatsache ist, dass – Stand Sommer 2003 – Landesbanken meist ein besseres Rating bezüglich der Einlagenbewertung als private Kreditinstitute erhielten. Allerdings gab es bereits zu diesem Zeitpunkt

Kreditinstitute erhielten. Allerdings gab es bereits zu diesem Zeitpunkt Unterschiede zwischen den Landesbanken: Moody's vergab Bewertungen von Aaa bis „Aa1“.[71] Auch in Hinblick auf die Bewertung der Finanzkraft bestehen Unterschiede. Hinzu kommt, dass es bereits in der Vergangenheit zu einer Herabstufung von Landesbanken bei der Bewertung der Finanzkraft kam. Insgesamt stellt sich die Bewertung des öffentlich-rechtlichen Sektors bereits heute nicht einheitlich dar.

3.3 Entwicklung von Szenarien – grundlegende Annahmen

Den im Folgenden vorgestellten Szenarien kommt die Aufgabe zu, die Höhe der durch die rechtlichen Veränderungen zukünftig entstehenden möglichen Kostenbelastungen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu skizzieren. Grundsätzlich dienen Szenarien nicht der Prognose, sondern vielmehr einer systematischen Darstellung mehrerer möglicher Zukunftsentwicklungen. So erleichtern sie eine analytische Annäherung an potentielle Entwicklungspfade. Sie werden vielfach zu Hilfe gezogen, um Handlungsoptionen zu diskutieren.

Bezüglich der zusätzlichen Kosten, die den öffentlich-rechtlichen Banken durch die ordnungspolitischen Änderungen entstehen, wird im Folgenden vereinfachend angenommen, dass bei den Sparkassen Mehrkosten vor allem im Rahmen ihrer Sicherungsfonds und bei den Landesbanken durch ein verändertes Rating entstehen werden. Bei dem Folgenden gewählten Vorgehen wird aus Gründen der Vereinfachung und Transparenz die Überwälzung der aus den ordnungspolitischen Veränderung entstehenden Kosten innerhalb des öffentlich-rechtlichen Bankensektors ausgeblendet.

Tabelle 7: Überlegungen zu den Kosten ordnungspolitischer Veränderungen

Wer ist betroffen?	**Öffentlich-rechtliche Institute**	**Landesbanken**	**Sparkassen**
Angenommener Einflussbereich	Refinanzierungskosten	Rating	Stützungsfonds
Wie betroffen?	Kosten ordnungspolitischer Veränderung	Aufschlag bei der Risikoprämie	Mehrbelastung

[71] www.moodys.de.

Dabei wird davon ausgegangen, dass die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in der Zukunft, also mit dem Stichdatum Juli 2005, ein Sicherungssystem entwickeln werden, das hinsichtlich der Belastungen mit den bestehenden Systemen der genossenschaftlichen Banken vergleichbar ist. Der zukünftige (implizite) Beitragssatz ist zwar kaum abzuschätzen. Um dennoch eine Orientierungsgröße für die zu erwartende Belastung zu haben, wird als Referenzgröße der oben genannte Beitragssatz der Genossenschaftsbanken von zuletzt 1,75 ‰ herangezogen. Dieser Beitragssatz liegt am oberen Ende der aktuellen Skala und kann somit als Orientierungsgröße für eine vermeintliche aktuelle Obergrenze zusätzlicher Kosten dienen. Bei den Sparkassen wird näherungsweise ein impliziter Beitrag von derzeit 0,3 ‰ angenommen. Auf sie würde demnach ein zusätzlicher Satz von 1,45 ‰ entfallen.

Bei den Landesbanken gehen die höheren Refinanzierungskosten annahmegemäß auf eine Steigerung der Risikoprämie zurück. Dabei sind unterschiedliche Risikoaufschläge denkbar. Als „worst-case“ werden dabei im Folgenden zusätzliche Kostenbelastungen in der Höhe von einem Prozentpunkt angenommen; dieser Wert lässt sich mit den Angaben von Standard & Poor’s zur zukünftigen Reklassifizierung der Landesbanken begründen. Auch der Internationale Währungsfonds sieht in seiner jüngsten Studie die Landesbanken mit zusätzlichen Refinanzierungskosten konfrontiert; der IWF geht von einer Belastung zwischen 0,4 bis 0,6 Prozentpunkten aus. Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden als Referenzwert für den „best case“ der zusätzlichen Kostenbelastung der Wert von 0,4 Prozentpunkten herangezogen. Diese Kosten im öffentlich-rechtlichen Bankensektor entstehen auch dann, wenn die Landesbanken, wie vom IMF angenommen, sie teilweise an die Sparkassen weitergeben und somit deren Refinanzierungskonditionen verändern.

Die im Folgenden entwickelten Szenarien legen einen mittleren Zeithorizont zugrunde. Dieses Vorgehen scheint gerechtfertigt, weil bis Ende 2015 die in der sogenannten Transformationsphase der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute eingegangenen Zahlungsverpflichtungen weiterhin unter die staatliche Haftungsregelungen fallen. Folglich ist keine „schockartige“ Veränderung der Situation im Jahr 2005 zu erwarten; vielmehr ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Kostenbelastungen gerade für die Landesbanken erst im Zeitverlauf bemerkbar werden.

Drei mögliche Entwicklungspfade werden berücksichtigt: In Fall 1 wird eine Fortsetzung der bisherigen Geschäftspraxis im öffentlich-rechtlichen Sektor angenommen. Dieses **Basisszenario** soll Auskunft über die zusätzliche Kostenbelastung geben, wenn die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute (als Anstalt ohne Anstaltslast) ihre bisherige Geschäftspraxis auf-

rechterhalten würden. In den folgenden **beiden Konvergenzszenarien** wird von einer möglichen säulenübergreifenden Annäherung in den Geschäftspraktiken ausgegangen. Hier sind theoretisch zwei Konvergenzfälle denkbar: Erstens die Angleichung der öffentlich-rechtlichen Säule an die Geschäftspraktiken des Genossenschaftssektors. Zweitens die Angleichung an das Geschäftsgebaren privater Banken.

Darüber hinaus wird ein sogenanntes **Mixed-Szenario** dargestellt. Diesem „Aufspaltungsszenario" innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule liegt der Gedanke zugrunde, dass sich Sparkassen und Landesbanken in unterschiedliche Richtungen entwickeln können.

Aus Gründen der Vereinfachung wird bezüglich der sonstigen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen eine Konstanz unterstellt. Dies gilt insbesondere für den Fortbestand der freiwilligen Sicherungssysteme der privaten und genossenschaftlichen Kreditinstitute in Deutschland.[72]

3.3.1 Basisszenario

Die spezielle Annahme dieses Szenarios ist, dass sich die zukünftige Bilanzstruktur des öffentlichen-rechtlichen Sektors an der gegenwärtigen Praxis orientiert. Als Referenzjahr gilt 2002. Berechnet werden in diesem Basisszenario die zusätzlichen Kosten, die unter den oben gemachten Annahmen auf den öffentlichen Finanzsektor zukämen. Dabei wird zwischen den Kosten, die den Sparkassen durch eine zusätzliche Belastung im Rahmen ihrer Stützungsfonds und den Kosten, die den Landesbanken durch ein verändertes Rating entstehen, unterschieden.

Sparkassen

- Am Ende des Referenzjahres 2002 erreichten die Forderungen gegenüber Kunden bei den Sparkassen einen Anteil von knapp 69 % an der Bilanzsumme. Für diese Einlagen wären unter den getroffenen Annahmen zusätzliche Beiträge in den Si-

[72] Insbesondere wird nicht davon ausgegangen, dass es im deutschen Bankensektor zu einem Wettbewerb der Sicherungssysteme kommt, bei dem Kostenersparnisse dadurch realisiert werden, dass die bewährten freiwilligen Sicherungseinrichtungen zurückgefahren oder sogar vollständig aufgegeben werden und nur noch die gesetzlich vorgeschriebene Sicherung bestehen bleibt (*race to the bottom*).

cherungsfonds zu zahlen. Dabei würden unter den oben getroffenen Annahmen den Sparkassen zusätzliche Kosten in der Größenordnung etwa von 0,1 % der Bilanzsumme entstehen.[73] Legt man den Gewinn vor Steuern im Jahr 2002 von etwa 0,35 % der Bilanzsumme (ROA) zugrunde, so bliebe der Sparkassensektor auch unter den veränderten Rahmenbedingungen im Gewinnbereich.

Landesbanken

- Am Ende des Referenzjahrs 2002 hatten die verbrieften Verbindlichkeiten der Landesbanken einen Anteil von knapp 31 % an der Bilanzsumme. Ein Risikoaufschlag von einem Prozentpunkt („worst case“) würde zu einer Kostenbelastung in der Größenordnung von etwa 0,3 % der Bilanzsumme führen. Im angenommen „besten Fall“ (Risikoaufschlag 0,4 Prozentpunkte) würde die zusätzliche Kostenbelastung bei 0,12 % der Bilanzsumme liegen.

  Angesichts der Tatsache, dass die Landesbanken im Jahr 2002 einen Gewinn vor Steuern von knapp 0,07 % an der Bilanzsumme hatten, würden die Landesbanken in der Summe unter den hier angenommenen veränderten Refinanzierungsbedingungen in die Verlustzone geraten. Aus diesem Ergebnis kann allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass eine bestimmte Landesbank durch die Veränderungen der Refinanzierungsbedingungen in ihrer Existenz bedroht ist.

Insgesamt zeigt das Basisszenario, dass auf die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute durch die Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen erhebliche Kostenbelastungen zukommen können. Diese fallen für den Sparkassensektor im Vergleich zu den Landesbanken relativ gering aus; der Sparkassensektor würde unter den hier getroffenen Annahmen in der Gewinnzone bleiben. Die Lage der Landesbanken ist offenbar prekärer. Hier besteht ein erheblicher Handlungsbedarf – oder umgekehrt, die Ergebnisse des Basisszenarios deuten darauf hin, dass insbesondere die Landesbanken bislang relativ schlecht auf die anstehenden ordnungspolitischen Veränderungen vorbereitet sind.

[73] Zur Berechnung: Anteil der Forderungen an Kunden an der Bilanzsumme * angenommener Beitragssatz = Forderungen gegenüber Kunden/Bilanzsumme*angenommener Beitragssatz.

3.3.2 Konvergenzszenarien

Die obigen Überlegungen gingen davon aus, dass sich die grundsätzliche Bilanzstruktur der der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute auch in Zukunft nicht ändert. Denkbar ist allerdings auch, dass die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ihre Geschäftspraktiken zukünftig überdenken, dieser Fall wird im Folgenden betrachtet. Dabei werden zwei extreme Fälle unterschieden:

- **Fall 1:** Die Bilanzstruktur des öffentlich-rechtlichen Bankensektors konvergiert gegen die des Genossenschaftssektors. Dabei nähern sich die Sparkassen den Kreditgenossenschaften an, während sich die Landesbanken der Refinanzierungspraxis der genossenschaftlichen Zentralbanken angleichen.
- **Fall 2:** Es findet eine Konvergenz bezüglich der Bilanzstruktur zwischen dem öffentlich-rechtlichen und dem privaten Bankensektor statt.

In jedem dieser Fälle werden nur die im Zusammenhang mit der Mehrbelastung im Rahmen der Sicherungsfonds und der Veränderung des Ratings erwarteten Kostenveränderungen untersucht. Es handelt sich also um eine partialanalytische Betrachtungsweise einer hypothetischen Entwicklung im deutschen Bankensektor. Auch ist zu beachten, dass es sich annahmegemäß um eine einseitige Konvergenz handelt; die im Folgenden berücksichtige Veränderung der Bilanzstruktur findet entsprechend der gemachten Annahmen allein auf Seiten der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute statt. Als Referenzjahr für die Bilanzstruktur des genossenschaftlichen bzw. privaten Bankensektors wird das Jahr 2002 herangezogen.

Fall 1: Angleichung an den Genossenschaftssektor

Sparkassen

- Die Kreditgenossenschaften wiesen einen Anteil der Forderungen gegenüber Kunden von etwa 73 % an ihrer Bilanzsumme aus; damit lag dieser Anteil über dem der Sparkassen (69 %) und dem im Basisszenario zugrunde gelegten Wert. Angenommen wird, dass die Anpassung der Bilanzstruktur nicht ad hoc vollzogen wird, sondern schrittweise erfolgt. Unter den oben getroffenen Annahmen würden am Ende dieses Anpassungsprozesses zusätzliche Kosten für den Sicherungsfonds in der Größenordnung von etwa 0,11 % der Bilanzsumme fällig.

Nimmt man wiederum den ROA des Sparkassensektors im Jahre 2002 als Orientierungsgröße für die zukünftige Ertragsentwicklung (0,35 %) und zieht man davon die aus den ordnungspolitischen Veränderung resultierenden zusätzlichen Kosten ab, so zeigt sich, dass die Sparkassen in der Summe c.p. in der Gewinnzone bleiben würde.

Landesbanken

- Die verbrieften Verbindlichkeiten der genossenschaftlichen Zentralbanken an der Bilanzsumme lag 2002 bei 16 %; bei den Landesbanken dagegen lag dieser Anteil bei 30,6 %. Die Anpassung der Landesbanken an die Refinanzierungsstruktur der Genossenschaftlichen Zentralbanken würde eine erhebliche Anpassungsleistung darstellen und könnte nur schrittweise erfolgen.

  Trotz der angenommenen Rückführung des Anteils der verbrieften Verbindlichkeiten würden am Ende des Analysezeitraums aufgrund des veränderten Ratings im „worst case“ zusätzliche Refinanzierungkosten in der Höhe von 0,16 % der Bilanzsumme entstehen. Im angenommenen „besten Fall“ läge diese Kostenbelastung bei 0,064 % der Bilanzsumme.

  Legt man wiederum den ROA des Jahres 2002 von 0,07 % zugrunde, der diese zusätzlichen Refinanzierungskosten nicht berücksichtigt, so zeigt sich, dass im ersten Fall („worst case“) die Landesbanken am Ende dieses Anpassungsprozesses immer noch deutlich in der Verlustzone verharren würden. Unter den Bedingungen des „best case“ dagegen beginnt sich die Situation der Landesbanken aufzuhellen.

Fall 2: Angleichung an den privaten Bankensektor

Sparkassen

- Die privaten Banken wiesen im Jahr 2002 einen Anteil der Forderungen gegenüber Kunden von knapp 71% auf; dieser Anteil liegt über dem Vergleichswert der Sparkassen (69 %). Eine entsprechende Annäherung der Geschäftspraktiken der Sparkassen an die der privaten Banken würde bedeuten, dass der Anteil der Forderungen gegenüber Kunden an der Bilanzsumme leicht ausgebaut würde. Wiederum würden die notwendigen Einzahlungen in den Sicherungsfonds leicht über denen im Basisszenario liegen; der Sparkassensektor insgesamt aber in der Gewinnzone bleiben.

Landesbanken

- Die verbrieften Verbindlichkeiten der privaten Geschäftbanken hatten 2002 einen Anteil von 11 % an der Bilanzsumme; bei den Landesbanken dagegen lag dieser Anteil bei 30,6 %. Wieder würde es schon aufgrund des Mengeneffektes gegenüber dem Basisszenario zu einer Entlastung kommen. Trotzdem würde die Gesamtbelastung noch zwischen 0,11 % und 0,05 % der Bilanzsumme liegen.

  Bei einem angenommenen ROA von 0,07 % würden sich die Landesbanken unter den Bedingungen des „worst case" immer noch in der Verlustzone bewegen. Im angenommenen „best case" dagegen zeichnet sich ab, dass die Gewinnschwelle überschritten wird.

Auch unter den Bedingungen der Konvergenz ist zu erwarten, dass den öffentlich-rechtlichen Instituten aufgrund der veränderten Rahmenbedingungen zusätzliche Kosten entstehen. Es wurde deutlich, dass insbesondere die Situation der Landesbanken – betrachtet auf der aggregierten Ebene – als schwierig gelten muss.

3.3.3 Mixed-Szenarien

In den oben entwickelten Szenarien wurde davon ausgegangen, dass der öffentlich-rechtliche Bankensektor insgesamt entweder an der bisherigen Praxis festhält oder aber sich dem genossenschaftlichen oder dem privaten Bankensektor in Bezug auf seine Geschäftspraxis annähert. Denkbar sind allerdings auch unterschiedliche „Mixed-Szenarien". Beispielsweise könnten sich die Landesbanken an privaten Kreditinstituten orientieren, während Sparkassen entweder ihre bisherigen Geschäftspraktiken fortsetzen oder sich den Genossenschaftsbanken annähern.

Diese Mixed-Szenarien stellen Kombinationen aus den bereits vorgestellten Szenarien dar und werden daher hier nur noch anhand eines Beispielfalls vorgestellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Landesbanken an ihrer bisherigen Refinanzierungsstruktur festhalten und die Sparkassen sich an die Geschäftspraktiken der Genossenschaftsbanken anpassen.

Sparkassen

- Wie bereits ausgeführt, würden am Ende des Anpassungsprozesses die Sparkassen mit den Genossenschaftsbanken vergleichbare Zahlungen für das Sicherungssystem aufbringen müssen. Damit würde für die Sparkassen eine im Vergleich zur aktuellen Re-

gelung zusätzliche Belastung von 0,11 % der Bilanzsumme entstehen. Die Sparkassen bleiben – wie bereits oben aufgeführt – in der Summe in der Gewinnzone.

Landesbanken

- Bei einem Festhalten an der Refinanzierungspraxis würde den Landesbanken – wie dargestellt – eine erhebliche zusätzliche Kostenbelastung entstehen, so dass sowohl im angenommenen „best" wie im „worst case" unter Berücksichtigung der Ertragslage des Jahres 2002 die Gewinnzone nicht erreicht wird.

Die Szenarien lassen allesamt erkennen, dass zukünftig auf den öffentlich-rechtlichen Bankensektor teilweise erhebliche Kostenbelastungen zukommen werden. Diese können c.p. allerdings durch eine Veränderung der Bilanzstruktur durchaus abgemildert werden. Dazu stehen den Kreditinstituten grundsätzlich verschiedene Wege offen; allerdings ist kurzfristig eine völlige Umorientierung kaum möglich. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Kreditinstitute sich zunächst an ihrer bisherigen Geschäftspraxis orientieren werden. Auch unter diesen Umständen scheinen die Landesbanken besonders stark von den anstehenden rechtlichen Veränderungen betroffen. Indes besteht eine facettenreiche Verflechtung innerhalb des öffentlich-rechtlichen Sektors, so dass es in der Praxis zu Wechselwirkungen innerhalb dieser Säule kommen wird.

3.4 Gesamtwirtschaftliche Aspekte

Der Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Finanzsektors und der gesamtwirtschaftlichen Dynamik ist seit langem Gegenstand der ökonomischen Forschung. In der theoretischen Literatur haben in jüngster Zeit vor allem die endogene Wachstumstheorie, aber auch die Institutionenökonomik neue Ansatzpunkte gegeben, den Zusammenhang zwischen der Funktions- und Leistungsfähigkeit von Finanzsystemen und der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu analysieren. In diesen neueren Modellen finanzieller Entwicklung kommt den institutionellen Rahmenbedingungen von Finanztransaktionen, der Funktionsweise des Finanzsystems als Ganzes und den Aufgaben der unterschiedlichen Akteure auf dem Finanzmarkt eine besondere Bedeutung zu.

In den vorangegangenen Modulen wurde diskutiert, wie die aktuellen ordnungspolitischen Veränderungen zu einer Steigerung der Transaktionskosten auf dem Finanzmarkt führen können. Vereinfachend lassen sich die Grundzüge der Funktionszusammenhänge zwischen der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, den Transaktionskosten im Finanzsektor mit Hilfe eines

sogenannten „AK-Modells“ für den Fall einer geschlossenen Volkswirtschaft relativ anschaulich diskutieren (Pagano 1993). Dabei wird angenommen, dass in einer Volkswirtschaft nur ein einziges Gut produziert wird, das sich sowohl zum Konsum als auch zur Investition eignet.[74] In einem solchen einfachen Modell hängt die gesamtwirtschaftliche Produktion auf den ersten Blick linear vom eingesetzten Kapital[75] und einem Koeffizienten A ab, der die Produktivität des Kapitals bestimmt. In den Koeffizienten A gehen unterschiedliche Bestimmungsfaktoren der Produktivität wie der Stand der Technik etc. ein. Kurzfristig ist A konstant. Wachstum entsteht daher in der kurzen Frist durch die Veränderung des Kapitalstocks. Ohne Investitionen nimmt dieser wegen der notwendigen Abschreibungen permanent ab. Wachstum ist daher auf Investitionstätigkeit angewiesen. Zur Finanzierung der Investitionstätigkeit ist in einer geschlossenen Volkswirtschaft die Bildung von Ersparnissen notwendig; diese werden vom Finanzsektor an die potentiellen Investoren weitergeleitet. Dabei verursachen die Finanztransaktionen selbst Kosten, folglich stehen nicht die gesamten Ersparnisse zur Finanzierung der Investitionstätigkeit zur Verfügung. Je höher die Transaktionskosten auf dem Finanzmarkt, desto geringer sind annahmegemäß die Mittel, die für die Investitionstätigkeit zur Verfügung stehen und damit das Wachstum. Zu den Transaktionskosten zählen solche Kosten, die aus dem gültigen Rechtssystem oder den staatlichen Regulierungen resultieren. Langfristig beeinflusst der Finanzsektor in diesem Modellrahmen auch durch die Auswahl der Investitionsprojekte - also durch die Wahrnehmung seiner Selektionsfunktion - den oben genannten Koeffizienten A und damit die Produktivität.[76]

Im Folgenden wird der Erklärungsbeitrag der Finanzmarktentwicklung für die gesamtwirtschaftliche Dynamik in Deutschland anhand einer ökonometrischen Schätzung auf Basis von Quartalswerten für den Zeitraum 1980 bis 2002 untersucht. Vor dem Hintergrund des oben dargestellten theoretischen Modells und der vorangegangenen Analyse des deutschen Bankensektors werden die folgenden Variablen zur Erklärung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität herangezogen:

---

[74] Unterstellt wird ferner, dass die Bevölkerung mit der gleichgewichteten konstanten Wachstumsrate (n) wächst; die demographische Entwicklung muss demnach in diesem einfachen Argumentationsrahmen nicht weiter berücksichtigt werden.

[75] Das Kapital wird in diesem Modell weit gefasst und umfasst Sach- und Humankapital.

[76] Außerdem kann der Finanzsektor die gesamtwirtschaftliche Sparquote durch die von ihm gebotenen Anlagemöglichkeiten beeinflussen. Hierbei wirken allerdings zwei gegenläufige Effekte: Indem eine verbesserte Finanzintermediation zu einer höheren Zinszahlung führt, kann die Produktverbesserung auf dem Finanzsektor eine Erhöhung der Sparquote bewirken. Gleichzeitig bedeutet eine verbesserte Finanzintermediation auch eine bessere Absicherung gegen Zukunftsrisiken. Dies wiederum führt aber zu einem Sinken des Sparens aus dem Vorsichtsmotiv; die Präferenz für den Gegenwartskonsum steigt. In der Folge ist das Vorzeichen einer durch eine verbesserte Finanzintermediation erreichten Veränderung der Sparquote nicht eindeutig vorhersagbar.

- die Veränderungsrate des realen Kreditvolumens an den Privatsektor. Dieser Indikator gibt Aufschluss über die Verfügbarkeit und Nutzung von Krediten durch den Privatsektor ($privcredit_t$).

- Veränderung der Investitionsquote, um so den Zusammenhang zwischen Investitionstätigkeit und gesamtwirtschaftlicher Entwicklung zu analysieren.

- als Proxy für die Transaktionskosten (τ) wird der Spread zwischen den Einlagen- und den Kreditzinsen herangezogen. Dieses Vorgehen scheint gerechtfertigt, da die Zinsdifferenz in Deutschland die entscheidende Quelle für den Ertrag der Banken ist, aus dem wiederum sämtliche Kosten und damit auch die Transaktionskosten zu decken sind. Zugleich kann der Spread auch als Indikator für die Effizienz, mit der der Bankensektor seine Intermediationsleistung zwischen Sparern und Investoren erbringt, begriffen werden.

Alle Variablen wurden auf Konsistenz geprüft und den üblichen Einheitswurzeltests (Appendix, Tabelle 3) unterzogen. Dann wurde das folgende einfache ökonometrische Modell getestet, wobei die erklärenden Variablen so transformiert wurden, dass sie stationär sind. Damit ist sichergestellt, dass die Gleichung balanciert ist:

$$\Delta Y_t = \alpha + \beta_1 \Delta \frac{I_t}{Y_t} + \beta_2 \Delta d(privcredit_t) + \beta_3 \Delta \tau_t + \beta_4 S91 + \varepsilon_t$$

Insignifikante Variablen wurden Schritt für Schritt aus der Schätzgleichung eliminiert und verzögerte Werte der erklärenden Variablen aufgenommen, um bestehende Autokorrelation aufzufangen. Des Weiteren wurde eine Impulsdummy (S91) verwendet, um den Niveausprung, der in der Zeitreihe für die gesamtwirtschaftliche Aktivität durch die deutsche Wiedervereinigung verursacht wird, abzufangen.

Tabelle 8: Gesamtwirtschaftliche Dynamik und Transaktionskosten

	Koeffizient	**t-Statistik**	**Probability**
Konstante	1,139	6,175***	0,000
Veränderung der Investitionsquote	0,817	3,561***	0,001
Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität (-1)	0,549	7,086***	0,000
Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Aktivität (-4)	-0,083	-1,579	0,118
Veränderung der Transaktionskosten	-0,035	-3,216***	0,002
S91	5,67	6,054***	0,000
R^2	0,852		
adjusted R^2	0,843		
N=92			

***: Signifikanz auf dem 1%-Niveau.

Die Schätzergebnisse lassen erkennen, dass alle Variablen die erwarteten Vorzeichen aufweisen. Danach besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und der Veränderung der Investitionsquote. Auch besteht ein eindeutig negativer Zusammenhang zwischen der gesamtwirtschaftlichen Aktivität und den Transaktionskosten auf dem Finanzmarkt. Die Veränderung der Kreditvergabe an den Privatsektor leistet hingegen keinen Erklärungsbeitrag und wurde deshalb aus dem Modell entfernt. Ein Grund dafür könnte sein, dass in Deutschland im Beobachtungszeitraum im Bereich der Unternehmensfinanzierung Substitutionsprozesse festzustellen waren. Darüber hinaus hat auch die Europäische Zentralbank darauf hingewiesen, dass sich im Beobachtungszeitraum zwar ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der privaten Kredite und der gesamtwirtschaftlichen Aktivität im Euro-Raum feststellen lässt; dieser allerdings in den achtziger Jahren einem anderen Muster als in der Folgezeit folgte. Möglicherweise liegt hier ein Strukturbruch vor.

Mit der Abschaffung von Gewährträgerhaftung und der Modifikation der Anstaltslast steigen annahmegemäß c.p. die Transaktionskosten im Finanzsektor. Eine zentrale Aussage der vorangegangenen Analyse ist, dass offenbar ein enger Zusammenhang zwischen der Veränderung der Transaktionskosten im Finanzsektor und der gesamtwirtschaftlichen Dynamik in

Deutschland besteht. Vor diesem Hintergrund erscheint es umso wichtiger, dass mögliche Veränderungen der Transaktionskosten auf dem Finanzsektor kompensiert werden. Grundsätzlich scheinen dabei zwei Ansatzpunkte zu bestehen: Zum einen wird mit der ordnungspolitischen Veränderung der Staat in Bezug auf seine Haftung entlastet. Zum anderen können auch Effizienzgewinne im Finanzsektor, wie sie bei einer mit dieser Änderung einhergehenden Stärkung des Zusammenhangs zwischen Haftung und Entscheidungskompetenz zu erwarten sind, hier einen Beitrag leisten.

Insgesamt ist bei der Interpretation der obigen Ergebnisse zu berücksichtigen, dass die gesamtwirtschaftliche Aktivität nicht allein von der Entwicklung auf dem Finanzmarkt, sondern von zahlreichen anderen, teilweise auch interdependenten Faktoren bestimmt wird.

3.5 Zusammenfassung

Mit der Modifikation von Anstaltslast und der Abschaffung von Gewährträgerhaftung werden sich die Refinanzierungskonditionen der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute ändern. Grundsätzlich ist zwischen der Situation der Sparkassen und Landesbanken zu unterscheiden. In der vorangegangen Analyse wurde angenommen, dass die Sparkassen zukünftig eine höhere Belastung im Rahmen ihrer Sicherungssysteme zu tragen haben, während die Landesbanken höhere Refinanzierungskosten durch ein verändertes Rating zu erwarten haben. Es wurde gezeigt, dass die zusätzliche Kostenbelastung des Sparkassensektors als relativ gering gelten kann. Indes ist zu erwarten, dass insbesondere auf die Landesbanken zusätzliche Kosten zukommen werden. Allerdings gelten Übergangsfristen bis zum Jahr 2015, so dass zu beachten ist, dass die aus einem veränderten Rating der Landesbanken resultierten Kosten nicht unmittelbar zum Tragen kommen.

Aus der gesamtwirtschaftlichen Perspektive deutet vieles darauf hin, dass eine Steigerung der Transaktionskosten im Finanzsektor dämpfend auf die wirtschaftliche Dynamik wirkt. Umso wichtiger scheint es, dass diese durch die aktuellen ordnungspolitischen Veränderungen hervorgerufene Erhöhung der Kosten durch Effizienzgewinne an anderer Stelle kompensiert werden.

Modul 4: Europa: Entwicklungen in Italien, Frankreich und Spanien

In diesem Modul soll der Konsolidierungsprozess im deutschen Bankensektor in den europäischen Kontext eingebettet werden. Hierzu werden beispielhaft für die Entwicklung in Europa Italien, Frankreich und Spanien als Vergleichsländer herangezogen. In einem ersten Schritt wird zunächst die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Bankensektoren in den Ländern anhand von makroökonomischen Indikatoren aufgezeigt. Daran anschließend werden die in den einzelnen Ländern durchgeführten Bankenreformen skizziert und der Konsolidierungsprozess anhand der Entwicklung der Anzahl von Kreditinstituten und Beschäftigten, des Konzentrationsgrades und der Eigenkapitalrentabilität nachgezeichnet.

Vorab ist auf Schwierigkeiten bei statistischen Angaben hinzuweisen: So liegen nicht immer konsistente Zeitreihen und über alle Länder vergleichbare Angaben zur Entwicklung im Bankensektor vor, dies betrifft auch die Entwicklung von Bankengruppen unterschiedlicher Rechtsformen. Teilweise weichen die Angaben von nationalen Zentralbanken von denjenigen internationaler Organisationen ab.[77] Am aktuellen Rand haben die Daten meist noch vorläufigen Charakter. Auf Zeitreihenprobleme und Abweichungen wird – soweit diese gravierend sind – in den Fußnoten eingegangen. Vor diesem Hintergrund werden die vorliegenden Daten als Trend interpretiert.

4.1 Größe des Bankensektors

Der Unterschied zwischen marktbasierten und bankbasierten Systemen zeigt sich empirisch am Anteil der Bankkredite am Bruttoinlandsprodukt. In marktbasierten Systemen ist dieser Anteil geringer als in bankbasierten Systemen; so liegt der Anteil der Kredite am BIP in den USA weit unter dem entsprechenden Anteil in Deutschland (vgl. Abschnitt 3.1). Auch die Finanzsysteme anderer europäischer Länder werden grundsätzlich als bankbasiert bezeichnet.

Tatsächlich wiesen noch Anfang der 90er Jahre die hier betrachteten Länder Frankreich, Spanien und Italien einen mit Deutschland vergleichbaren Anteil der Kredite am BIP (vgl. Abbil-

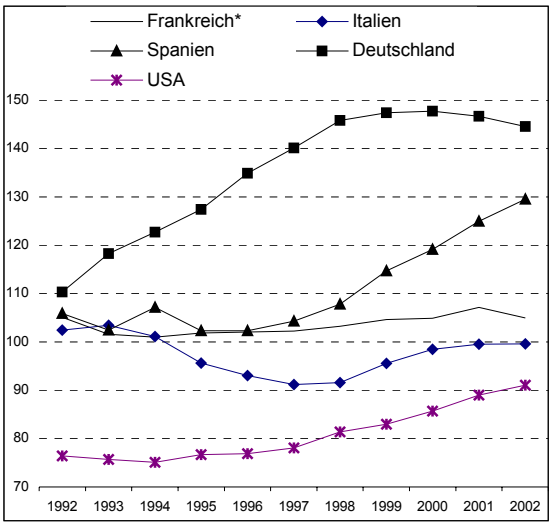
[77] So sind zwischen den jeweiligen Veröffentlichungen der französischen, italienischen und spanischen Nationalbank und den Angaben zu diesen Ländern in der OECD-Statistik (OECD, 2003, Bank Profitability. Financial Statements of Banks. 2002, Paris) aber auch der Studie der Europäischen Zentralbank (ECB, 2003, Structural Analysis of the EU Banking Sector in 2002, Frankfurt/M) Abweichungen festzustellen.

dung 5) und einen entsprechenden "Abstand" zu den USA auf. Im Verlauf der 90er Jahre hat sich der Anteil der Kredite am BIP in den einzelnen europäischen Ländern jedoch unterschiedlich entwickelt. Keines der betrachteten Länder erreicht inzwischen den deutschen Vergleichswert. Deutlich über dem amerikanischen Anteil liegt das Verhältnis von Krediten zum BIP in Spanien; zuletzt hat sich der "Abstand" zu den USA weiter vergrößert.

Abbildung 5

Anteil der Kredite am BIP

1992 bis 2002, in %



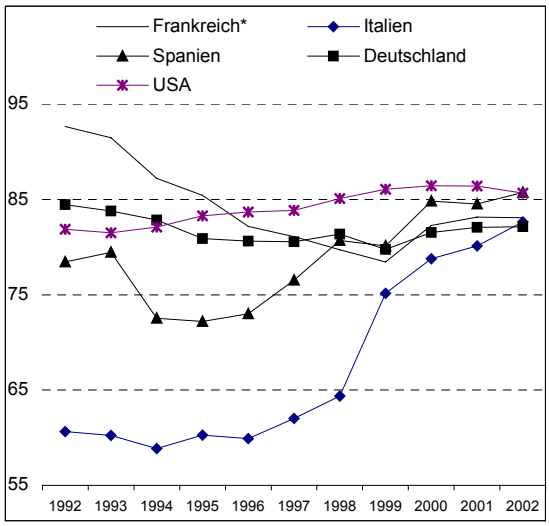
* 1998 geschätzt.

Quelle: IMF, International Financial Statistics on CD-ROM, Dezember 2003; Berechnungen des DIW Berlin.

Abbildung 6

Anteil der Kredite an den Privatsektor an den Krediten insgesamt

1992 bis 2002, in %



* 1998 geschätzt.

Quelle: IMF, International Financial Statistics on CD-ROM, Dezember 2003; Berechnungen des DIW Berlin.

In Italien und Frankreich hingegen ist der Abstand zu den USA inzwischen gering. In der ersten Hälfte der 90er Jahre ist der Anteil der Kredite am BIP insbesondere in Italien deutlich gesunken; gleichzeitig nahm dieser Anteil in den USA zu. Am aktuellen Rand zeigt sich, dass sich der Abstand weiter verringert; der Anteil der Kredite am BIP in Italien und Frankreich stagniert bzw. fällt, während er in den USA steigt. Zwischen diesen Ländern findet somit eine gewisse Angleichung statt. Offenbar wird es künftig schwierig, die bislang einfache Einteilung in das marktbasierte System der USA und die bankbasierten Systeme in Kontinentaleuropa beizubehalten.

Der Indikator "Kredite an den Privatsektor an den gesamten Krediten" wird in empirischen Studien in Zusammenhang mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung betrachtet; dabei wird

vielfach festgestellt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen dem Anteil der an den Privatsektor ausgereichten Kredite an den gesamten Bankkrediten und der gesamtwirtschaftlichen Dynamik besteht. Für Deutschland hatte sich dabei gezeigt, dass etwa seit Mitte der 90er Jahre der Wert hinter dem entsprechenden Vergleichswert für die USA zurückbleibt. Eine ähnliche Entwicklung bestätigt sich auch für andere europäische Länder (vgl. Abbildung 6). Noch Anfang der 90er Jahre bestanden in bezug auf die Kreditvergabe an den Privatsektor starke Unterschiede zwischen den europäischen Ländern. Insbesondere in Italien lag der Anteil der Kredite an den Privatsektor an den gesamten Krediten weit unter den Werten der anderen Länder. Hier hat inzwischen ein "Aufholprozess" stattgefunden. In Spanien war der Anteil der Kredite an den gesamten Krediten vorübergehend gesunken. Ab Mitte der 90er Jahre setzte eine Erholung ein; zuletzt wurde in Spanien – einer der dynamischsten Volkswirtschaften in der EU 15 – der Wert der USA erreicht. Der französische Wert ist bis Ende der 90er Jahre gefallen und dann erst wieder gestiegen. Am aktuellen Rand zeichnet sich hier ein Angleichen der Werte in den betrachteten europäischen Ländern ab, wobei die europäischen Werte – bis auf den spanischen – hinter dem amerikanischen Wert zurückbleiben.

Die Bedeutung des Bankensektors einer Volkswirtschaft lässt sich am Anteil der Bankaktiva am BIP darstellen. In Deutschland erreichen die Bankaktiva etwa das Dreifache des nominalen BIP; dieser Wert ist – wie auch in anderen europäischen Ländern – im Verlauf der 90er Jahre gestiegen (1992: 1,44). Der deutsche Wert liegt weiterhin über den Vergleichswerten der hier betrachteten Länder. Nach Angaben der europäischen Zentralbank (2003, 25) belief sich im Jahr 2002 der Anteil der Bankaktiva am BIP in Frankreich auf das 2,55-fache, in Spanien auf das 1,94-fache und in Italien auf das 1,61-fache. Die Bedeutung des Bankensektors liegt in Deutschland verglichen mit anderen Ländern am oberen Rand (wobei Luxemburg allerdings mit 30,2 den in Europa höchsten Wert aufweist).[78] Die vorgestellten Indikatoren zeigen bereits, dass in den ausgewählten europäischen Nachbarländern die Entwicklung des Bankensektors in den letzten Jahren nicht einheitlich verlief. Deutschland kann im europäischen Kontext dabei noch immer als das am stärksten bankbasierte System bezeichnet werden. Dies dürfte auch darauf zurückzuführen sein, dass in den anderen europäischen Ländern bereits früh Strukturveränderungen im Finanzsektor angegangen wurden.

[78] Einen mit Deutschland vergleichbaren Wert haben die Niederlande.

4.2. Bankenreformen in Europa

Im europäischen Kontext ist der deutsche Bankensektor mit seinem hohen Anteil öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute eine Besonderheit. In vielen europäischen Nachbarländern ist der staatliche Anteil infolge der in den 90er Jahren durchgeführten Bankenreformen, die teilweise auch Privatisierungen umfassten, stark gesunken. In Italien waren Ende der 90er Jahre etwa 17 % der Bankaktiva mehrheitlich in öffentlicher Hand.[79] In Frankreich war dieser Anteil unbedeutend. In Spanien gab es Ende der 90er Jahre keine Mehrheitsbeteiligung der öffentlichen Hand an Kreditinstituten. Demgegenüber wurden in Deutschland noch immer mehr als 40 % der Bankaktiva (inkl. Spezialbanken) dem öffentlichen Sektor zugerechnet. Lediglich im internationalen Vergleich gibt es Länder mit weitaus höheren Anteilen; den höchsten Anteil hatte Ende der 90er Jahre Indien (80 %).

4.2.1 Italien

Bis 1990 galt der italienische Bankensektor als zersplittert (Körnert, Nolte, Holdschick, 2003, 1).[80] Es gab viele kleine Banken, die ihre Geschäftstätigkeit auf ihre jeweilige Region konzentrierten. Trotz der Vielzahl kleiner Kreditinstitute war der Wettbewerb im Bankensektor gering. Die Bedeutung staatlicher Banken war mit einem Anteil von über 60 % (1992) an den Bankaktiva hoch. Im Laufe der 90er Jahre haben die Umgestaltungen im italienischen Bankensektor dazu geführt, dass sich die italienische Bankenlandschaft stark verändert hat. Der Anteil staatlicher Banken ist auf 17 % im Jahre 1999 gesunken. Darüber hinaus waren Zusammenschlüsse – auch über Bankengruppen hinweg – zu beobachten.

Für öffentlich-rechtliche Sparkassen war 1990 zunächst das Regionalprinzip abgeschafft worden. Zum selben Zeitpunkt wurde durch das Amato-Gesetz, das auch die Grundlage für die Schaffung eines Universalbankensystems legte, die Überführung öffentlich-rechtlicher Sparkassen in Aktiengesellschaften ermöglicht. Dabei wurden zumindest 51 % des Eigenkapitals

---

[79] Vgl. zu den Angaben http://www.worldbank.org/research/interest/prr_stuff/bank_regulation_database.htm. Die Weltbank hat Ende der 90er Jahre in 107 Ländern eine Erhebung zum Bankensektor durchgeführt. Zum staatlichen Anteil an den Bankaktiva liegen darüber hinaus nur vereinzelt Ländervergleiche und Zeitreihen vor.

[80] Vgl. zur Struktur des italienischen Trennbankensystems vor 1990 Körnert, Jan, Bernd Nolte und Marén Holdschick (2003, 1ff), Neuere Entwicklungen im italienischen Bankensystem, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Rechts- und Staatswirtschaftliche Fakultät, Wirtschaftswissenschaftliche Diskussionspapiere 10/2003.

auf Trägerstiftungen übertragen. Sparkassen sollten das Bankgeschäft übernehmen, während die Trägerstiftungen, die häufig politischer Einflussnahme unterlagen, die öffentlichen und sozialen Aufgaben erfüllten. Durch das 1998 erlassene Ciampi-Gesetz sollten Anreize gesetzt werden, die noch bestehenden öffentlich-rechtlichen Trägerstiftungen in private Trägerstiftungen umzuwandeln und deren Anteil an den Aktiengesellschaften unter 50 % zu senken; dies soll bis 2006 abgeschlossen sein.[81] Da italienische Sparkassen keine besondere Rechtsform aufweisen, werden sie von der Banca d'Italia auch nicht gesondert ausgewiesen. Der deutsche Sparkassenverband schätzt in seiner Analyse des italienischen Sparkassensektors den Anteil der Sparkassen an den Gesamteinlagen auf 25 %.[82] In den offiziellen Statistiken werden Kreditinstitute, genossenschaftliche Kreditbanken und "branche popolari", die ebenfalls genossenschaftliche Eigentumsstrukturen aufweisen, unterschieden.[83] Ende 2002 hatten Kreditinstitute einen Anteil von etwa 79 %, branche popolari von 13 %, genossenschaftliche Kreditbanken von 7 % und ausländische Banken von 1 % an den Beschäftigten im Bankgewerbe.[84]

Die Zahl der Kreditinstitute ist im vergangenen Jahrzehnt kontinuierlich gefallen; Ende 2002 gab es 822 Institute; 1992 waren es noch 1088 (vgl. Ländertabelle Italien im Appendix).[85] Dieser Rückgang ist vor allem auf Zusammenschlüsse von Banken zurückzuführen; dabei wurden im Zuge von Fusionen auch Privatisierungen vorgenommen (Körnert, Nolte, Holdschick, 2003, 6f). Allerdings kam es auch zum Markteintritt neuer Institute. Von der Gesamtzahl der Kreditinstitute (außer central institutes) entfielen zuletzt auf private Kreditinstitute 31 %, branche popolari 5 %, Kreditgenossenschaften 56,6 % und auf ausländische Institute 7,4 %. Die Abnahme der Zahl der Kreditinstitute ging mit einer deutlichen Ausweitung von Zweigstellen einher, die vor allem im reinen Kundengeschäft tätig sind. So ist die Anzahl der Zweigstellen bis 2002 auf fast 30 000 (1992: 19 784) gestiegen. Damit geben Angaben zur Bankstellendichte (Bankstelle/1000 Einwohner) nur eingeschränkt Auskunft darüber, wie sich die Versorgung mit Bankstellen für die Bevölkerung entwickelt hat. Die zunehmende Zahl

---

[81] Anreize wurden durch Steuererleichterungen gesetzt, die indes in Konflikt mit der europäischen Beihilferegelung standen.

[82] Vgl. DSGV, Die Sparkassenorganisation in Italien; http://www.dsgv.de/owx_medien/media7/774.pdf.

[83] Körnert, Nolte, Holdschick (2003,5f), die den italienischen Genossenschaftssektor in Volksbanken und ländliche Kreditgenossenschaften unterteilen, weisen darauf hin, dass italienische Volksbanken deutlich größer als deutsche Volksbanken sind, nach außen kein einheitliches Erscheinungsbild aufweisen und sich von ihrer Ursprungsidentität entfernen. Die ländlichen Kreditgenossenschaften, die eher mit deutschen Volksbanken zu vergleichen sind, versuchen sich im genossenschaftlichen Verbund zu behaupten. Allerdings hat es auch bei diesen Genossenschaftsbanken bereits Zusammenschlüsse mit Banken anderer Bankgruppen gegeben.

[84] Vgl. zu den Angaben: Banca d'Italia, Ordinary General Meetings of Shareholders. Abridged Report for the Year 2002. http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni; Banca d' Italia, Statistical Bulletin, I/2003, http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni. Angaben über die Anteile der einzelnen Gruppen an der Bilanzsumme des Bankensektors liegen nicht vor.

von Zweigstellen lässt darauf schließen, dass sich die Versorgung in der Fläche eher verbessert hat. Der in den vergangenen Jahren nahezu unveränderte Anteil von Beschäftigten im Bankgewerbe von rd. 6 Bankangestellten pro 1000 Einwohner weist auf eine zumindest gleichbleibende Versorgung hin. Dabei entfallen auf private Kreditinstitute etwa 4,6 Bankangestellte/1000 Einwohner und auf genossenschaftlich organisierte Banken 1,3 Bankangestellte/1000 Einwohner.

Zum Konzentrationsgrad im italienischen Bankensektor liegen widersprüchliche Angaben vor. So ist nach den vorliegenden Angaben der Europäischen Zentralbank der Anteil der fünf größten Banken an den Bankaktiva von knapp 34 % (1994) auf zunächst 23 % (2000) gefallen und zuletzt wieder auf 31 % (2002) gestiegen.[86] Die italienische Nationalbank weist demgegenüber einen in den vergangenen Jahren kontinuierlich steigenden und zuletzt weitaus höheren Konzentrationsgrad von über 50 % bereits für das Jahr 1999 aus. Auch Körnert, Nolte, Holdschick (2003, 10) geben aktuell einen Wert von 55 % an; die Autoren weisen darauf hin, dass inzwischen 80 % der Bevölkerung (1980: 58 %) in ihrer Gemeinde zwischen mindestens drei vor Ort ansässigen Banken wählen können. Zusätzlich wird der Zugang zu Bankdienstleistungen durch Online-Banking vereinfacht und erweitert.

Die Eigenkapitalrentabilität im italienischen Bankensektor ist nach einem Rückgang auf 4,3 % im Jahr 1994 stark gestiegen und erreichte ihren Höchstwert mit 17,6 % im Jahr 2000.[87] Trotz der seither rückläufigen Tendenz haben von den hier betrachteten Ländern italienische Banken die höchste Eigenkapitalrentabilität. Nach Körnert, Nolte, Holdschick (2003, 9) nimmt Unicredito mit einer Aufwands-Ertragsrelation von 54,3 % den europäischen Spitzenplatz ein. Die Autoren stellen eine Verbesserung im Kreditportfolio vieler Banken fest, die vor allem auf vermehrte Verbriefung von Forderungen und moderner Managementsysteme zur Steuerung von Kreditrisiken zurückzuführen ist. Dabei gibt es nach wie vor regionale Unterschiede im Kreditausfallrisiko, das im Süden des Landes deutlich höher als im Norden liegt.

---

[85] Vgl. zu den Angaben OECD (2003, 160) sowie ECB (2003, 23); Angaben für die Jahre vor 1992 liegen nicht vor.

[86] Vgl. Dermine (2003, 91) und ECB (2003, 24).

[87] Berechnet nach Angaben der OECD (2003, 235ff). Angaben zur Entwicklung der Eigenkapitalrentabilität nach Bankengruppen liegen nicht vor.

4.2.2 Frankreich

In Frankreich wurde eine umfassende Reform des Bankensektors Mitte der 80er Jahre angestoßen. Das Bankgesetz von 1984 zielte darauf ab, rechtliche Regelungen und Regulierungen für die nun sogenannten "Kreditinstitute" zu vereinheitlichen. Weiterhin wurden die Banken indes in verschiedene Gruppen (darunter private Banken, Sparkassen, Genossenschaftsbanken, Spezialkreditinstitute) unterteilt. Im Jahr 2000 trat die jüngste Umgestaltung der Rechtsform von Banken in Kraft: Die bis dahin als Stiftung privaten Rechts geführten Sparkassen wurden in Genossenschaftsbanken umgewandelt und Einschränkungen ihrer Geschäftstätigkeit aufgehoben. Damit werden nunmehr als Universalbanken nur noch private Geschäftbanken und Genossenschaftsbanken ausgewiesen. Private Banken hatten 2002 einen Anteil an der Bilanzsumme des gesamten Bankensektors von rd. 61 % und Genossenschaften von 26 %; weitere 13 % entfielen auf Spezialkreditinstitute.[88] Im Vergleich zu Deutschland war die Bedeutung des Sparkassensektors in Frankreich gering. Im Verlauf der 90er Jahre belief sich der Anteil des Sparkassensektors an der Bilanzsumme auf etwa 6 %.

Zusätzlich zum Erlass des Bankgesetzes waren Mitte der 80er Jahre die Liberalisierung und Privatisierung im Bankensektor angegangen worden. Nach mehreren Privatisierungswellen in den Jahren 1986/87 und 1993 sowie Ende der 90er ist der Anteil öffentlicher Kreditinstitute heutzutage gering. Die Reformen im Bankensektor führten darüber hinaus zu Bankschließungen und –zusammenschlüssen. So ist die Anzahl von Kreditinstituten kontinuierlich gefallen von über 2000 Instituten im Jahr 1985 auf etwa 1150 Institute Ende der 90er Jahre und ca. 1000 Institute im Jahr 2002. Leicht rückläufig war während der 90er Jahre auch die Zahl der Beschäftigten im Bankgewerbe;[89] seit dem Jahr 2000 steigt die Beschäftigung indes wieder. Zuletzt entfielen auf private Kreditinstitute 3,5 Bankangestellte/1000 Einwohner, auf Genossenschaften 2,8 Bankangestellte/1000 Einwohner und auf Spezialkreditinstitute 0,5 Bankangestellte/1000 Einwohner. Die Zusammenschlüsse von Banken gingen einher mit einem steigenden Konzentrationsgrad. Die fünf größten Institute vereinigten Ende 2002 etwa 45 % der Bilanzsumme auf sich.

Die Eigenkapitalrentabilität im französischen Universalbankensektor ist seit einem starken Rückgang Mitte der 90er Jahre kontinuierlich gestiegen; im Jahr 2002 erreichte sie 11,8 %

---

[88] Vgl. OECD (2003, 87ff) Zu spezialisierten Kreditunternehmen gehören kommunale Kreditinstitute, Finanzunternehmen und spezialisierte Finanzinstitute, die u.a. Kredite an die öffentliche Hand ausreichen, kurzfristige Kredite und Leasingkredite vergeben.

[89] Vgl. OECD (2003, 88); Angaben zur Beschäftigung für die Jahre von 1985 bis 1991 liegen nicht vor.

(vgl. Ländertrabelle Frankreich im Appendix).[90] Insbesondere private Banken, die Mitte der 90er Jahre eine negative Eigenkapitalrentabilität aufwiesen, konnten ihre Rentabilität steigern (2002: 12,9 %). Genossenschaftsbanken waren von der Krise Mitte der 90er Jahre kaum betroffen; ihre Rentabilität liegt bei 9 bis 11 %. Die Rentabilität der Sparkassen lag bis zu ihrer Umwandlung in Genossenschaften bei etwa 7,5 %. Damit haben sich Genossenschaften und Sparkassen im Reformprozess gut behauptet.

4.2.3 Spanien

Wichtige Reformschritte im spanischen Bankensektor setzten Ende der 60er Jahre ein. Dabei wurde die Geschäftstätigkeit und der Marktzutritt von Banken weiter liberalisiert.[91] Zudem wurden bestehende Restriktionen für Sparkassen aufgehoben. Seit 1977 sind Sparkassen und private Banken in ihren Geschäftsfeldern weitgehend gleichgestellt. Mitte der 80er Jahre durften Sparkassen zunächst innerhalb der Region, in der sie ihren Sitz hatten, Zweigstellen eröffnen. 1989 wurde das Regionalprinzip abgeschafft. In der Folgezeit kam es zu Zusammenschlüssen von Sparkassen. Auch Übernahmen von privaten Banken durch Sparkassen waren zu beobachten. Unterschiede zwischen Sparkassen und privaten Banken hinsichtlich der Rechtsform blieben indes bestehen. Die Rechtsform der Sparkassen ähnelt der einer "commercial non-profit organization" (Gallego, Herrero, Saurina, 2002, 31). Die Unternehmensführung setzt sich aus verschiedenen Gruppen zusammen, darunter lokale und regional Regierungsvertreter, Einleger und Angestellte. Angesichts der verschiedenen Interessen dieser Gruppen sind grundsätzlich Schwierigkeiten bei der Entwicklung einer Geschäftsstrategie zu erwarten.[92] Gleichwohl haben sich spanische Sparkassen im Wettbewerb gut behaupten können.[93] Dies spiegelt sich auch in der zuletzt leicht steigenden Bedeutung von Sparkassen: So haben 2002 private Kreditinstitute einen Anteil von ca. 53,7 % (1998: 56,9 %), Sparkassen von 37,5 % (1998: 34,6 %) und Genossenschaftsbanken von 3,7 % (1998: 3,5 %) an den Bankaktiva.[94] Auf Spezialkreditinstitute entfielen 2,8 % (1998:2,2 %) und auf die staatliche

---

[90] Berechnet nach Angaben der OECD (2003, 87ff).

[91] Gallego, Sonsoles, Alicia Gracia Herrero and Jesús Saurina (2002), The Asian and European Banking Systems: The Case of Spain in the Quest for Development and Stability, mimeo, 26ff.

[92] Das Finanzmarktreformgesetz von November 2002 sieht vor, dass der Anteil von Politkern im Aufsichtsrat auf 50 % begrenzt wird.

[93] Das Finanzmarktreformgesetz schafft die Voraussetzungen dafür, dass Sparkassen künftig "cuotas participativas" (stimmrechtslose Aktien) ausgeben und damit ihre Eigenkapitalbasis verbreitern können.

[94] Vgl. zu den Anteilen Banco Espana, Boletín etadístico (http://www.bde.es/infoest/boleste.htm#cuadros).

Finanzagentur Instituto de Crédito Oficial (ICO) die in der Innovations- und KMU-Finanzierung tätig ist, 2,3 % (1998:2,8 %).

Der geringe Anteil von ICO an den Bankaktiva spiegelt den Fortschritt in der Privatisierung von Banken, die in Spanien Ende der 80er Jahre einsetzte und etwa bis 1997 andauerte. Dieser Prozess ging einher mit einem Rückgang der Beschäftigten in den "official credit institutions" von 2573 (1986) auf 270 (1997). Demgegenüber ist im nichtstaatlichen Bankensektor die Zahl der Beschäftigten im selben Zeitraum prozentual geringfügig gestiegen. Im Zeitraum 1992 bis 1997 ist die Anzahl der Kreditinstitute nur leicht gesunken.[95] Die Entwicklung von Beschäftigung und Zahl der Kreditinstitute im nichtstaatlichen Bankensektor lässt auf den ersten Blick auf eine nur moderate Konsolidierung schließen. Dafür hat sich in den 90er Jahren der Konzentrationsprozess fortgesetzt: Der Anteil an den Bankaktiva der fünf größten Banken hatte sich von 38,3 % (1990) auf etwa 45 % (1997) erhöht.[96]

Nachdem die Liberalisierung und Privatisierung weitgehend abgeschlossen waren, wurde die Konsolidierung in den Jahren von 1997 bis 2002 fortgesetzt. In diesem Zeitraum ist die Anzahl von privaten Kreditinstituten, Sparkassen und Genossenschaftsbanken um knapp 10 % gesunken (vgl. Ländertabelle Spanien im Appendix). Die Zahl der Beschäftigten nahm bis zum Jahr 2000 indes nur geringfügig ab; seither ist sie nach offiziellen Angaben der spanischen Nationalbank sogar wieder leicht gestiegen,[97] insbesondere bei Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Der Quotient von Bankangestellten/1000 Einwohner belief sich bei privaten Kreditinstituten etwa auf 3,0, bei Sparkassen auf 2,6 und bei Genossenschaften auf 0,4.[98] Der Konzentrationsgrad (CR5) hat sich bis 2002 auf etwa 53 % erhöht.

Seit Mitte der 90er Jahr liegt die Eigenkapitalrentabilität spanischer Universalbanken zwischen 9 % und 11 %.[99] Dabei gibt es nach Bankengruppen eine eindeutige Reihenfolge: die Sparkassen weisen durchschnittlich die höchste Rentabilität (knapp 12 %) auf, gefolgt von Genossenschaftsbanken (rd. 11 %) und privaten Banken (9 %). Die Entwicklung des nicht rein nach privatwirtschaftlichen Kriterien geführten Bankensektors in Spanien ist also positiv

---

[95] Allerdings ist die Zahl der Zweigstellen um mehr als 6 % gestiegen. Angaben für die Jahre vor 1992 liegen nicht vor.

[96] Vgl. zu den Angaben: Jean Dermine (2002), Banking in Europe: Past, Present, Future, Gaspar, Vito, Philipp Hartmann and Olaf Sleijpen, The Transformation of the European Financial System. Second ECB Banking Conference, Frankfurt/M, 31-96; ECB (2003, 24).

[97] Hiervon abweichend berichtet die Europäische Zentralbank ein Sinken der Anzahl der Beschäftigten im Jahr 2002.

[98] Vgl. Bank of Spain, Structure and Evolution of the Institutions under the Banco de Espana's Supervision, http://www.bde.es/informes/be/supervi/2002/cap1e.pdf.

[99] Berechnet nach Angaben der OECD (2003, 235ff).

zu beurteilen, wenngleich sich am aktuellen Rand eine sinkende Rentabilität abzeichnet, die indes alle Bankengruppen betrifft.

4.3 Zusammenfassung

In europäischen Nachbarländern wurden Umgestaltungen der Rechtsform von Banken weitaus früher als in Deutschland angegangen. Diese Umgestaltungen wurden nicht gesondert vorgenommen, sondern sie waren zumeist eingebettet in Bankenreformen, die eine Liberalisierung und Privatisierung beinhalteten. Dabei kam es auch zu Schließungen von Banken und Zusammenschlüssen. Bei meist sinkender Anzahl von Kreditinstituten, kam es offenbar nicht zu einer drastischen Abnahme der Versorgungsdichte. Die Anzahl von Bankangestellten/1000 Einwohner blieb teilweise konstant; liegt aber deutlich unter dem derzeitigen Niveau von Deutschland. In den betrachteten Ländern ist der Konzentrationsgrad CR5 tendenziell gestiegen und pendelt – mit Einschränkungen aufgrund widersprüchlicher Angaben zu Italien – um ein mit Deutschland vergleichbares Niveau. Im Reformprozess haben sich Sparkassen und Genossenschaftsbanken grundsätzlich gut behaupten können; dies spiegelt sich in einer vergleichsweise hohen Eigenkapitalrentabilität. Wie die Entwicklung in Spanien und Frankreich zeigt, haben Sparkassen bzw. Genossenschaftsbanken schwierige Jahre mitunter besser überstanden als private Banken.

Es ist nur mit Einschränkungen möglich, aus den Erfahrungen der europäischen Nachbarländern direkte Empfehlungen für Deutschland abzuleiten. Die in den europäischen Nachbarländern durchgeführten Bankenreformen waren weitreichend und umfassten neben einer Liberalisierung auch Umgestaltungen der Rechtsform und teilweise auch Privatisierungen. Dabei hatten die Banken bei der Neuorientierung ihrer Geschäftstätigkeit beispielsweise hinsichtlich Konsolidierung und Merger-Aktivitäten vielfältige Möglichkeiten. Demgegenüber hat der Bankensektor in Deutschland bereits eine gewisse Konsolidierungsphase durchlaufen, bevor die Umgestaltung öffentlich-rechtlicher Banken angestoßen wurde.[100] Auch wenn in Deutschland andere Ausgangsbedingungen als in europäischen Nachbarländern vorliegen, weist die positive Entwicklung des nichtprivatwirtschaftlich organisierten Bankensektors in Europa

[100] So ging in den betrachteten Ländern der Konsolidierungsprozess teilweise mit Übernahmen und Schließungen von kleinen Bankunternehmen in Familienbesitz einher; ein Prozess der in Deutschland abgeschlossen ist.

darauf hin, dass sich vormals öffentliche Banken gut behaupten können. Dies dürfte angesichts seiner relativ guten Performance auch für den deutschen Sparkassensektor zutreffen.

Modul 5: Fazit und Politikempfehlungen

Das deutsche Finanzsystem hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg als außerordentlich stabil erwiesen; mit diesem auf der Grundlage des Dreisäulensystems konzipierten Finanzsektor ist es gelungen, den ökonomischen Aufholprozess zu finanzieren und Deutschland zu einer der führenden Industrienationen werden zu lassen. Finanzkrisen wie sie in anderen Ländern auftraten, konnten in Deutschland vermieden werden; auch heutzutage gilt das deutsche Bankensystem als stressresistent.

Ein wichtiges Merkmal des deutschen Systems ist seine grundsätzliche Bankorientierung; das Kreditgeschäft spielt in Deutschland eine herausragende Rolle bei der Unternehmensfinanzierung. Zwar haben inzwischen auch marktorientierte Finanzierungselemente an Bedeutung gewonnen, jedoch ist der Kredit noch immer ein wichtiges Element der Unternehmensfinanzierung. In Deutschland liegt daher der Anteil der Kredite am BIP weit über dem Anteil, der in marktbasierten Systemen wie den USA erreicht wird. Aber selbst im europäischen Vergleich und damit mit Ländern, die ebenfalls bankbasierten Systemen zugerechnet werden, ist der Anteil von Krediten am BIP in Deutschland hoch.

In Deutschland wie in anderen europäischen Ländern sind Konsolidierungsbemühungen im Bankensektor zu beobachten. Allerdings setzte die Konsolidierung in europäischen Nachbarländern meist früher ein. In Deutschland ist die Bankstellendichte vergleichsweise hoch. Die Rentabilität der deutschen Banken lag zuletzt deutlich unter der europäischer Vergleichsländer. In den europäischen Nachbarländern erfolgte die Konsolidierung des Bankensektors infolge umfassender Reformen. Dabei wurde auch eine (rechtliche) Reorganisation von Kreditinstituten vorgenommen; durch Rechtsformtransformation und (Teil-)privatisierung hat das Gewicht des staatlichen Bankensektors abgenommen. Derart umfassende Reformen fanden bislang im deutschen Bankensektor nicht statt; dies spiegelt sich am hohen Gewicht, das der öffentlich-rechtliche Bankensektor in Deutschland im Vergleich zu seinen europäischen Nachbarländern hat.

Der öffentlich-rechtliche Bankensektor hat in Deutschland nicht nur ein hohes Gewicht; er nimmt aufgrund der bislang gewährten staatlichen Haftungsgarantien auch eine Sonderstellung ein. In der Vergangenheit wurden die Haftungsgarantien des öffentlich-rechtlichen Bankensektors mit sozialen Aspekten (z.B. Versorgung der breiten Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen) und speziellen Förderaufgaben (z.B. Kredite für KMU) begründet. Für eine

entwickelte Volkswirtschaft wie die Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine solche Argumentation kaum begründen. Gleichwohl haben sich die historisch gewachsenen Strukturen im Bankensektor bis heute kaum verändert. Letztendlich stellen die staatlichen Haftungsgarantien eine Subventionierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors dar. Derzeit deutet einiges darauf hin, dass der öffentlich-rechtliche Bankensektor von den besonderen Spielregeln in der Vergangenheit profitieren konnte. Nach Abschaffung der staatlichen Haftungsgarantien wird dieser Wettbewerbsvorteil entfallen. Insgesamt bleibt der Wettbewerb im deutschen Bankensektor hoch.

Mit der Veränderung der Haftungsbedingungen für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute kann eine höhere Kostenbelastung verbunden sein. Während zu erwarten ist, dass die Sparkassen mit einer relativ geringen zusätzlichen Belastung konfrontiert werden, wird sich die Situation bei den Landesbanken eher verschärfen. Diese Einschätzung gilt für den aggregierten Sparkassen- bzw. Landesbankensektor; die Lage einzelner Sparkassen oder einzelner Landesbanken kann sich durchaus anders darstellen.

Ein Reformbedarf im deutschen Bankensektor ist unverkennbar. Einerseits wird die Reformbedürftigkeit durch interne Faktoren bestimmt: der deutsche Bankensektor gilt im internationalen Vergleich als wenig rentabel. Hinzu kommt die letztlich von der EU-Kommission durchgesetzte Modifikation von Anstaltslast und Abschaffung der Gewährträgerhaftung. Hierdurch sind Umgestaltungsprozesse in Gang gesetzt worden, die eine gewisse Eigendynamik entwickeln könnten. Umso mehr gilt es, in der gesetzlich festgelegten Übergangszeit diesen Prozess gestaltend zu begleiten. Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

I. Erwartungen stabilisieren – gleiche Spielregeln durchsetzen

Eine wesentliche Aufgabe des Staates ist es, Erwartungen zu stabilisieren. Ein entscheidendes Instrument dazu ist die Ausgestaltung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass Spielregeln eine gewisse Beständigkeit haben und eventuelle Revisionen transparent und nachvollziehbar sind. Darüber hinaus ist es in einer Marktwirtschaft von Bedeutung, dass die Spielregeln für alle Marktteilnehmer gleich sind oder die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen dazu führen, dass für alle Marktteilnehmer faire Bedingungen hergestellt werden.

Mit der Modifikation von Anstaltslast und Abschaffung von Gewährträgerhaftung ist die EU-Kommission dem Prinzip gleicher Spielregeln gefolgt. Nunmehr unterliegen Kreditinstitute unabhängig von ihrer eigentumsrechtlichen Verankerung dem Insolvenzrisiko. Damit ist eine entscheidende ordnungspolitische Veränderung erfolgt. Zentral ist nun, dass die festgeschriebenen Veränderungen auch durchgesetzt werden und dies den Marktteilnehmern klar signalisiert wird. Dies gilt auch während der gesetzlichen Übergangsfrist.

II. Haftung stärken - systemisches Risiko vermeiden

Die rechtliche Neuregelung dient dazu, die Haftung innerhalb des Bankensektors zu stärken. Damit verbunden ist, dass die Absicherung des Insolvenzrisikos vom Gewährträger auf die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute übergeht. Modul 3 hat gezeigt, dass im Zuge dieser ordnungspolitischen Veränderungen auf die Landesbanken erhebliche zusätzliche Belastungen zukommen können. In der Folge ist anzunehmen, dass auch das Insolvenzrisiko im öffentlich-rechtlichen Bankensektor steigt. Zu berücksichtigen ist, dass öffentlich-rechtliche Institute vielfach untereinander verflochten sind. Sparkassenverbünde sind vielfach Eigentümer von Landesbanken. Darüber hinaus sind Sparkassen untereinander sowie Sparkassen und Landesbanken über ihren Haftungsverbund verknüpft.

Angesichts der anstehenden Veränderungen hat die Bankenaufsicht künftig ein besonderes Augenmerk auf die Anpassungsprozesse im öffentlich-rechtlichen Sektor zu legen. Bereits jetzt werden Gespräche mit den Landesbanken geführt; diese Kommunikation ist in Zukunft auszubauen. Übertragungskanäle von Risiken bestehen nicht nur innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule, sondern auch säulenübergreifend. Zur Sicherung der Stabilität des gesamten Finanzsektors ist eine staatliche Regulierung notwendig, mit der das systemische Risiko minimiert werden soll. Bei der Verminderung des systemischen Risikos kommt der staatlichen Bankenaufsicht eine herausragende Rolle zu. Diese hat zu gewährleisten, dass eine Bankenkrise verhindert und die Spielregeln auf dem Finanzmarkt eingehalten werden. Hierbei sind die bestehenden Gesetze konsequent anzuwenden.

III. Nutzung der Übergangsfristen

Die Zeit drängt. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute befinden sich in einer Übergangsphase. Auf die öffentlich-rechtlichen Institute können erhebliche finanzielle Belastungen zukommen. Dabei kann eine "einfache" Reorientierung in den Geschäftspraktiken zwar die Lage mildern, aber nicht kompensieren. Daher wäre eine weitreichendere Anpassung der Geschäftsaktivitäten notwendig. Hierzu haben sich die Möglichkeiten verbessert, nachdem die speziellen Förderaktivitäten der Landesbanken ausgelagert wurden. Zu berücksichtigen ist dennoch, dass Anpassungen nur Schritt für Schritt erfolgen können.

Während der gültigen Übergangsfristen liegt die Gewährträgerhaftung weiter bei der öffentlichen Hand. Diese sollte folglich ein großes Interesse daran haben, die Renditeorientierung der Kreditinstitute zu stärken. Dies gilt umso mehr, als dass schon die Finanzlage vieler Bundesländer eine deutliche Aufstockung des Eigenkapitals der Banken kaum zulässt. Die offenbar vorhandenen Probleme im Bereich "*corporate governance*" sind dabei offensiv anzugehen. Hierzu gehört auch die Herstellung von Transparenz. Auch dies stärkt den Zusammenhang zwischen Entscheidungskompetenz und Haftung. Dies ist auch im Sinne des Steuerzahlers.

IV. Öffentlichkeit informieren

Die Übergangsfristen müssen genutzt werden, um die Öffentlichkeit über Neuerungen umfassend zu informieren. Dabei sollten die alternativen Angebote (z.B. Mittelstandsfinanzierung der KfW) vorgestellt werden; dies gilt umso mehr, um die Mittelstandsfinanzierung mindestens auf ihrem derzeitigen Niveau zu halten. Weiterhin ist klarzustellen, dass private Einlagen bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten auch zukünftig durch deren freiwillige Sicherungseinrichtungen gesichert sind; hierdurch könnte verhindert werden, dass private Einleger ad-hoc ihre Depositen auf Kreditinstitute der beiden anderen Säulen verlagern.

V. Vielfalt der Lösungsmöglichkeiten erkennen

Im Gefolge der EU-Beschlüsse wurde vielfach die Privatisierung von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten diskutiert. In der Tat sind die historischen Gründe der unter speziellen Spielregeln operierenden staatlichen Finanzinstitute inzwischen weitgehend entfallen. Daraus lässt sich allerdings nicht zwangsläufig ein Privatisierungsgebot ableiten. Privatisierung wird ökonomisch vielfach mit Effizienzsteigerung begründet. Die vorangegangene Analyse hat indes gezeigt, dass Teile des öffentlich-rechtlichen Bankensektors außerordentlich profitabel arbeiten und sich auch voraussichtlich nach der Modifikation von Anstaltslast und dem Wegfall der Gewährträgerhaftung weiterhin behaupten können. Allerdings wird sich der Effizienzdruck im gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektor in Zukunft weiter erhöhen und in diesem Zusammenhang wird sicherlich auch der Privatisierungsgedanke weiter gestärkt.

Es muss nicht zu einer „vollständigen“ Privatisierung kommen. Bei der Umgestaltung der Rechtsformen besteht eine ganze Bandbreite weiterer Möglichkeiten. Möglich ist eine reine Rechtsformtransformation (z.B. der Übergang auf eine Aktiengesellschaft in staatlichen Händen) oder eine Teilprivatisierung. Ein Zufluss privaten Kapitals wird nur bei entsprechender Renditeerwartung stattfinden. Europäische Nachbarländer haben teilweise kreative Lösungen gewählt und beispielsweise staatliche Kreditinstitute in Genossenschaftsbanken umgewandelt oder das operative Geschäft von anderen (Förder-)aktivitäten getrennt und letztere in Stiftungen verlagert.

VI. Ideenwettbewerb fördern

Die bislang von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten vorgenommenen Anpassungsprozesse lassen kein eindeutiges Muster erkennen. Auch hinsichtlich der "Öffnung" der Rechtsform zeigen die bisherigen Anpassungsprozesse ein uneineinheitliches Bild: Während einige Landesbanken in der Form der Anstalt ohne Anstaltslast fortgeführt werden, hat bei anderen Landesbanken die "Öffnung" in Richtung privatrechtlicher Rechtsform begonnen. Allerdings sind zahlreiche juristische Fragen noch nicht geklärt. So wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass es ungeklärt ist, wie künftig eine Anstalt ohne Anstaltslast existieren könne. Über diese Art rechtlicher Detailfragen hinaus ist entscheidend, dass die Gesetzgebung zu öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten Sache

der Länder ist. Dies betrifft nicht nur die Rechtsform öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute, sondern auch das Regionalprinzip. Aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland ist grundsätzlich eine Vielfalt von Lösungsmöglichkeiten für den öffentlich-rechtlichen Sektor denkbar. Hierbei könnte in Zukunft auch ein „Ideenwettbewerb“ zwischen den Ländern stattfinden. Dieser Ideenwettbewerb sollte von Seiten der Bundesregierung durch begleitende Gespräche unterstützt werden.

VII. Freiwillige Reorganisation von Sparkassen unterstützen

Die oben genannte Bandbreite der zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten zählt insbesondere die Optionen für den Sparkassensektor auf. Es ist derzeit allerdings noch nicht zu erkennen, welche Wege in Bezug auf die Rechts- und Eigentumsformtransformation eingeschlagen werden. Es deutet sich an, dass Sparkassen mit einer besonders guten Ertragslage ihren bisherigen Verbund gegebenenfalls verlassen wollen, während andere an der Verbundlösung festhalten. Von derartigen Entscheidungen ist es abhängig, ob es zu einer Reorganisation auch des Verbundsystems kommt. Grundsätzlich ist dem Sparkassensektor vorzuschlagen, dem Vorbild des Genossenschaftssektors zu folgen; hier beruht die Verbundlösung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit.

VIII. Landesbanken differenziert betrachten

Bislang zeichnen sich bei Landesbanken durch das Aufspaltungs-Modell und Finanz-Holding-Modell zwei Möglichkeiten der Reorganisation ab. Weitere Lösungsmöglichkeiten könnten sich im "Ideenwettbewerb" ergeben. Allerdings wird für einige Landesbanken aufgrund der zu erwartenden Verschlechterung ihrer Ertragslage voraussichtlich eine nur eingeschränkte Wahlmöglichkeit bestehen. Möglicherweise wird eine Vorabsanierung notwendig werden. In der Literatur werden vor allem zwei Konzepte der Bankensanierung diskutiert: Erstens, eine Rekapitalisierung der betroffenen Banken. Dabei wird von Seiten des Staates Kapital zur Verfügung gestellt. Zweitens wird die Isolierung von „schlechten Krediten“ empfohlen, die dann zu Abschlägen auf dem Finanzmarkt gehandelt werden.

Letztendlich muss auch bei den Landesbanken im Einzelfall geprüft werden, welche Möglichkeiten einer Reorganisation oder – falls notwendig – welche

Form der Bankensanierung gewählt werden kann. Grundsätzlich sind hierbei häufige Reorganisationen oder wiederholte Sanierungen zu vermeiden. Auch hierdurch kann ein Beitrag zur Stabilisierung von Erwartungen geleistet werden.

IX. Entwicklung eines Frühwarnsystems

Der Internationale Währungsfonds hat dem deutschen Bankensektor insgesamt eine relativ hohe Stressresistenz bescheinigt, doch zeigt sich, dass der deutsche Bankensektor seit längerem eine eher unterdurchschnittliche Rendite ausweist. Zugleich hat - im Unterschied zu anderen Unternehmen - die Eigenkapitalausstattung bei Banken einen weitreichenden Einfluss auf ihre Geschäftstätigkeit (Basel I). Um die Stabilität des deutschen Bankensektors in der jetzt anstehenden Reformphase zu sichern, wird die Implementierung eines funktionsfähigen Frühwarnsystems empfohlen, das säulenübergreifend operiert. Ziel eines solches Frühwarnsystems ist es, latente Risiken bereits lange vor dem Entstehen einer krisenhaften Zuspitzung etwa der Liquiditäts- und Bonitätssituation zu erkennen, damit ausreichend Zeit für eine angemessene Gegenreaktion vorhanden ist.

Grundsätzlich könnte ein solches Frühwarnsystem an die Arbeiten des IWF und der Bundesbank zur Bestimmung der Stressresistenz des deutschen Bankensystems anknüpfen. Soll es sich dabei um ein Früherkennungssystem des Risikos einzelner Banken handeln, so ist es notwendig, Daten auf der Mikroebene zu sammeln und auszuwerten. Dabei kommt der Risikobewertung der Bankaktiva eine zentrale Rolle zu.

Eine notwendige Voraussetzung eines sinnvollen Frühwarnsystems ist es, dass es flexibel auf sich ändernde exogene Faktoren reagieren kann. Frühwarnsysteme arbeiten vielfach mit Betrachtung der Entwicklung unterschiedlicher Indikatoren über die Zeit; eine Verschlechterung der Indikatoren über in der Vergangenheit bewährte Grenzwerte hinaus wird üblicherweise als ein Signal für eine sich verschärfende Situation interpretiert. Angesichts der Komplexität des Bankgeschäfts bietet es sich an, bei der Entwicklung eines Frühwarnsystems eine Vielzahl von Indikatoren heranzuziehen, wie sie auch vom IWF bei der Beurteilung der Stabilität von Finanzsystemen (Financial Soundness Indica-

tors) verwandt werden. Denkbar wäre darüber hinaus ein Ansatz, der sich nicht nur an einzelnen Indikatoren, sondern auch an zusammengesetzten Indikatoren (Composite Indicators) orientiert, in deren Berechnung zentrale Einzelindikatoren wie die Ertragsentwicklung, die Struktur der Aktiva etc. eingehen.

X. Datenlage verbessern

Das von der Deutschen Bundesbank und internationalen Organisationen vorgelegte statistische Material bietet grundsätzlich eine breite und gute Basis zur Analyse des deutschen Bankensektors. Zur Untersuchung einzelner Themenkomplexe (u.a. Finanzierung von KMU) ist jedoch die Erstellung weiterer Datensätze empfehlenswert. Im europäischen Kontext ist festzustellen, dass nationale Statistiken und die von der EZB oder internationalen Organisationen bereitgestellten Materialien nicht immer konsistent sind. Abweichungen in absoluten Zahlen schlagen sich zwar meist nicht in Abweichungen vom grundsätzlichen Trend nieder; dennoch ist eine verbesserte Konsistenz wünschenswert.

Aufgrund der ordnungspolitischen Veränderungen wurden Prozesse in Gang gesetzt, die eine gewisse Eigendynamik entwickeln könnten. Die aktuelle, vielfach interessengeleitete Diskussion hat eine Bandbreite, die von der Forderung nach Bestandssicherung bis zur Privatisierung reicht. Die politisch Verantwortlichen haben klar zu stellen, dass hinter die EU-Vorgaben nicht zurückgetreten wird. In diesem Kontext sind die oben genannten Empfehlungen darauf gerichtet, Möglichkeiten aufzuzeigen, die anstehenden Veränderungsprozesse gestaltend zu begleiten und somit eine eventuell vorhandene Eigendynamik zu kanalisieren.

Literatur:

Allen, Franklin and Douglas Gale (2000), Comparing Financial Systems, Cambridge/Mass. and London.

Aron, Janine (2000), Growth and Institutions: A Review of Evidence, The World Bank Oberserver, Vol. 15, No. 1, pp. 99-135.

Banca d´Italia (2003), Ordinary General Meetings of Shareholders. Abridged Report for the Year 2002.

Barth, James R., Gerard Caprio Jr. and Ross Levine (2000), Banking Systems around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?, mimeo.

Beck, Thorsten (2000), Deposit Insurance as Private Club: The Case of Germany, mimeo.

Beck, Thorsten (2002), Deposit Insurance as Private Club: Is Germany a Model?, Quarterly Review of Economics and Finance 42, 701-719.

Beck, Thorsten, Asli, Demirgüc-Kunt and Ross Levine (2001), Legal Theories of Financial Development, Oxford Review of Economic Policy, 17/4, 483-501.

Bundesverband der deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (o. J.), Statut der Sicherungseinrichtung.

Bundesverband deutscher Banken (2002), Banken 2002. Fakten- Meinungen – Perspektiven. Neue Strukturen für die Zukunft - Wandel in der deutschen Kreditwirtschaft, Berlin.

Bundesverband deutscher Banken (2002a), Einlagensicherung der privaten Banken, Berlin.

Bundesverband deutscher Banken (2002b), Entschädigungseinrichtung Deutscher Banken GmbH, Berlin.

Dermine, J. (2002), Banking in Europe: Past, Present and Future. In: Gaspar, V., P. Hartmann and O. Sleijpen (2003), The Transformation of the European Financial System. European Central Bank, Frankfurt a.M.

Deutsche Bundesbank (2003), Monatsbericht September 2003, Frankfurt/M.

Deutsche Bundesbank (2000), Einlagesicherung und Anlegerentschädigung in Deutschland, Monatsbericht Juli 2000, 29-45.

Deutsche Bundesbank (1992), Die Einlagensicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Monatsbericht Juli 1992, 30-38.

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2003a), Sparkassen in Europa, (http://www.dsgv.de/).

Deutscher Sparkassen- und Giroverband (2003b), Pressemitteilung vom 18. Dezember 2003, (http://www.dsgv.de/).

Diamond, D. (1984), Financial Intermediation and Delegated Monitoring, Review of Economic Studies, Vol. 51, No. 3, 393-414.

ECB (2003), Structural Analysis of the EU Banking Sector in 2002, Frankfurt/M.

Edwards, Jeremy and Klaus Fischer (1994), Banks, Finance and Investment in Germany, Cambridge University Press.

Elsas, Ralf and Jan Pieter Krahnen (2002), Collateral, Relationship Lending and Financial Distress: An Empirical Study on Financial Contracting, Working Paper, Goethe-Universität Frankfurt.

Fitch-Ratings (2003), Rating Regional Associations of German Savings Banks, September 2003.

Gallego, Sonsoles and Alicia García Herrero and Jesús Saurina (2002), The Asian and European Banking Systems: The Case of Spain in the Quest for Development and Stability, mimeo.

Gaspar, V., P. Hartmann and O. Sleijpen (2003), The Transformation of the European Financial System. European Central Bank, Frankfurt a.M.

Herring, Richard. J and Robert E. Litan (1995), Financial Global Regulation, Washington D.C.

Huizinga, Harry and Gaetan Nicodème (2002), Deposit Insurance and International Bank Deposits, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers No. 164.

IMF (2003), Germany Selected Issues, IMF Country Report No. 03/342, Washington D.C.

Jordan, Cally and Giovanni Majnoni (2002), Financial Regulatory Harmonization and the Globalization of Finance, World Bank Policy Research Working Paper, Nr. 2919.

King, Robert G. and Ross Levine (1992), Financial Indicators and Growth in a Cross Section of Countries, World Bank Policy Research Working Paper No. 819.

King, Robert G. and Ross Levine (1993), Finance, Entrepreneurship, and Growth: Theory and Evidence, Journal of Monetary Economics, Vol. 32, No. 3, 513-542.

Körnert, Jan und Bernd Nolte, Holdschick, Marén (2003), Neuere Entwicklungen im italienischen Bankensystem, Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald, Diskussionspapier 10/2003.

Laeven, Luc (2002), Pricing of Deposit Insurance, Wold Bank Policy Research Working Paper 2871.

LaPorta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer and Robert W Vishny (1998), Law and Finance, Journal of Political Economy, Vol. 154, No. 4, 1113-1155.

Matthiesen, Sven und Alexander Fest (2004), Haftungsverbund: Risikoorientierte Beiträge und Aufstockung des Volumens. Sparkasse Nr. 3.

OECD (2003), Bank Profitability. Financial Statements of Banks. 2002, Paris.

Pagano, Marco and Paolo Volpin (2001), The Political Economy of Finance, Oxford Review of Economic Policy, 17/4, 502-519.

Rajan, Raghuram and Luigi Zingales (2003), Banks and Markets: The Changing Character of European Finance, NBER Working Paper Series, Working Paper 9595, Cambridge/Mass.

Rhoades, S.A. (2002), Bank Mergers and Banking Structure in the United States, 1980-1998, Board of the Governors of the Federal Reserve System, Staff Study.

Richter, Rudolf und Eirik Furubotn (1996), Neue Insitutionenökonomik, Tübingen.

Santos, Joao A.C. (2000), Bank Capital Regulation in Contemporary Banking Theory: A Review of the Literature, Bank for International Settlements, Working Papers Nr. 90, Basel.

Sapienza, Paola (2002), The Effects of Government Ownership on Bank Lending, mimeo.

Scheidl, Karl (1993), Die Geschäftsbanken, in: Obst, Georg und Otto Hintner, Geld- Bank- und Börsenwesen, Stuttgart, 216-258, (herausgegeben von Kloten, Norbert und Johann Heinrich von Stein).

Shleifer, Andrei and Robert W. Vishny (1998), The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures, Harvard University Press, Cambridge, MA.

Stiglitz, Joseph E. (1993), The Role of the State in Financial Markets, Proceedings of the World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics 1993, Washington D.C., 19-52.

Stiglitz, Joseph E. and A. Weiss (1981), Credit Rationing in Markets with Imperfect Information, The American Economic Review, No. 71, 393-410.

Tirole, Jean (1994), The International Organization of Governments, Oxford Economic Papers, 46, 1-29.

Underhill, Geoffrey R.D. (ed.) (1997), The New World Order in International Finance, New York.

Williamson, Oliver E. (1990), Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen.

http:

www.bancaditalia.it/pubblicazioni

www.bankenbericht.de/html/channel-02/0.asp?channel=1210

www.bde.es/informes/be/supervi/2002/cap1e.pdf

www.bvr.de/www-new/oeffentl.nsf/index?ReadForm&main=03&sub=01&dsub=03_f.

www.europa.eu.int/comm/competition/general_info/h_en.html

www.ftd.de/ub/fi/1063435798801.html?nv=hptn

www.imf.org:80

www.mv-regierung.de/laris/daten/2023/4/0/2023-4-0-lr0.htm

www.sparda-m.de/pdf/m_spardaaktuell_0503.pdf+Anzahl+geldautomaten+deutschland&hl=de&ie=UTF-8 (aus dem Netz geladen im September 2003)

www.standardandpoors.com

www.voeb.de/mitglied_ordent.html

www.worldbank.org/research/interest/prr_stuff/bank_regulation_database.htm

Appendix

Tabelle 1

Landesbanken: Gewährträger und Reorganisation

Landesbank	Anteilseigner	1.Gewährträger	2.Trägerschaft	Gründung/Fusion	Anmerkungen
Bayerische Landesbank			Gemäß Landesbankengesetz von August 2002 ist die Bayern Holding AG mit alleiniger Trägerschaft der BayernLB beliehen. Anteilseigner der Bayern Holding AG sind der Freistaat Bayern (50%) und der Sparkassenverband Bayern (50%)		
Bremer Landesbank	Norddeutsche Landesbank (92,5%) und Freie Hansestadt Bremen (7,5%)	Norddeutsche Landesbank und Freie Hansestadt Bremen.	Gemäß Satzung von Dezember 2002 wird zum 19. Juli 2005 Trägerschaft eingeführt	Fusion der Bremer Landesbank und Staatlicher Kreditanstalt Oldenburg-Bremen (Staatsvertrag zwischen Bremen und Niedersachsen) 1983	Projekt "Bremer Landesbank 2004", soll Rating im oberen A-Bereich ermöglichen.
HSH Nordbank AG	Freie und Hansestadt Hamburg (35,38%), WestLB AG (26,86%), Land Schleswig-Holstein (19,55%) und Sparkassen- und Giroverband Schleswig-Holstein (18,21%)	Gemäß Gesetz von Mai 2003 Haftung für Verbindlichkeiten durch die bisherigen Gewährträger bis 18. Juli 2005.		Verschmelzung der Hamburgischen Landesbank mit Landesbank Schleswig-Holstein am 02. Juni 2003, bilanziell und steuerlich rückwirkend zum 01. Januar 2003.	
Landesbank Baden-Württemberg	Land Baden-Württemberg (39,5%), Sparkassen-Verband Baden-Württemberg (39,5%) und Landeshauptstadt Stuttgart (21%)	Land Baden-Württemberg, Sparkassen-Verband Baden-Württemberg und Landeshauptstadt Stuttgart	Gemäß Änderung des Landesbankgesetz von Oktober 2002 wird zum 19. Juli 2005 Trägerschaft eingeführt; Avalmodell möglich.	Vereinigung Südwestdeutsche Landesbank Girozentrale, Landesgirokasse öffentliche Bank, Landessparkasse und Landeskreditbank Baden-Württemberg Marktteil zum 01. 01 1999	"Zukunftsprogramm 2005" soll gutes Rating auch nach 2005 erhalten.
Landesbank Berlin	(Bankgesellschaft Berlin hält atypische stille Beteiligung von 75% an LBB; abgetretene Gewinnansprüche 25%).	Land Berlin	Gemäß Gesetz vom September 2002 wird zum 19. Juli 2005 Trägerschaft eingeführt. Landesbank Berlin gehört zur Bankgesellschaft Berlin AG.	01.Oktober 1990. Zusammenführung von Landesbank Berlin, Berliner Bank AG und der Berlin-Hannoverschen Hypothekenbank AG unter dem Dach der Bankgesellschaft Berlin 1994. Anteilseigner der Bankgesellschaft sind Land Berlin (81%), Nord/LB (11 %), Gothaer Finanz-Holding AG (2%), weitere Eigner (6%).	
Landesbank Hessen-Thüringen	Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen (SGVHT) (85%), Land Hessen (10%), Freistaat Thüringen (5%)	Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen (SGVHT)	Staatsvertrag mit Wirkung zum 19. Juli 2005 an Wegfall von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast angepasst	hervorgegangen aus Hessischer Landesbank durch Staatsvertrag zwischen dem Land Hessen und dem Freistaat Thüringen zum 01. Juli 1992	Strategieprojekt "Helaba 2015" soll gutes Rating sichern.

Tabelle 1 (Fortsetzung)

Landesbank	Anteilseigner	Gewährträger	Trägerschaft	Gründung/Fusion	Anmerkungen
Landesbank Nordrhein-Westfalen	Nordrhein-Westfalen (43,2%), Rheinischer Sparkassen- und Giroverband (16,7%), Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverbund (16,7%), Landschaftsverband Rheinland (11,7%) und Landschaftsverband Westfalen-Lippe (11,7%)	Nordrhein-Westfalen, Rheinischer Sparkassen- und Giroverband, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverbund, Landschaftsverband Rheinland und Landschaftsverband Westfalen-Lippe		Aufspaltung der WestLB in die Landesbank NRW (öffentliches Aufragsgeschäft) und die WestLB AG (Wettbewerbsgeschäft) im August 2002. Die WestLB AG ist 100%ige Tochter der Landesbank NRW	
Landesbank Rheinland-Pfalz	Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz (50%), WestLB Beteiligungsholding GmbH (37,5%), LBBW Finance-Holding GmbH (12,5%)	Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz, WestLB AG, WestLB Beteiligungsholding GmbH, Landesbank Baden-Württemberg und LBBW Finance-Holding GmbH	Gemäß Gesetz von Juni 2002 Einführung der Trägerschaft zum 19. Juli 2005	gegründet 1958	
Landesbank Saar (SaarLB)	Bayerische Landesbank (75,1%), Sparkassen- und Giroverband Saar (14,9%), Saarland (10,0%)	Sparkassen- und Giroverband Saar, Saarland; für nach dem 1.1.02 eingegangene Verbindlichkeiten auch Bayerische Landesbank.	Am 19. Juli 2005 wird Trägerschaft eingeführt.	hervorgegangen aus Landesbank Saar Girozentrale zum 1. Januar 2003	
Landesbank Sachsen	Sachsen-Finanzgruppe (Körperschaft öffentlichen Rechts, hervorgegangen aus Sachsen-Finanzverband zum 01. September 2003) mit 73,1% und Beteiligungsverband sächsischer Sparkassen (26,9%)	Sachsen-Finanzgruppe und Beteiligungsverband sächsischer Sparkassen	Gemäß Gesetz von November 2003 Einführung der Trägerschaft zum 19. Juli 2005	Neugründung 1992	Wegfall der Gewährträgerhaftung 2005 soll druch Fortentwicklung der Zusammenarbeit mit den sächsischen Sparkassen begegnet werden.
Norddeutsche Landesbank (NORD/LB)	Land Niedersachsen (40%), Niedersächsischer Sparkassen- und Giroverband (26,66%), Land Sachsen-Anhalt (10%), Land Mecklenburg-Vorpommern (10%), Sparkassenbeteiligungszweckverband Mecklenburg-Vorpommern (6,66%) und Sparkassenbeteiligungsverband Sachsen-Anhalt (6,66%)	Land Niedersachsen, Niedersächsischer Sparkassen- und Giroverband, Land Sachsen-Anhalt, Land Mecklenburg-Vorpommern, Sparkassenbeteiligungszweckverband Mecklenburg-Vorpommern und Sparkassenbeteiligungsverband Sachsen-Anhalt	Aufgrund Staatsvertrag vom 1. Januar 2003 Anpassung der Trägerschaft zum 19. Juli 2005	Fusion von Niedersächsischer Landesbank, Braunschweigischer Staatsbank, Hannoverscher Landeskreditanstalt und Niedersächsicher Wohnungskreditanstalt-Stadtschaft 1970, Übernahme der Geschäftstätigkeit als Landesbank für Sachsen-Anhalt 1992 und für Mecklenburg-Vorpommern 1993.	Optimimierungsstrategie soll bestmögliches Rating sichern.

Quelle: Zusammenstellung des DIW Berlin.

Tabelle 2

Zahl der Kreditinstitute und ihrer Zweigstellen

	private Geschäftsbanken[1]	Landesbanken[2]	Sparkassen	Genossenschaftliche Zentralbanken[3]	Kredit-genossenschaften[4]	Realkreditinstitute	Banken mit Sonderaufgaben	Bausparkassen insg.	Insgesamt ohne Deutsche Postbank AG	Deutsche Postbank AG	Insgesamt einschl. Deutsche Postbank AG
	Kreditinstitute										
1992	334	13	717	4	2 911	34	17	34	4 200	-	4 200
1993	330	13	691	4	2 776	33	19	34	4 038	-	4 038
1994	331	13	643	4	2 660	33	17	35	3 872	-	3 872
1995	331	13	624	4	2 591	35	17	35	3 784	1	3 785
1996	326	13	607	4	2 506	34	17	34	3 674	1	3 675
1997	322	13	598	4	2 418	35	17	34	3 577	1	3 578
1998	323	13	594	4	2 249	33	16	34	3 403	1	3 404
1999	315	13	578	4	2 035	32	16	33	3 167	1	3 168
2000	314	13	562	3	1 795	31	15	31	2 911	1	2 912
2001	304	13	534	2	1 621	28	16	29	2 696	1	2 697
2002	354	13	519	2	1 490	25	15	28	2 591	1	2 592
	Zweigstellen										
1992	7 303	431	19 578	47	17 828	258	144	3 583	49 186	-	49 186
1993	7 366	436	19 510	46	17 599	270	152	3 725	49 118	-	49 118
1994	7 348	433	19 271	46	17 383	283	155	3 788	48 721	-	48 721
1995	7 305	433	19 071	43	17 205	290	139	3 721	48 224	19 706	67 930
1996	7 277	436	18 895	42	16 977	305	79	3 712	47 741	18 922	66 663
1997	7 081	428	18 751	42	16 762	290	77	3 635	47 086	16 100	63 186
1998	6 833	430	18 327	26	16 139	246	36	3 172	45 227	14 702	59 929
1999	6 867	655	17 667	24	15 793	216	21	3 185	44 443	14 103	58 546
2000	6 520	638	16 892	25	15 332	192	18	3 677	43 307	13 629	56 936
2001	5 576	604	16 648	18	14 584	136	19	3 694	41 297	12 792	54 089
2002	5 122	553	15 628	12	13 889	117	19	2 843	38 201	12 667	50 868
	Bankstellen										
1992	7 637	444	20 295	51	20 739	292	161	3 617	53 386	-	53 386
1993	7 696	449	20 201	50	20 375	303	171	3 759	53 156	-	53 156
1994	7 679	446	19 914	50	20 043	316	172	3 823	52 593	-	52 593
1995	7 636	446	19 695	47	19 796	325	156	3 756	52 008	19 707	71 715
1996	7 603	449	19 502	46	19 483	339	96	3 746	51 415	18 923	70 338
1997	7 403	441	19 349	46	19 180	325	94	3 669	50 663	16 101	66 764
1998	7 156	443	18 921	30	18 388	279	52	3 206	48 630	14 703	63 333
1999	7 182	668	18 245	28	17 828	248	37	3 218	47 610	14 104	61 714
2000	6 834	651	17 454	28	17 127	223	33	3 708	46 218	13 630	59 848
2001	5 880	617	17 182	20	16 205	164	35	3 723	43 993	12 793	56 786
2002	5 476	566	16 147	14	15 379	142	34	2 871	40 792	12 668	53 460

Fußnoten siehe folgende Seite

Fußnoten zu Tabelle 2

* bis 1994 ohne Postgiro- und Postsparkassenämter, bis 1971 ohne Bausparkassen und bis 1989 ohne Wohnungsunternehmen mit Spareinrichtung, ferner ohne abwickelnde Institute, jedoch einschl. der nach 1945 ins Bundesgebiet verlagerten Kreditinstitute. Ab 2002 einschl. Wertpapierhandelsbanken und Zweigstellen i. S. d. § 24 Abs. 1 Nr. 7 KWG mit Ein- und Auszahlungsverkehr, d.h. ohne Annahmestellen, reine Wechselstuben, sog. Geschäftsvermittlungsstellen, Zweigbüros und Vertretungen; ab 1992 ohne diese Einschränkung. Juristische Sitze, juristische Zweitsitze sowie weitere Sitze von Kreditinstituten werden als Zweigstellen erfasst, sofern dort Bankgeschäfte betrieben werden. Die erste Zweigstelle einer ausländischen Bank in Deutschland wird gemäß § 53 Abs. 1 KWG als Kreditinstitut erfasst, alle weiteren als Zweigstellen. – Statistisch bedingte Veränderungen sind bei Jahresendständen eingerechnet, in den Angaben über Veränderungen jedoch nicht enthalten.

1 Kreditbanken insgesamt
2 Davon 32 Zweigstellen ausländischer Wertpapierhandelsbanken aus dem EWR-Raum.
3 Einschl. Deka Bank Deutsche Kommunalbank.
4 Einschl. DZ Bank AG Deutsche Zentral-Genossenschaftsbank.

Tabelle 3

Einheitswurzeltests

Sample: 1980:1-2002:4		**ADF**				**Kritische Werte**			**Integrationsgrad**
Variable	**Label**	**Lags**	**Test**	**Deterministik**	**t-Wert**	**10%**	**5%**	**1%**	
BIP Wachstumsrate, yoy	growth	1-3	ADF	c, S91	-6.81***	-1.61	-1.94	-2.59	I(0)
Transaktionskosten	spread	1, 4	ADF	c, T	-4.02**	-3,16	-3,46	-4,06	trendstationär
Veränderungsrate der Transaktions-kosten	dspread	1-5	ADF	c	-4.74***	-2,58	-2.89	-3.50	I(0)
Veränderungsrate der Investitions-quote	di	1-6	ADF		3.57***	-1.61	-1.94	-2.59	I(0)
Veränderungsrate des privaten Kre-dits	pcredit	1-4	ADF	c, T	-2.50	-3.16	-3.46	-4.06	I(1)

s91: Dummy für Effekt der Wiedervereinigung in der BIP Wachstumsrate, yoy
de_s9101: Sprungdummy mit dem Wert Null bis einschließlich 1990:4, mit dem Wert Eins ab 1991:1
T: Trend
z1 – z3: Saisondummies
de_s9101*z1 etc.: wechselndes Saisonmuster

***, ** : signifikant zum 1% bzw. 5% Niveau

Tabelle 4

Italy –
institutions, branches and employees

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
All banks[1]										
Number of institutions	1 088	1 051	977	959	917	916	901	861	828	821
Number of branches[1]	19 784	21 297	22 466	23 370	24 103	25 170	26 195	27 135	28 178	29 259
Number of employees (*1000)	357	361	360	360	350	346	343	341	344	344

[1] More classified data not available.

Source: OECD, Bank Profitability, Financial Statements of Banks, Paris, 2003; own calculations.

Tabelle 5

Italy, banking groups –
return on equity and share in balance sheet total

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
All banks[1]										
Profit before tax in percent of capital & reserves	8,8	12,0	4,3	5,9	8,0	5,5	13,2	13,9	17,6	14,0
Balance sheet total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

[1] More classified data not available.

Source: OECD, Bank Profitability, Financial Statements of Banks, Paris, 2003; own calculations.

Tabelle 6

**France, banking groups –
institutions, branches and employees, as per cent of total**

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000[1]	2001
Institutions										
All	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commercial banks	24,0	25,4	26,0	28,4	28,5	30,9	31,0	31,0	32,5	33,3
Saving banks	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,6	2,7	2,9	..	..
Co-operative banks	9,3	9,2	8,9	9,4	9,5	10,2	10,3	10,7	14,2	14,2
Other banks	64,6	63,3	62,9	59,8	59,6	56,3	55,9	55,4	53,3	52,6
Branches										
All	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commercial banks	39,8	39,8	38,7	38,8	38,9	37,8	37,9	37,5	38,0	38,9
Saving banks	17,4	16,4	16,0	15,9	16,0	16,2	16,0	16,2	..	..
Co-operative banks	42,2	37,7	38,5	38,0	38,9	39,3	39,1	39,7	55,1	55,8
Other banks	0,6	6,2	6,7	7,3	6,1	6,7	7,0	6,5	6,9	5,3
Employees										
All	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commercial banks	54,6	53,9	53,3	52,5	51,7	52,4	52,0	51,3	51,3	51,5
Saving banks	8,5	8,9	8,8	8,8	8,9	9,1	9,0	8,9	..	..
Co-operative banks	28,7	28,3	29,3	29,9	30,4	31,0	31,2	31,7	41,0	40,8
Other banks	8,2	8,9	8,8	8,8	9,2	7,6	8,0	7,9	7,7	7,5

[1] Since the year 2000, the French financial institutions´ accounts have been published and presented in a new format. Therefore, some information is no longer available.

Source: OECD, Bank Profitability, Financial Statements of Banks, Paris, 2003; own calculations.

Tabelle 7

France, banking groups – return on equity and share in balance sheet total

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000[1]	2001
All banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	6,9	2,9	0,5	3,6	4,8	7,7	9,9	10,8	12,1	11,8
Balance sheet total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commercial banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	2,0	-1,0	-6,1	3,2	1,2	4,6	7,0	10,1	13,5	12,9
Balance sheet total commercial banks in percent of balance sheet total all banks	55,3	55,2	53,7	53,1	54,1	57,4	56,5	58,1	59,6	60,8
Therefrom large commercial banks[2]										
Profit before tax in percent of capital & reserves	8,0	3,5	1,5	4,9	10,2	12,6	9,9	17,3	27,5	21,6
Balance sheet total in percent of balance sheet total all banks	39,4	40,5	37,9	37,3	38,6	40,6	41,2	44,5	46,6	56,5
Saving banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	9,4	9,1	3,5	7,1	6,9	6,1	9,9	9,3	..	..
Balance sheet total saving banks in percent of balance sheet total all banks	5,5	5,6	5,9	6,2	6,2	6,2	6,6	6,4	..	..
Co-operative banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	10,9	10,8	9,1	11,1	10,4	11,6	11,8	11,1	10,4	10,3
Balance sheet total co-operative banks in percent of balance sheet total all banks	21,6	21,6	22,5	23,3	23,3	21,7	22,5	21,1	28,1	26,2
Other banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	10,5	2,2	2,8	-0,9	4,8	9,3	14,2	12,9	11,0	11,5
Balance sheet total other banks in percent of balance sheet total all banks	17,6	17,6	17,9	17,3	16,5	14,7	14,4	14,4	12,3	13,0

[1] Since the year 2000, the French financial institutions´ accounts have been published and presented in a new format. Therefore, some information is no longer available. – [2] Included in commercial banks.

Source: OECD, Bank Profitability, Financial Statements of Banks, Paris, 2003; own calculations.

Tabelle 8

Spain, banking groups –
institutions, branches and employees, as per cent of total

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Institutions										
All	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commercial banks	51,4	51,9	52,2	53,5	52,7	51,8	50,7	50,3	50,2	51,6
Saving banks	16,9	16,5	16,5	16,0	16,3	16,6	17,0	17,2	17,1	16,7
Co-operative banks	31,7	31,6	31,3	30,5	31,0	31,6	32,3	32,4	32,7	31,7
Other banks[1]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Branches										
All	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commercial banks	51,0	50,1	49,4	49,2	47,7	46,6	45,2	43,4	40,6	38,2
Saving banks	40,3	41,2	41,9	42,0	43,4	44,2	45,5	47,0	49,4	51,3
Co-operative banks	8,7	8,7	8,7	8,8	8,9	9,2	9,3	9,6	10,0	10,6
Other banks[1]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Employees										
All	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commercial banks	62,8	61,9	61,4	60,8	59,1	57,4	55,8	54,1	52,5	50,4
Saving banks	32,8	33,6	34,1	34,3	36,0	37,2	38,8	40,1	41,8	43,1
Co-operative banks	4,3	4,5	4,5	4,9	5,0	5,4	5,4	5,8	5,7	6,5
Other banks[1]	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

[1] Resulting difference

Source: OECD, Bank Profitability, Financial Statements of Banks, Paris, 2003; own calculations.

Tabelle 9

Spain, banking groups –
return on equity and share in balance sheet total

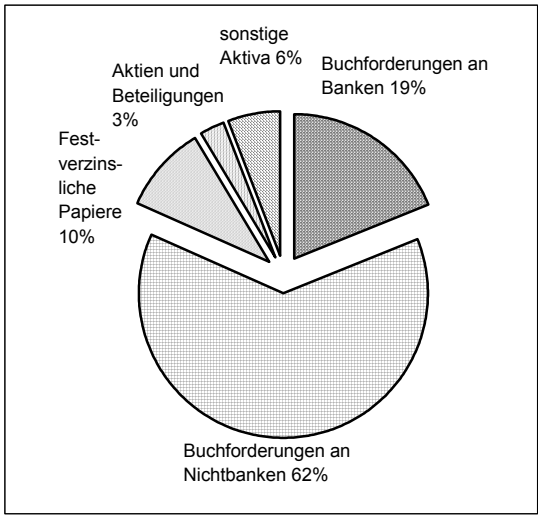
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
All banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	10,7	3,8	8,2	9,2	9,7	10,6	11,1	11,4	10,4	9,3
Balance sheet total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Commercial banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	10,2	0,1	7,2	8,1	8,6	9,5	9,9	10,5	9,5	8,3
Balance sheet total commercial banks in percent of balance sheet total all banks	61,6	64,6	63,6	63,2	61,8	61,5	59,9	59,1	57,9	57,6
Therefrom large commercial banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Balance sheet total in percent of balance sheet total all banks	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Saving banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	11,5	10,8	9,9	10,9	11,4	12,3	12,6	12,8	11,9	10,9
Balance sheet total saving banks in percent of balance sheet total all banks	35,4	32,6	33,4	33,6	34,8	35,0	36,5	37,3	38,4	38,5
Co-operative banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	12,5	9,9	10,5	11,7	12,1	11,9	11,6	11,1	10,0	9,1
Balance sheet total co-operative banks in percent of balance sheet total all banks	3,0	2,9	3,0	3,2	3,4	3,5	3,6	3,6	3,7	3,9
Other banks										
Profit before tax in percent of capital & reserves	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Balance sheet total other banks in percent of balance sheet total all banks	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..

Source: OECD, Bank Profitability, Financial Statements of Banks, Paris, 2003; own calculations.

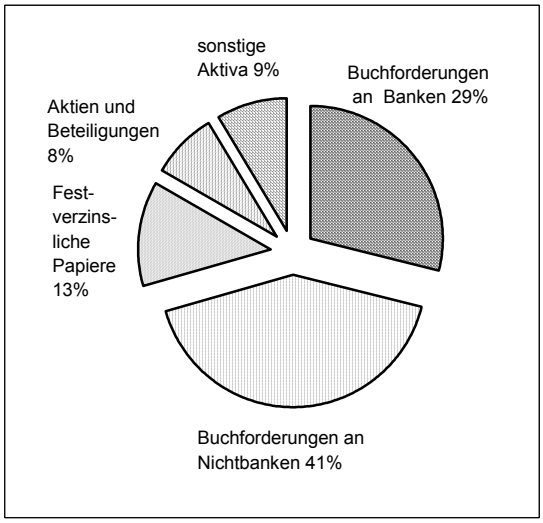
Abbildung 1

Aktiva der Kreditbanken

in % der Bilanzsumme 1992



in % der Bilanzsumme 2002

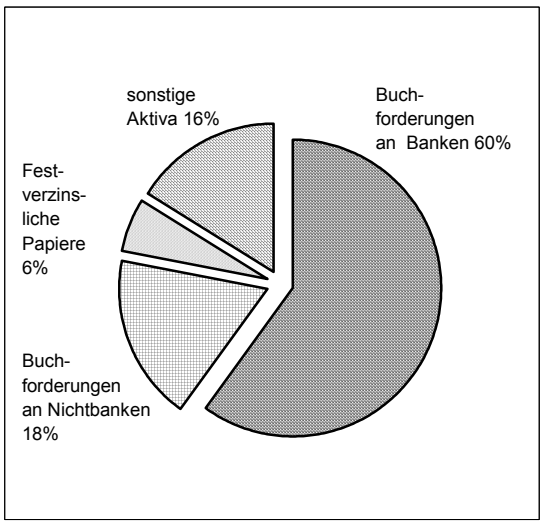


Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank, *http://bundesbank.de/stat/zeitreihen/index.htm;*
Berechnungen des DIW Berlin.

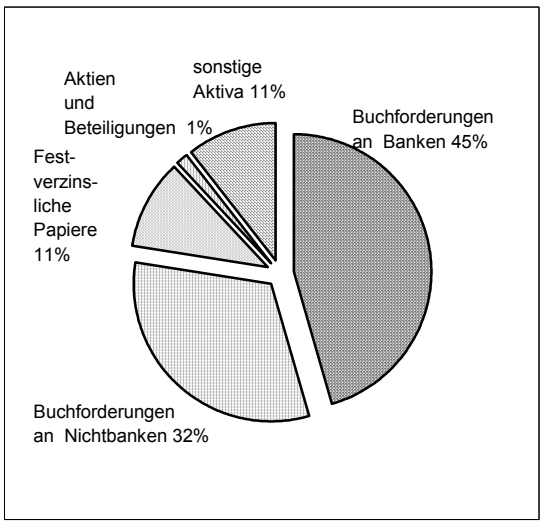
Abbildung 2

Aktiva der Zweigstellen ausländischer Banken

in % der Bilanzsumme 1992



in % der Bilanzsumme 2002

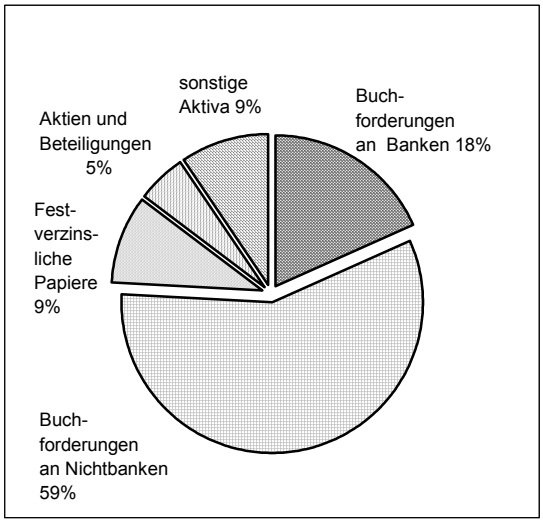


Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank, *http://bundesbank.de/stat/zeitreihen/index.htm;*
Berechnungen des DIW Berlin.

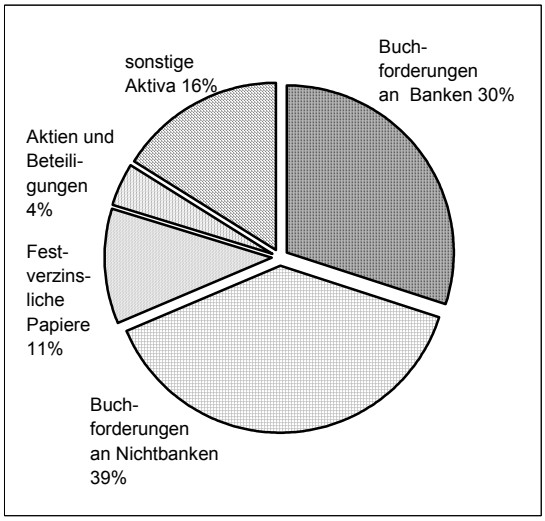
Abbildung 3

Aktiva der Großbanken

in % der Bilanzsumme 1992



in % der Bilanzsumme 2002

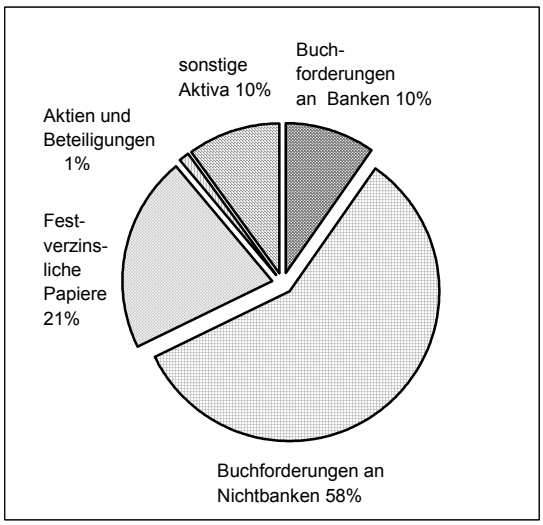


Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank, *http://bundesbank.de/stat/zeitreihen/index.htm;*
Berechnungen des DIW Berlin.

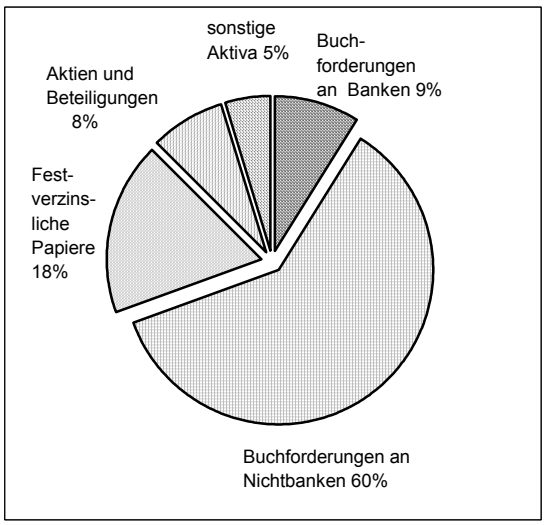
Abbildung 4

Aktiva der Sparkassen

in % der Bilanzsumme 1992



in % der Bilanzsumme 2002

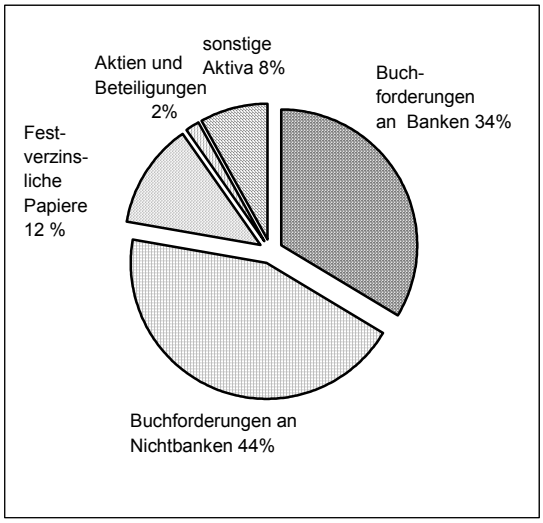


Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank, *http://bundesbank.de/stat/zeitreihen/index.htm;*
Berechnungen des DIW Berlin.

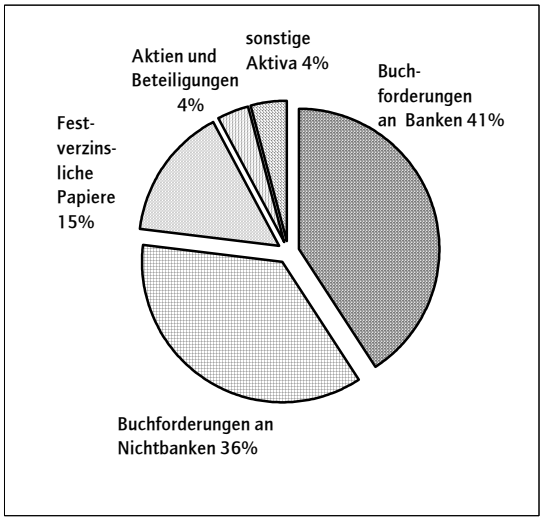
Abbildung 5

Aktiva der Landesbanken (Girozentralen)

in % der Bilanzsumme 1992



in % der Bilanzsumme 2002

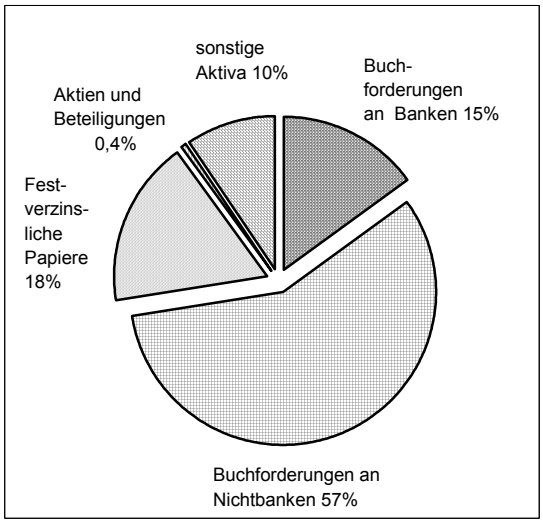


Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank, *http://bundesbank.de/stat/zeitreihen/index.htm;*
Berechnungen des DIW Berlin.

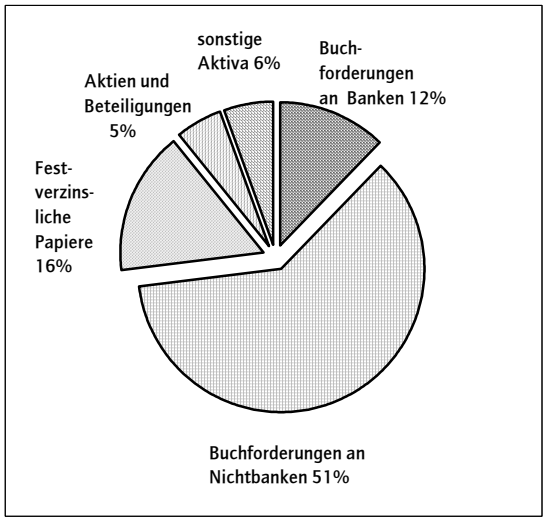
Abbildung 6

Aktiva der Genossenschaftsbanken

in % der Bilanzsumme 1992



in % der Bilanzsumme 2002



Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihendatenbank, *http://bundesbank.de/stat/zeitreihen/index.htm;*
Berechnungen des DIW Berlin.