

# Risiken im Bankensektor weiter hoch – Regulierung muss gestärkt werden

Mechthild Schrooten  
mschrooten@diw.de

*Nach dem Ausbruch der internationalen Finanzkrise wird hier eine erste Bilanz für den deutschen Bankensektor gezogen. Dabei zeigt sich: Es bestehen weiterhin erhebliche Risiken. Die systemische Relevanz einzelner Banken ist sogar noch gestiegen. Wesentlich für die Zukunftsfähigkeit des Bankensystems wird sein, ob es gelingt, eine intelligente Regulierung durchzusetzen. Zwar wurden erste Schritte zur Vereinheitlichung der Finanzaufsicht eingeschlagen. Bislang ist es jedoch weder auf der europäischen noch auf der globalen Ebene gelungen, eine funktionsfähige, schlagkräftige und glaubwürdige Aufsichtsbehörde zu etablieren. Vor diesem Hintergrund stellt das DIW Berlin hier vier Ansatzpunkte zur nachhaltigen Finanzmarktreform vor, die im Wesentlichen darauf zielen, das systemische Risiko im Bankensektor zu begrenzen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Stärkung der Finanzaufsicht, die Schaffung eines einheitlichen europäischen Frühwarnsystems, die Neudefinition der Landesbanken und die Umgestaltung der Deutschen Bundesbank zur ersten international operierenden öffentlich-rechtlichen Rating-Agentur.*

Die Bedeutung eines leistungsfähigen Finanzsektors für die Gesamtwirtschaft wird oftmals aus den Funktionen abgeleitet, die Banken und Kapitalmärkte übernehmen.<sup>1</sup> In der ökonomischen Theorie wird die Existenz von Finanzintermediären seit den 90er Jahren vor allem damit begründet, dass durch sie die Transaktionskosten in einer Volkswirtschaft sinken. Bislang jedoch gibt es keinen Konsens darüber, wie diese Transaktionskosten und ihre Entwicklung empirisch sinnvoll zu fassen sind. Daher werden vielfach abgeleitete Indikatoren herangezogen. Einer dieser Indikatoren ist das Verhältnis der Bilanzsumme des Bankensystems zum Bruttoinlandsprodukt<sup>2</sup>. Diese Quote gibt erste Anhaltspunkte für die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Bankensektors in einer Volkswirtschaft. In Deutschland ist der Wert des Indikators im Zuge der internationalen Finanzkrise leicht gestiegen und liegt aktuell bei etwas über dem Dreifachen des Bruttoinlandsprodukts.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> In Standardlehrbüchern wird dazu vielfach die Fristen-, Risiko- und Losgrößentransformation genannt.

<sup>2</sup> Ein wichtiges Indikatorenset zur Beurteilung des Zusammenhangs zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und Finanzsektor wurde von Levine vorgestellt. Levine, R.: Bank-based versus market based financial systems. *Journal of Financial Intermediation*, 11, 2002, 398–428.

<sup>3</sup> Nach Angaben der Deutschen Bundesbank belief sich die Bilanzsumme des deutschen Bankensystems 2011 auf 7 585 Milliarden Euro (Stand: November 2011); das Statistische Bundesamt geht von einem nominalen BIP von 2 498 Milliarden Euro für 2010 aus. Statistisches Bundesamt: Bruttoinlandsprodukt 2010. „Die monatliche Bilanzstatistik bildet den Kern der Bankenstatistik. In ihr werden die Aktiva und Passiva der Banken nach Bilanzpositionen gegliedert erfasst. Die Zahlen sind monatlich in Form einer statistischen Bilanz zu melden, die den Stand der Bücher am Monatsende wiedergibt. Zusätzlich werden Anlagen angefordert, in denen die wichtigsten Bilanzpositionen nach Wirtschaftssektoren der Schuldner und der Gläubiger sowie nach Arten und Fristen aufgegliedert werden. Ergänzend sind ferner einige Angaben außerhalb der Bilanz zu melden, zum Beispiel Eventualverbindlichkeiten, Kreditzusagen, Umsätze im Sparverkehr, girale Verfügungen von Nichtbanken.“ Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik. Januar 2011 sowie [www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/VGR/Bruttoinlandsprodukt2010111.property=file.pdf](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/VGR/Bruttoinlandsprodukt2010111.property=file.pdf). Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik. Januar 2011. [www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/bankenstatistik/2011/bankenstatistik012011.pdf](http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/bankenstatistik/2011/bankenstatistik012011.pdf)

Eine Besonderheit der deutschen Bankenlandschaft ist ihre Drei-Säulen-Struktur (Abbildung 1). Anders als in vielen anderen Industrienationen spielen hier neben privaten und genossenschaftlichen Geschäftsbanken öffentlich-rechtliche Kreditinstitute eine herausragende Rolle bei der Bereitstellung von Finanzmarktprodukten<sup>4</sup>. In der öffentlich-rechtlichen Säule des deutschen Bankensystems sind Sparkassen und Landesbanken<sup>5</sup> zusammengefasst. Dabei wird die relativ strikte eigentumsrechtliche Trennung zwischen den Säulen durch die unterschiedlichen Haftungs- und Einlagensicherungssysteme ebenso wie durch die Verschiedenheit der Geschäftsmodelle begründet; eine explizite Gewinnerorientierung haben demnach allein die privaten Geschäftsbanken.<sup>6</sup> Tatsächlich kam es im Zuge der internationalen Finanzkrise zur (Teil-)Verstaatlichung von privaten Banken<sup>7</sup>. Die grundlegende Drei-Säulen-Struktur des Bankensystems wurde allerdings dadurch nicht in Frage gestellt. Die betroffenen Banken werden in der Systematik der Deutschen Bundesbank weiterhin als Kreditbanken geführt und damit der privaten Säule zugeschlagen.<sup>8</sup>

### Systemische Relevanz einzelner Banken steigt

Die systemische Relevanz wird in der Praxis vielfach der Größe einer Bank gleichgesetzt. Dabei wird angenommen, dass das Ausmaß der Verflechtung und damit das Ansteckungsrisiko mit der Größe eines Institutes wächst. Weiter wird argumentiert, dass von der Schieflage – Illiquidität oder Insolvenz – einer großen Bank eine Signalwirkung für Anleger ausgeht, die zu einem Bank-Run führen und damit den gesamten Finanzsektor betreffen kann. Vereinfachend kann angenommen werden, dass Banken mit Geschäftsvolumina von mehr als fünf Milliarden Euro als systemisch relevant eingestuft werden können. Dies traf 2009 auf 147 inländische Institute zu – der Vergleichswert für 2005 lag bei 135 Banken (plus neun Prozent)<sup>9</sup>. Zugleich verfügten 48 Institute über ein Geschäftsvolumen von mehr als zehn Milliarden Euro.

<sup>4</sup> Die genannten Banken operieren als Universalbanken, darüber hinaus gibt es eine Vielzahl von Spezialkreditinstituten. Die Universalbanken verfügen über insgesamt über etwa 75 Prozent der gesamten Bilanzsumme des deutschen Bankensektors.

<sup>5</sup> Einschließlich der DekaBank Deutsche Girozentrale.

<sup>6</sup> Schrooten, M., Sievert, R.: Stabilität und Performance des deutschen Bankensektors. Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 79 (4) (im Erscheinen).

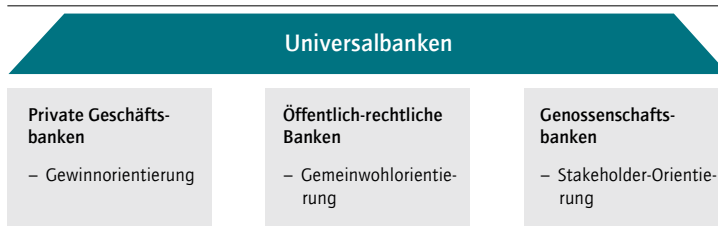
<sup>7</sup> So wurde die HypoRealEstate nach etlichen Rettungsversuchen schließlich verstaatlicht.

<sup>8</sup> Die Verstaatlichung von vormaligen privaten Banken kann als Indikator für das Aufweichen der klassischen Drei-Säulen-Struktur gelten. Tatsächlich ist die Bedeutung des Staates für die Bereitstellung von Finanzprodukten im Zuge der Krise gestiegen.

<sup>9</sup> Aus Gründen der Systemstabilität ist es sinnvoll, den Kreis der systemisch relevanten Institute möglichst weit zu definieren. Daher wird hier die Benchmark von fünf Milliarden Euro gewählt.

Abbildung 1

### Drei-Säulen-System



Quelle: Deutsche Bundesbank.

DIW Berlin 2011

Darunter die vier Großbanken, die zehn Landesbanken, die Sparkassen, die beiden genossenschaftlichen Zentralbanken sowie zwei Genossenschaften.

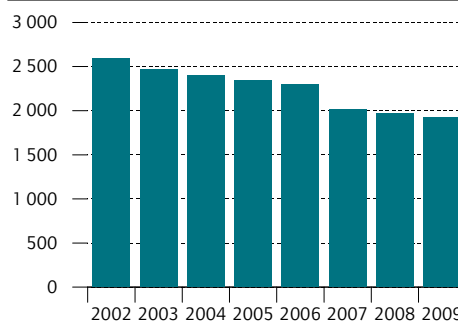
Insgesamt nimmt seit Jahren die Anzahl der Kreditinstitute in Deutschland ab (Abbildung 2) und die Größe der Institute zu. Im Zeitraum 2000 bis 2009 sank die Anzahl der Kreditinstitute um 824. Dieser Prozess ging in der Regel auf Fusionen zurück. Fusionen fanden vor allem im Genossenschaftssektor statt, dabei schlossen sich vielfach kleinere Institute zusammen. Trotz dieser Fusionen ist der Genossenschaftssektor immer noch von eher kleineren Instituten geprägt. In dieser Hinsicht unterscheidet er sich auch vom Sparkassensektor. Ende 2009 setzte sich die Gruppe der Universalbanken mit einem Geschäftsvolumen von unter 50 Millionen Euro aus 127 Instituten – davon 54 privaten Kreditbanken und 73 Kreditgenossenschaften – zusammen.<sup>10</sup>

Legt man die gesamte Bilanzsumme der in Deutschland operierenden Universalbanken zu Grunde, so erreichen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute einen

<sup>10</sup> Im Jahr 2000 fanden sich in dieser Größenklasse noch 58 private Geschäftsbanken, eine Sparkasse und 652 Genossenschaftsbanken.

Abbildung 2

### Anzahl der Kreditinstitute in Deutschland



Quelle: Deutsche Bundesbank.

DIW Berlin 2011

Fusionen reduzieren die Anzahl der Kreditinstitute.

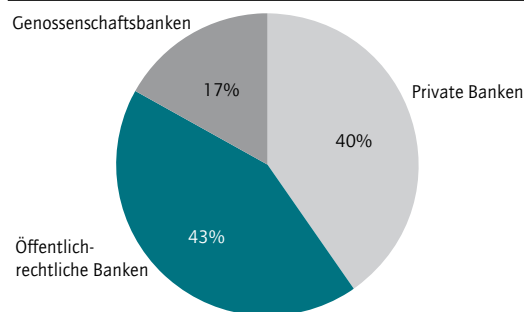
Anteilswert von 43 Prozent<sup>11</sup> (Abbildung 3), wobei gut 24 Prozentpunkte auf die Landesbanken entfallen. Insgesamt verfügen die Landesbanken damit nahezu über die gleiche Bilanzsumme wie die vier privaten Großbanken. Landesbanken und Großbanken weisen damit insgesamt knapp die Hälfte der gesamten Bilanzsumme der in Deutschland tätigen Universalbanken aus und müssen als extrem systemrelevant gelten. Mit Zusammenschlüssen von großen privaten Banken – wie etwa der Commerzbank und der Dresdner Bank, aber auch der Deutschen Bank und der Postbank – steigt die systemische Relevanz der großen Kreditinstitute weiter. Das Gleiche gilt für den Landesbankensektor. Jede Fusion führt zu einer höheren Bilanzsumme. Die Systemrelevanz des neu geschaffenen Instituts ist in der Regel höher als die der einzelnen Fusionäre<sup>12</sup>. Gerade aber die systemrelevanten privaten Großbanken und Landesbanken hatten sich im Vorfeld der Finanzkrise auf dem internationalen Kapitalmarkt engagiert und in der Folgezeit erhebliche Verluste realisiert. Dazu kommt, dass die Gewinnsituation im Zeitraum 2000 bis 2009 sowohl bei den Landesbanken als auch bei den privaten Großbanken besonders volatil war. Auch von solchen Volatilitäten gehen destabilisierende Impulse aus, da kurzfristig Kapazitäten auf- und abgebaut werden. Erwirtschaftete Renditen können zu einer Aufstockung des Eigenkapitals genutzt werden; Verluste führen zu einer Reduktion der Kapitaldecke. Genossenschaftsbanken und Sparkassen weisen seit Jahren kontinuierlich positive Eigenkapitalrenditen mit geringen Volatilitäten aus – dies setzte sich auch im Krisenjahr 2009 fort.

<sup>11</sup> Gemessen an der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems. Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik. April 2010.

<sup>12</sup> Auch der Sachverständigenrat fordert 2010 in seinem Jahresgutachten die Verringerung der Systemrelevanz einzelner Finanzinstitute. Er setzt dabei an der Begrenzung einzelner Geschäftsaktivitäten an.

Abbildung 3

### Anteil der einzelnen Banken-Säulen an der Bilanzsumme<sup>1</sup>



<sup>1</sup> Bilanzsumme der in Deutschland operierenden Universalbanken.

Quelle: Deutsche Bundesbank; eigene Darstellung. **DIW Berlin 2011**

Die öffentlich-rechtliche Säule ist extrem systemrelevant.

Aktuell werden unterschiedliche Ansätze zur Sicherung der Systemstabilität diskutiert. Dazu gehört auch ein Eigenkapitalzuschlag für systemisch relevante Banken. Letztendlich würde mit einer solchen Regulierung die Bankengröße implizit besteuert. Zugleich setzt eine solche Regulierung eine funktionsfähige Bankenaufsicht voraus.

### Eigenkapitalbasis als Achillesferse

Der Bilanzsumme von 7585 Milliarden Euro steht eine Eigenkapitaldecke von 348 Milliarden Euro gegenüber. Dabei handelt es sich um 128 Milliarden Euro gezeichnetes Kapital; der Rest sind Rücklagen. Grundsätzlich kommt dem Eigenkapital im Bankgeschäft eine besondere Bedeutung zu: Entsprechend der Baseler Regularien bestimmt die Eigenkapitaldecke zusammen mit den Risikogewichten, die einzelnen Forderungen der Bank zuerkannt werden, das maximale Geschäftsvolumen einer Bank. Die Existenz der Banken hängt an dem Übererfüllen der Quote von acht Prozent risikogewichtetem Eigenkapital: Wird diese Quote unterschritten, so ist die Banklizenz zurückzugeben.<sup>13</sup> Außerbilanzielle Aktivitäten waren in der Vergangenheit nicht von diesen Eigenkapitalvorschriften berührt. Ohne Berücksichtigung des Risikogewichts erreicht das Eigenkapital aktuell eine Quote von etwa fünf Prozent der Aktiva des Bankensystems. Dies entspricht gerade einmal 16 Prozent der Buchforderungen an Banken beziehungsweise zehn Prozent der Forderungen an Nichtbanken. Forderungsausfälle – wie etwa im Zuge der internationalen Finanzkrise – können zu einer Vernichtung von Eigenkapital führen. Sinkt aber die Eigenkapitaldecke, so ist auch das Geschäftsvolumen entsprechend zurückzuführen. Hier setzt sich im Falle einer Krise eine Abwärtsspirale in Gang, die letztendlich die originären Aufgaben der Banken gefährden kann. Um dies zu vermeiden, kam es im deutschen Bankensektor während und unmittelbar nach der Krise zu einem leichten Kapitalaufbau. Vielfach wurde „frisches“ Geld von außen hinzu geführt, um so eventuelle bankinterne Verwerfungen zu verhindern. Das gezeichnete Kapital stieg von 81 Milliarden Euro im Jahr 2007 auf 128 Milliarden Euro. Zugleich wurden angesichts aktueller Notlagen Rücklagen aufgelöst (minus elf Milliarden Euro).<sup>14</sup>

Der von vielen befürchtete Kreditcrunch als Folge einer sinkenden Eigenkapitaldecke und einer steigenden Risikoaversion der Geschäftsbanken blieb offenbar aus. Eine Kreditklemme liegt dann vor, wenn die Geschäftsbanken die Kreditvergabe einseitig und

<sup>13</sup> Nach Basel II werden unterschiedliche Qualitäten von Eigenkapital für die Absicherung der Forderungen notwendig.

<sup>14</sup> Folglich liegt das gezeichnete Kapital aktuell über dem Vorkrisenniveau; die Rücklagen aber nominal darunter.

flächendeckend rationieren. Die vorliegenden Daten der Bundesbank geben das Marktergebnis wieder; es werden nur Bestandsgrößen, also nicht die aktuelle Kreditvergabe, angegeben. In diesen Daten spiegeln sich demnach Angebot und Nachfrage, aber auch temporäre Prozesse, wie beispielsweise das Auslaufen eines Großkredites. Tatsächlich ist die Summe der Kredite an Nichtbanken in der Krise leicht rückläufig gewesen. Ein flächendeckender Kreditcrunch, etwa über alle Säulen des deutschen Bankensystems, lässt sich jedoch nicht feststellen.

Die mit Basel III angegangene Neuregulierung der Eigenkapitalvorschriften setzt im Wesentlichen auf differenzierte Definitionen von Eigenkapital und eine Adjustierung der Risikogewichte. Das aktuelle Bankgeschäft ist davon kaum betroffen; vielmehr sind lange Übergangsfristen vorgesehen, insbesondere bei der Definition der zentralen Stellschraube „Kernkapital“. Letztendlich können aber darüber hinaus Bestandteile des heutigen Kernkapitals insgesamt über einen langen Zeitraum als Kernkapital geltend gemacht werden<sup>15</sup>. Folglich ist von diesen neuen Regulierungsvorschriften aktuell kein massiv dämpfender Impuls für die Kreditvergabe zu erwarten.

### Die Landesbanken als Sonderfall

Heute handelt es sich bei den Landesbanken um eine Gruppe heterogener Kreditinstitute. Einzelne Landesbanken, darunter die Helaba, die Landesbank Berlin und die Bremer Landesbank, erwiesen sich auch in der Krise als weitgehend stabil. Aber auch für diese Banken sind die Folgen der internationalen Finanzkrise noch keineswegs überwunden. In ihren Bilanzen befinden sich weiterhin teilweise erhebliche Bestände von potentiell risikoreichen Krediten, etwa aus dem Bereich der Immobilien- und Schiffsfinanzierung. Andere Landesbanken wie die WestLB sind

seit Jahren mit Problemen konfrontiert, die vor allem auf Fehlentscheidungen zurückgehen. Eine Insolvenz von Landesbanken war angesichts der besonderen Haftungsbedingungen – Anstaltslast und Gewährträgerhaftung – lange Zeit ausgeschlossen.<sup>16</sup> Dabei waren den Landesbanken im historischen Prozess wichtige Geschäftsfelder abhanden gekommen. Das Fördergeschäft musste auf Druck der EU ausgelagert werden.<sup>17</sup> Da die Landesregierungen zunehmend auf Konsolidierung ihrer Haushalte setzen, reduzieren sich die Aufgaben der Landesbanken als Hausbanken der Bundesländer. In der Vergangenheit galt: Die Eigentümer der Landesbanken gehörten auch zu ihren wichtigsten Kunden (Tabelle 2). Ein zukunftsfähiges, tragfähiges Geschäftsmodell fehlte oft. Bei einigen Landesbanken trat kurzfristige Gewinnorientierung in den Vordergrund und überdeckte für einige Zeit das Fehlen von nachhaltigen Geschäftsmodellen.<sup>18</sup> Insbesondere große Landesbanken engagierten sich vor allem in den Geschäftsbereichen Corporate Finance, Immobilienfinanzierung und internationale Finanzmarktaktivitäten.<sup>19</sup>

So traten diese Landesbanken in Konkurrenz zu privaten Großbanken; die Bilanzstrukturen der beiden Institutsgruppen näherten sich einander an (Tabelle 1). Dabei standen den Landesbanken auf der Passivseite

**16** Unter „Gewährträgerhaftung“ ist die Haftung der Gebietskörperschaft für die Geschäftsaktivitäten zu verstehen. Durch die „Anstaltslast“ garantiert der Gewährträger (Gebietskörperschaft) das Fortbestehen des Kreditinstituts. Zwar wurden im Sommer 2005 die umfassenden Haftungsbedingungen für Landesbanken revidiert. Jedoch wurde für eine Übergangsfrist bis 2015 eingeräumt, so dass die von den Landesbanken vor dem Stichtag 15. Juli 2005 eingegangenen Zahlungsverpflichtungen mit einer Laufzeit bis Ende 2015 weiter gedeckt sind.

**17** Schäfer, D., Zimmermann, K.F.: Unternehmensfinanzierung – Sind Förderbanken noch zeitgemäß? In: Keuper, F., Puchta, D. (Hrsg.): Strategisches Management in Förderbanken – Geschäftsmodelle, Konzepte, Instrumente. Wiesbaden 2008. Zimmermann, K.F., Schäfer, D.: Finanzmärkte nach dem Flächenbrand. Wiesbaden 2009.

**18** „Eine der fundamentalen Ursachen der Krise war, dass die implizite Garantie des Steuerzahlers, den Gläubigern der Banken im Fall der Fälle zur Seite zu stehen, extrem verzerrte Anreize zur übermäßigen Ausweitung der Bilanzsummen und Bilanzrisiken mit sich brachte.“ Sachverständigenrat: Jahresgutachten. Kapitel 4. 2009.

**19** Ende 2008 verfügten die Landesbanken über 50 Auslandszweigstellen und 65 Auslandstöchter. Schrooten, M. (2010): Landesbanken. Wochenbericht des DIW Berlin, Nr. 35/2010.

**15** Vergleiche zu den Nachteilen, die sich aus der langen Übergangsfrist ergeben „Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der geänderten Bankenrichtlinie und der geänderten Kapitaladäquanz. Drucksache 17/1720 von Dorothea Schäfer.

Tabelle 1

### Eigenkapitalrendite vor Steuern

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Mittelwert	Standardabweichung
Großbanken	6,3	5,0	-3,1	-12,9	-4,0	31,7	14,0	26,0	-25,3	-9,1	2,9	17,6
Landesbanken	8,1	4,8	2,8	-4,3	1,1	6,4	11,4	1,5	-11,1	-8,2	1,3	7,2
Sparkassen	13,4	9,2	8,2	10,9	9,7	10,5	8,9	7,2	4,0	8,5	9,0	2,5
Kreditgenossenschaften	8,6	7,5	9,7	10,6	10,3	13,8	11,0	8,1	5,5	9,0	9,4	2,3

Quelle: Deutsche Bundesbank; eigene Berechnungen.

DIW Berlin 2011

Landesbanken werfen nur eine geringe Rendite ab.

Tabelle 2

**Landesbanken: Eigentumsrechtliche Verflechtung und ausgewählte Strukturdaten**

	Beschäftigte	Bilanzsumme in Mrd. Euro	Eigentümer
Nord/LB (inkl. Bremer Landesbank)	6 463 (2009)	236,7 (Sept. 2010)	Seit 2005: 41,75 % Land Niedersachsen
	6 257 (2008)	238,7 (2009)	8,25 % Land Sachsen-Anhalt
	5 563 (2007)	244,3 (2008) 201,5 (2007)	37,25 % Sparkassenverband Niedersachsen 7,53 % Sparkassenverband Sachsen-Anhalt 5,22 % Sparkassenbeteiligungszweckverband Mecklenburg-Vorpommern
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg – Girozentrale	1 042 (2009)	33,6 (2009)	92,5 % Nord/LB
	1 007 (2008)	34,7 (2008)	7,5 % Freie Hansestadt Bremen
	994 (2007)	33,6 (2007)	
WestLB AG	4 780 (Juni 2010)	251,2 (Juni 2010)	25,032 % Rheinischer Sparkassen- und Giroverband
	4 971 (2009)	242,3 (2009)	25,032 % Westf.-Lippischer Sparkassen- und Giroverband
	5 663 (2008)	281,1 (2008)	17,766 % Land NRW
	6 147 (2007)	286,5 (2007)	0,654 % Landschaftsverband Rheinland 0,654 % Landschaftsverband Westf.-Lippe 30,862 % NRW.Bank (Eigentümer: 98,6 % Land NRW, je 0,7 % Landschaftsverband Rheinland und Landschaftsverband Westf.-Lippe)
SaarLB Landesbank Saar	525 (2009)	18,74 (2009)	49,9 % Bayern LB
	537 (2008)	21,3 (2008)	14,9 % Sparkassenverband Saar
	632 (2007)	20,1 (2007)	35,2 % Land Saarland
Landesbank Baden-Württemberg (inkl. Rheinland-Pfalz Bank und Sachsen Bank)	13 381 (Juni 2010)	417,4 (Juni 2010)	40,534 % Sparkassenverband Baden-Württemberg
	13 630 (2009)	411,7 (2009)	19,570 % Land Baden-Württemberg
	13 369 (2008)	448,0 (2008)	18,932 % Landeshauptstadt Stuttgart
	12 303 (2007)	443,4 (2007)	18,258 % Landesbeteiligungen Baden-Württemberg GmbH 2,706 % L-Bank. Landeskreditbank Baden-Württemberg
BayernLB	10 802 (Sept. 2010)	332,0 (September 2010)	94,03 % Freistaat Bayern,
	11 821 (2009)	338,8 (2009) 421,7 (2008) 415,6 (2007)	5,97 % Sparkassenverband Bayern
Landesbank Hessen-Thüringen	6 203 (2009)	180,7 (Juni 2010)	85 % Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen
	6 062 (2008)	169,9 (2009)	10 % Land Hessen
	5 947 (2007)	184,6 (2008) 173,8 (2007)	5 % Freistaat Thüringen
Landesbank Berlin	6 015 (Juni 2010)	144,8 (Juni 2010)	100 % Landesbank Berlin Holding AG
	6 009 (2009)	143,8 (2009)	
HSH Nordbank	3 903 (Sept. 2010)	161,9 (Sept. 2010)	2009: 10,9 % Freie Hansestadt Hamburg
	4 188 (2009)	174,5 (2009)	10,4 % Land Schleswig-Holstein
	5 070 (2008)	208,9 (2008)	64,2 % HSH Finanzfonds AöR (Gemeinsame Anstalt der Länder)
	4 756 (2007)	204,9 (2007)	5,3 % Sparkassen und Giroverband Schleswig-Holstein 9,2 % neun Trusts, die von J.C. Flowers & Co. LLC beraten werden

Quelle: VÖB. Geschäfts- und Zwischenberichte der Landesbanken.

DIW Berlin 2011

durch die Einlagen der Sparkassen und die besonderen Haftungsbedingungen erhebliche finanzielle Mittel zur Verfügung, die es nun renditeorientiert anzulegen galt. Derartige Rahmenbedingungen in Kombination mit fehlenden Sanktionsmechanismen gegenüber dem Management begünstigen risikoreiche Geschäftspraktiken. Vor allem durch außerbilanziell abgewickelte internationale Finanztransaktionen gerieten selbst bis dahin als gesund geltende Institute wie etwa die Landesbank Baden-Württemberg in Schwierigkeiten.

Die Probleme im Landesbankensektor sind noch lange nicht gelöst. Gerade im Fall der seit langem krisenge-

schüttelten WestLB spitzt sich die Lage weiter zu. Dabei zeichnet sich aktuell eine Konzentration auf das Kerngeschäft als Sparkassenzentralbank ab. Eine solche Bank könnte wichtige und attraktive Finanzmarktprodukte für den gesamten Sparkassensektor entwickeln, für die Sparkassen die Mittelstandsfinanzierung bei großen Auslandsgeschäften begleiten und zugleich als Girozentrale der regional operierenden Sparkassen dienen. Würde die WestLB derart transformiert, so bedeutete dies eine drastische Rückführung der Bilanzsumme. Die Bilanzsumme eines solchen Zentralinstituts würde letztendlich von seiner Eigenkapitalausstattung und den risikogewichteten Aktiva abhängen. Für die Stabili-

tät des Bankensektors in Deutschland ist es von großer Bedeutung, dass ein solches Zentralinstitut eine klare, durch seine Eigentümer gesetzte Aufgabe erfüllt. Andere bislang wichtige Geschäftsbereiche sind demnach auszulagern und unter Berücksichtigung der Haftungsbedingungen zu privatisieren. Dabei ist darauf zu achten, dass es nicht zu weiteren fiskalischen Belastungen durch die Bank kommt. Denn die staatliche Haftung allein bietet keinen Ausweg aus der Krise, sondern verteuert im Zweifelsfall die Krisenbewältigung.

### **Regulierung: Im Spannungsfeld nationaler, europäischer und internationaler Interessen**

Staatliche Regulierung wird in der Regel mit Marktversagen gerechtfertigt. Dem Finanzmarkt sind asymmetrische Information und systemisches Risiko inhärent<sup>20</sup>. Darüber hinaus gilt es die Funktionsfähigkeit des Finanzmarktes zu sichern, um so die Geldfunktionen in einer Volkswirtschaft zu garantieren. Diese theoretischen Begründungen liefern Argumente für die Existenz von Finanzmarktregulierung, jedoch nicht für die Ausgestaltung der Regulierung. Tatsächlich unterscheidet sich die Regulierung von Land zu Land. Die organisatorischen Differenzen sind oftmals historisch erklärbar. Gemeinsames Merkmal ist indes, dass die Bankenaufsicht Teil der jeweiligen nationalen Regulierung ist. Angesichts der großen Unterschiede zwischen den einzelnen Staaten bei der Regulierung kann es bei der Schaffung einer gemeinsamen Aufsichtsbehörde nur um die Durchsetzung von Mindeststandards gehen. Auch ist zu klären, welche faktischen Kompetenzen eine supranationale Aufsichtsbehörde hat. Kann sie beispielsweise Banken schließen?

Schon nach der Asienkrise wurde die Schaffung einer stabilen internationalen Finanzmarktarchitektur verlangt. Im Rahmen dieser Diskussion wurde klar, dass entscheidende Datensätze über internationale Finanztransaktionen und internationale Finanzverflechtungen fehlen. Inzwischen hat die Statistik hier nachgelegt. Bilaterale Verschuldungen zwischen Finanzintermediären unterschiedlicher Staaten lassen sich ermitteln. Auf dem eigentlichen Feld, der Schaffung einer internationalen Finanzarchitektur, ist man aber in den letzten Jahren nur wenig vorangekommen. Nach wie vor sind in diesem Rahmen der Internationale Währungsfonds und die Bank für Internationalen Zahlungsausgleich die wichtigsten Akteure.

Auf der europäischen Ebene wurden zum 1. Januar 2011 drei neue Aufsichtsbehörden geschaffen, die in verschiedenen Ländern residieren. In London befin-

det sich die europäische Bankenaufsicht, in Frankfurt die Aufsicht über Versicherungen, und die Aufsicht für den Wertpapierhandel wurde in Paris angesiedelt. Sie sollen vor allem grenzüberschreitende Akteure überwachen. Die Aufgaben und Entscheidungskompetenzen sind bislang nicht klar gegenüber den nationalen Behörden abgegrenzt. Klar ist indes, dass hier keine nennenswerten Durchgriffs- und Lizenzvergaberechte von der nationalen auf die europäische Ebene übertragen werden.

In Deutschland sind die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und die Deutsche Bundesbank für die Aufsicht über den Bankensektor zuständig. Die Arbeitsteilung zwischen beiden ist für die Kreditinstitute oft nicht transparent.<sup>21</sup> Die jüngsten Versuche, eine einheitliche Finanzaufsicht bei der Bundesbank anzusiedeln, sind an verfassungsrechtlichen Bedenken gescheitert. Denn die Finanzaufsicht ist organisatorisch dem Finanzministerium unterstellt; hier fallen auch eventuelle fiskalische Kosten einer Bankenrettung an. Würde die Bundesbank diese Aufgabe übernehmen, so käme es zwangsläufig zu einer Vermengung geld- und fiskalpolitischer Bereiche. Damit bleibt auf der nationalen Ebene in Deutschland zunächst alles beim Alten. Die eigentlichen Probleme wurden nicht angegangen.

### **Fazit**

Seit Beginn der Finanzkrise hat sich einiges getan, dennoch bleiben die Risiken im deutschen Bankensektor erheblich. Die Bedeutung der systemisch relevanten Institute ist gestiegen. Die Regulierung ist nicht mitgewachsen. Regulierungen, die auf eine Stabilisierung des Systems setzen, brauchen ohnehin Zeit für die Implementierung. Insbesondere bei der Einführung der neuen Eigenkapitalvorschriften sind überlange Fristen gewählt worden. Vor diesem Hintergrund werden hier vier Ansatzpunkte zur Stabilisierung vorgestellt:

### **Finanzmarktaufsicht stärken**

Aktuell ist es dringend geboten, die Finanzmarktaufsicht auf der nationalen, europäischen und globalen Ebene zu stärken. Bislang werden die Kosten von Bankenrisiken auf der nationalen Ebene getragen. Die internationale Finanzkrise und die aktuelle Verschuldungskrise einzelner Länder im Euroraum haben aber gezeigt, dass dies zu kurz greift. Angesichts grenzüberschreitend operierender Finanzinstitute ist auch eine grenzüberschreitende, auf Mindeststan-

<sup>20</sup> So ist es beispielsweise sinnvoll, die Zulassung zum Bankgeschäft (Marktzutritt) an bestimmte Bedingungen zu knüpfen – etwa durch Lizenzvergabe – und zu überwachen.

<sup>21</sup> Alvarez-Plata, P., Engerer, H., Pfeiffer, I., Schrooten, M., Paul, S., Stein, S.: Evaluierungsuntersuchungen zur Bewertung der Aufsicht der Kreditwirtschaft und Erstellung eines Erfahrungsberichts. DIW Berlin: Politikberatung Kompakt 24. Berlin 2006.

dards setzende Regulierung geboten. Dabei können die nationalen Regierungen auch von den Erfahrungen anderer Länder profitieren.

### Schaffung eines einheitlichen europäischen Frühwarnsystems

Die nationalen Aufsichtsbehörden verfügen über große Datensätze zu den Finanzinstituten, die auf der europäischen Ebene zusammengeführt werden könnten. Diese Datensätze gilt es gezielt auszuwerten, um so etwaige Verwerfungen und Zusammenhänge auf der Ebene der Institute früh zu erkennen und gegenzusteuern. Vereinfachend und in Anlehnung an die Literatur können dabei Veränderungen der Indikatoren, die etwa das Dreifache der Standardabweichung überschreiten, als Benchmark gelten. Wichtige Indikatoren wären dabei die Kreditvergabe, die Veränderung der Kreditbestände, das Volumen der notleidenden Kredite, die Summe der Verbindlichkeiten und deren Veränderung sowie deren Zusammensetzung. Ebenso ist die Entwicklung der Eigenkapitalbasis zu analysieren. Angesichts des technischen Fortschritts lässt sich ein solches System relativ leicht realisieren. Ähnliches kann auch auf der makroökonomischen Ebene etwa in Bezug auf internationale Zahlungsströme ausgearbeitet werden.

**JEL Classification:**  
G10, G38, E51

**Keywords:**  
Banks,  
Government Policy  
and Regulation,  
Credit

### Neudefinition der Landesbanken

Dringend geboten ist die Neudefinition der Aufgaben von Landesbanken. Hier reicht ein einzelnes Institut aus, um als Sparkassenzentralbank zu fungieren. Zur Sicherung der Systemstabilität muss es sich bei dieser Sparkassenzentralbank um ein gesundes Institut handeln. Die anderen, klassischen Aufgaben von Landesbanken können nicht länger durch staatliche Garantien abgesichert werden. Hier müssen neue, tragfähige Geschäftsmodelle her.

### Umgestaltung der Deutschen Bundesbank zur ersten international operierenden öffentlich-rechtlichen Rating-Agentur

Die Auseinandersetzung um die Ansiedlung der Finanzmarktaufsicht bei der Bundesbank hat gezeigt, dass dort erhebliches Fachwissen und Kompetenz vorhanden ist, das es abzurufen gilt. Eine herausragende Aufgabe der Deutschen Bundesbank könnte es in Zukunft sein, als erste öffentlich-rechtliche Rating-Agentur zu fungieren. So würde die Bundesbank in Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Anbietern treten und ein neues Gütesiegel einbringen.

**Impressum**

DIW Berlin  
Mohrenstraße 58  
10117 Berlin  
Tel. +49-30-897 89-0  
Fax +49-30-897 89-200

**Herausgeber**

Prof. Dr. Tilman Brück  
Prof. Dr. Christian Dreger  
Prof. Dr. Claudia Kemfert  
Prof. Dr. Gert G. Wagner  
Prof. Georg Weizsäcker, Ph. D.

**Chefredaktion**

Dr. Kurt Geppert  
Carel Mohn

**Redaktion**

Renate Bogdanovic  
PD Dr. Elke Holst  
Susanne Marcus  
Manfred Schmidt

**Lektorat**

Prof. Dr. Dotothea Schäfer

**Pressestelle**

Renate Bogdanovic  
Tel. +49 – 30 – 89789–249  
presse@diw.de

**Vertrieb**

DIW Berlin Leserservice  
Postfach 7477649  
Offenburg  
leserservice@diw.de  
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.  
Reklamationen können nur innerhalb  
von vier Wochen nach Erscheinen des  
Wochenberichts angenommen werden;  
danach wird der Heftpreis berechnet.

**Bezugspreis**

Jahrgang Euro 180,-  
Einzelheft Euro 7,-  
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer  
und Versandkosten)  
Abbestellungen von Abonnements  
spätestens 6 Wochen vor Jahresende  
ISSN 0012-1304  
Bestellung unter leserservice@diw.de

**Satz**

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

**Druck**

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –  
auch auszugsweise – nur mit  
Quellenangabe und unter Zusendung  
eines Belegexemplars an die Stabs-  
abteilung Kommunikation des DIW  
Berlin (Kundenservice@diw.de)  
zulässig.

Gedruckt auf  
100 Prozent Recyclingpapier.