

Zukunft des deutschen Bankensektors

Von Mechthild Schrooten*

Deutschlands Bankensektor ist seit Jahren im Umbruch. Eine der herausragenden Reformen in der jüngsten Zeit war die Abschaffung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. Mit diesem Schritt sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen die privaten Geschäftsbanken, die Genossenschaftsbanken und die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute operieren, angeglichen und die aus unterschiedlichen Haftungsbedingungen resultierenden Wettbewerbsverzerrungen überwunden werden.

Vielen aber geht dieser Schritt längst nicht weit genug. Vertreter unterschiedlichster Provenienz fordern tief greifende Veränderungen, um aus dem einst auf die sozialen und wirtschaftlichen Belange einer Nachkriegsvolkswirtschaft abgestimmten deutschen sogenannten Dreisäulensystem einen zukunftsfähigen Finanzsektor mit internationaler Bedeutung zu gestalten.

Bereits auf den ersten Blick wird klar – die deutlichen Kontroversen darüber, warum das deutsche Bankensystem gegenwärtig reformbedürftig ist, haben eine Ursache: Es fehlt eine klare Diagnose, der als „krank und behandlungsbedürftig“ eingestufte Patient „Bankensystem“ wird vielmehr von einem Spezialisten zum anderen geschickt. Ausgangspunkt der festgestellten Behandlungsbedürftigkeit ist die dem deutschen Bankensystem in der Vergangenheit vielfach attestierte relativ geringe Rendite. Diese wird in der Regel einer grundlegenden Schwäche des Systems gleichgesetzt, deren Überwindung wiederum tief greifende Einschnitte erfordern würde.

Aber ist das so? Ist eine andere als die private Eigentumsform zwangsläufig immer mit Renditenachteilen verbunden? Würde die vielfach vorgeschlagene Aufgabe des Dreisäulensystems wirklich eo ipso zu einer deutlichen Verbesserung der Renditesituation im Bankensystem führen? Wie lässt sich dann die aktuelle Entwicklung der privaten Geschäftsbanken erklären, die gerade jetzt auf eine deutliche Verbesserung ihrer Ertragslage blicken? Ist „groß“ auch immer effizient? Lassen sich nach der Abschaffung von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast erste Anpassungsreaktionen im öffentlich-rechtlichen Bankensektor feststellen? Wie sind die Landesbanken positioniert? Wie wichtig sind die Finanzintermediäre für das Sparverhalten? Wie sieht der aktuelle Umbruch für die Akteure in der Praxis aus?

Das vorliegende Vierteljahrssheft zur Wirtschaftsforschung greift in die nunmehr langwierige Diskussion um die zukünftige Gestaltung des deutschen Bankensystems ein und lässt Autorinnen und Autoren Raum ihre aktuellen Analysen vorzustellen. Dabei wurden vier Aspekte herausgestellt: (1) Aktuelle Entwicklungen im europäischen Vergleich, (2) Re-

* DIW Berlin, E-Mail: mschrooten@diw.de

form des deutschen Dreisäulensystems – eine erste Bilanz, (3) Investitionsfinanzierung und Sparverhalten sowie (4) Beiträge, die einen geschärften Blick aus der Praxis bieten.

Ausgangspunkt ist ein Überblicksartikel von *Hella Engerer* zum Thema *Vom Dreisäulen-system zum Baustein des europäischen Hauses – Wandel von Eigentum und Wettbewerb im deutschen Bankensektor*. In diesem Beitrag werden bereits alle Stichworte, die die aktuelle Situation im deutschen Bankensektor reflektieren, angesprochen. Dabei werden eigentumsrechtliche Umgestaltungen, Reorganisation innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule, die Situation der Landesbanken und Möglichkeiten des Zusammenschlusses von Banken über die Säulengrenzen kritisch analysiert. Die aktuelle Lage der Banken unterscheidet sich weiterhin je nach Zugehörigkeit zu einer bestimmten Säule; besonders renditestark (vor Steuern) sind Genossenschaftsbanken und Sparkassen. Dieses Phänomen wird in den europäischen Kontext gestellt und Potenziale, die etwa durch eine weitere Stärkung des Wettbewerbs von außen hervorgerufen werden könnten, werden diskutiert. Im Zuge grundsätzlicher Überlegungen zu Wettbewerb und Konzentrationsgrad werden unterschiedliche Messkonzepte und deren jeweilige Aussagekraft erläutert. Alles in allem wird gezeigt, dass offenbar die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Säule des deutschen Banksystems einen nennenswerten Einfluss auf die Rendite hat, die Renditefähigkeit allerdings nicht unbedingt vom Konzentrationsgrad im Bankensektor beeinflusst wird.

Die Rendite und ihre Bestimmungsgründe stehen im Mittelpunkt des Beitrags von *Stephan Paul und Laura Kästner* zum Thema *Privatisierung und Bankperformance*. Dabei geht es auch um die Erklärung von Renditeunterschieden zwischen einzelnen Volkswirtschaften. Die zentrale Frage lautete:

„Lassen sich Performanceunterschiede im Wesentlichen auf institutionelle oder strukturelle und damit länderspezifische Systemmerkmale zurückführen oder prägen vielmehr bank-individuelle Merkmale die Rentabilität?“ (Paul und Kästner 2006).

In ihrer empirisch angelegten Studie, bei der etwa 3000 Banken aus 14 europäischen Ländern betrachtet wurden, weisen die Autoren den systemischen Bedingungen, wie etwa der Eigentumsstruktur und damit der Größe des öffentlich-rechtlichen Bankensektors, einen herausragenden Einfluss auf die Renditesituation des gesamten Bankensektors zu. Vor diesem Hintergrund können von der Reform der Eigentumsstruktur des öffentlich-rechtlichen Sektors und damit von Liberalisierung und Privatisierung ein begünstigendes Umfeld für höhere Renditen des gesamten Bankensektors erwartet werden. Da dies allerdings nicht unmittelbar erwartet werden kann, bietet sich als Second-best-Lösung etwa eine Lockerung in Bezug auf die Rechtsformen von Sparkassen an.

Inzwischen lässt sich eine erste Bilanz der Reformbemühungen im deutschen Bankensektor ziehen. Im Mittelpunkt der Veränderungen stehen dabei vor allem Anpassungen innerhalb der drei Säulen des deutschen Finanzsystems und hier vor allem die Veränderungen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule. *Alexander Eim, Dirk Lamprecht und Mark Wipprich* zeigen in ihrem Beitrag *Die Netzwerke der Sparkassen-Finanzgruppe und des genossenschaftlichen FinanzVerbundes – Zukunftsperspektiven des Dreisäulensystems*, dass der genossenschaftliche FinanzVerbund und die Sparkassen-Finanzgruppe als Netzwerke begriffen werden können. Dabei werden die einzelnen Institute auch durch die jeweiligen Verbände vertreten.

„Die Mitgliedschaft der Genossenschaftsbanken in den Regionalverbänden ist zwingend vorgeschrieben [...] Die Regionalverbände der Sparkassen übernehmen, wie im genossenschaftlichen FinanzVerbund auch, die Prüfung der im Verbandsgebiet ansässigen Institute“ (Eim, Lamprecht und Wipprich 2006).

Deutlich wird, dass die Vorteile der Netzwerkökonomie von den beiden Säulen „öffentliche-rechtliche Kreditinstitute“ und „Genossenschaftsbanken“ unterschiedlich stark genutzt werden. Es zeigt sich, dass die bisherigen Veränderungen keine nennenswerten Spuren in der Bankenlandschaft hinterlassen haben. Weitere Reformschritte scheinen vor allem vom politischen Willen abzuhängen. Dazu gehört auch die Öffnung der Dreisäulenstruktur. Die Autoren erklären, dass eine unkontrollierte, dezentrale Öffnung des Sparkassen-Sektors zu Verwerfungen und Instabilität führen kann, und empfehlen daher in einem solchen Falle ein zentralisiertes Vorgehen, das zudem mit den Vertretern der einzelnen Säulen der Kreditwirtschaft abzustimmen sei.

Klaus Berge, Ralf Berger und Hermann Locarek-Junge setzen sich in ihrem Beitrag mit den bisherigen Anpassungsprozessen der Landesbanken im Zeitraum zwischen Juli 2001 und Juli 2005 auseinander. Der Untersuchung *Deutsche Landesbanken: Status Quo und Strategien vor dem Hintergrund des Wegfalls der Staatsgarantien* liegen Ergebnisse einer Umfrage unter sieben Landesbanken zugrunde. Dabei wird klar, dass zwar formal nach dem Wegfall der Staatsgarantien der individuellen Stärke zukünftig eine größere Gewichtung beim Rating und folglich auch bei den Refinanzierungskosten zukommt. In einer ersten Bilanz kann festgehalten werden, dass es innerhalb der Gruppe der Landesbanken zu weit gehenden Parallelentwicklungen in Bezug auf die Anpassungsstrategie unter den neuen Rahmenbedingungen gekommen ist. Dabei wird erklärt:

„Die mittel- bis langfristigen Veränderungen in der gesamten deutschen Finanzbranche im Zusammenhang mit dem Auslaufen der Staatsgarantien werden heute weniger gravierend eingestuft als vor fünf Jahren. Das Dreisäulensystem hat nach wie vor Bestand. Wirklich bedeutende Einschnitte, wie die vollständige Privatisierung mehrerer Landesbanken, sind in absehbarer Zeit wenig wahrscheinlich. Die direkten Folgen für die Firmenkunden der Landesbanken sind ebenfalls als moderat einzustufen“ (Berge, Berger und Locarek-Junge 2006).

Der Bankensektor erfüllt indes keinen Selbstzweck. Er ist gerade in Deutschland ein zentrales Instrument, um das Sparen der (privaten) Haushalte zur Unternehmens- und damit zur Innovations- und Investitionsfinanzierung nutzbar zu machen. Das wird ganz besonders klar, wenn man sich wie die Autoren *Philipp Jostarndt und Stefan Wagner* mit den *Kapitalstrukturen börsennotierter Aktiengesellschaften – Deutschland und USA* im Vergleich auseinander setzt. Dabei gehen die Autoren der Hypothese nach, dass es in jüngerer Zeit zu einer Konvergenz bezüglich der Kapitalstrukturen in den USA und in Deutschland gekommen ist. Dies würde bedeuten, dass in Deutschland der traditionell hohe Verschuldungsgrad des Unternehmenssektors und die Bedeutung des Bankensektors bei der Unternehmensfinanzierung abnehmen. Grundlage der empirischen Studie ist ein Datensatz, mit dessen Hilfe die Bilanz- und Kapitalstrukturen börsennotierter Publikumsgesellschaften in den USA und Deutschland (Zeitreihenanalyse) gegenübergestellt werden können. Zentrale Ergebnisse sind:

„Die im Zeitablauf deutlich abnehmende Bedeutung des Fremdkapitals für die Finanzierung von Publikumsgesellschaften scheint insbesondere von einer Verbreiterung der Grundgesamtheit der hierzulande börsennotierten Unternehmen getrieben zu sein. Die These einer als Reaktion auf die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen abnehmenden Verschuldung von bereits seit langem am Kapitalmarkt etablierter Unternehmen findet hingegen keine Unterstützung“ (Jornstadt und Wagner 2006).

Offenbar lassen sich interessante Entwicklungen und Anpassungsprozesse bei der Unternehmensfinanzierung feststellen. Wie aber verhalten sich die privaten Haushalte unter den veränderten Rahmenbedingungen? *Nikolaus Bartzsch* stellt das *Vorsichtssparen und Einkommensunsicherheit privater Haushalte in Deutschland – Eine ökonometrische Untersuchung auf Basis von SOEP-Daten* in den Mittelpunkt seiner Untersuchung. Ausgangspunkt ist die Tatsache, dass

„die Sparquote der privaten Haushalte in Deutschland trotz einer schwachen Einkommensentwicklung in den letzten Jahren gestiegen ist“ (Bartzsch 2006).

Dies lässt darauf schließen, dass die Bedeutung des Vorsichtssparens gestiegen ist; nach der sogenannten Pufferbestandstheorie nimmt das Vorsichtssparen mit der Einkommensunsicherheit zu. Der Autor zeigt, methodisch interessant, dass die statistische Signifikanz des Vorsichtssparens von den gewählten Maßen der Einkommensunsicherheit, aber auch der Definition von Vermögen abhängt. Zieht man das Net togeldvermögen heran, so zeigt sich, dass dieses signifikant vom Vorsichtssparen beeinflusst wird. Wird dagegen „Vermögen“ als Summe aus Net togeld- und Nettoimmobilienvermögen definiert, so lässt sich keine Evidenz für das Vorhandensein von Vorsichtssparen finden. Auch zeigt sich, dass das (Gesamt-)Vermögen mit der Einkommensunsicherheit abnimmt – dies steht im Widerspruch zur Theorie und deutet darauf hin, dass Vermögen nicht unbedingt als Puffer gegen negative Einkommensschocks genutzt wird.

Timo Baas setzt sich damit auseinander, ob und wie die Transformation und die Finanzierungsbedingungen während des Sozialismus das heutige Sparen und damit die Sparquoten der neuen Mitgliedsländer der EU betreffen. Dabei zeigt sich, dass die gesamtwirtschaftlichen Sparquoten auch heute noch deutlich zwischen den einzelnen Volkswirtschaften differieren. Betrachtet man die Sparquoten der privaten Haushalte, so lässt sich erkennen, dass diese in Ostdeutschland systematisch unter denen in Westdeutschland liegen. Dies gilt, obwohl in Ostdeutschland ein voll funktionsfähiges Bankensystem bereits mit dem Beginn der Transformation zur Verfügung stand.

Das Finanzsystem im Umbruch ist auch das zentrale Thema von *Bernd Brabänder*, der eine Analyse der aktuellen Situation in Deutschland liefert. Dabei wird klar, dass sich im Jahr 2006 die Stimmung in der deutschen Kreditwirtschaft deutlich verbessert hat. Die Rendite stieg, die europäische und internationale Verflechtung hat zugenommen und auch die Konsolidierung im Bankensektor wurde vorangetrieben. Die Diagnose lautet indes immer noch, Deutschlands Bankenlandschaft ist zumindest *overbranched*. Auch wird erklärt, wie nach der Veränderung der staatlichen Haftungsgarantien für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute weithin Wettbewerbsverzerrung zwischen den einzelnen Säulen des Bankensystems festzumachen sind. Alles in allem weist der Autor darauf hin, dass die Aufgabe des Fundamentes, auf dem der deutsche Bankenmarkt steht, das Dreisäulensys-

tem, die potentielle internationale Position deutscher Finanzintermediäre verbessern und Innovationspotenziale freisetzen würde.

In vielerlei Hinsicht zu nahezu einem gegenteiligen Urteil kommt *Reinhold Rickes* in seinem Artikel *Leistungsfähigkeit des Deutschen Bankenmarktes durch plurale Bankenstrukturen sichern*. Ausgangspunkt ist wiederum die im internationalen Vergleich schwache Ertragsentwicklung im deutschen Bankensektor. Aber auch in Bezug auf andere Kennzahlen werden internationale bzw. europäische Referenzgrößen herangezogen, um zu belegen, dass Deutschland keineswegs als *overbanked* oder *overbranched* gelten kann. Darüber hinaus wird der These entgegengestellt, dass der relativ hohe Staatsanteil im deutschen Bankensystem für die schwache Renditesituation verantwortlich sei. Gerade in der dezentralen Struktur des deutschen Bankensektors läge dessen Stärke.

Das Symptom ist klar: Der deutsche Bankensektor wies über Jahre eine im internationalen Vergleich geringe Rendite auf; derzeit scheinen sich Erholungsscheinungen zu verfestigen. Jetzt geht es darum, das vorhandene Potenzial zu nutzen, den deutschen Bankensektor zukunftsfähig zu machen. Vor diesem Hintergrund ist klar, dass die Reform- und Anpassungsphase keineswegs als abgeschlossen zu begreifen ist.

Das vorliegende Vierteljahrssheft des DIW Berlin greift in diese Debatten ein und lässt klar werden: Der anerkannten Symptomatik des Bankensystems wird kein *common sense* bei der Diagnose entgegengestellt. Die Experten kommen teilweise zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen. Hier zeigt sich ein Spannungsfeld, das nicht nur als problematisch zu begreifen ist. Vielmehr erlaubt es diese Situation unkonventionelle Lösungsvorschläge zu entwickeln. Im Folgenden wird auf der Grundlage der vorliegenden – teilweise kontroversen – Beiträge ein Fünf-Punkte-Plan vorgestellt:

1. Zeit nutzen

Die Reform des deutschen Bankensektors sollte zügig vorangetrieben werden. Es geht darum, den deutschen Bankensektor international konkurrenzfähig zu machen. Gerade die momentan eher günstigen Ertragsbedingungen können genutzt werden, wichtige Pflöcke einzuschlagen.

2. Partikularinteressengeleitete Diskussionen überwinden – Gesamtwirtschaftlich denken

Die aktuell günstige Entwicklung im Bankgewerbe geht nicht auf eine weit reichende Revision des Dreisäulensystems zurück. Vor diesem Hintergrund ist genau abzuwegen, was von einer eventuellen Revision der Eigentumsstruktur im Bankensektor erwartet wird. Hierbei müssen über die Grenzen von Interessengruppen hinweg die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Kreditwirtschaft, aber auch die internationale Wettbewerbssituation in Betracht gezogen werden.

3. Innovative Finanzierungsinstrumente entwickeln

Die Diskussion um den Fortbestand des Dreisäulensystems wird andauern und kann – sachlich geführt – zu innovativen Finanzierungsinstrumenten gerade für den in Deutsch-

land so wichtigen Mittelstand beitragen. Dabei ist auch daran zu denken, zentrale Förderaufgaben stärker als bislang in die Hände von Spezialinstituten wie etwa der Kreditanstalt für Wiederaufbau zu legen. Auch wird der Kapitalmarktfianzierung in Zukunft eine größere Bedeutung zukommen.

4. Verunsicherung der Sparer durch Stabilität entgegentreten

Die facettenreichen Reformen, auch im Bereich der Alterssicherung, gingen mit einem Anstieg der privaten Sparquote in Deutschland einher. Damit diese Ersparnisbildung auch sinnvoll genutzt werden kann, ist ein stabiler, leistungsstarker und auch international gut aufgestellter Finanzsektor notwendig. Vor diesem Hintergrund kommt gerade der Stabilität des Finanzsektors eine herausragende Bedeutung zu. Es wird klar, dass die alleinige Renditeorientierung bei der Diskussion um die Leistungsfähigkeit und Performance des deutschen Finanzsektors im internationalen Vergleich deutlich zu kurz greift.

5. Die Rolle des Staates in der Finanzintermediation neu begründen

Die Privatisierungsdebatte ist keineswegs als abgeschlossen zu betrachten. In Zukunft werden Argumente, die sich auf die historischen Entstehungsbedingungen des deutschen Bankensystems berufen, nicht mehr ausreichen. An ihre Stelle müssen ökonomisch belastbare Erklärungen gesetzt werden, die die Rolle des Staates als Finanzintermediär begründen. In diesem Rahmen ist auch eine Diskussion um die Zukunft der Landesbanken zu führen, die grundsätzlich teilweise das Potenzial hätten, als *global player* aufzutreten.