

# Bankenlandschaft Europa: Eigentum, Wettbewerb und Integration

Von Hella Engerer\*

**Zusammenfassung:** Die Integration europäischer Finanzmärkte schreitet voran. Finanzmarktintegration bedeutet aber nicht, dass Unterschiede zwischen den Ländern vollständig beseitigt werden. Trotz einer gewissen Annäherung können strukturelle Spezifika auch künftig bestehen bleiben. Der vorliegende Beitrag zeigt die Entwicklung am Beispiel der europäischen Bankenlandschaft. Hierzu werden zunächst Integrationsmaße des Finanzsektors vorgestellt und strukturelle Besonderheiten von nationalen Bankensektoren aufgezeigt. Als Schwerpunkt werden dann die Eigentumsstrukturen im Bankensektor der erweiterten Europäischen Union beleuchtet. Es zeigt sich, dass aus dem Blickwinkel der Eigentumsformen die Vielfalt in der erweiterten Union eher zugenommen hat. Anhand der bislang vorliegenden Daten lässt sich dabei indes nicht zweifelsfrei ableiten, dass private Banken grundsätzlich eine bessere Performance aufweisen als genossenschaftliche oder öffentliche Banken. Grundsätzlich ist zu beachten, dass der Erfolg der Privatisierung von vormals öffentlichen Banken an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist. Wichtig erscheint darüber hinaus, dass Banken verschiedener Eigentumsformen unter den gleichen Spielregeln arbeiten sollten. Derartige institutionelle Spielregeln gilt es im weiteren Integrationsprozess zu beachten.

**Summary:** There is substantial progress in the integration of European financial markets. However, integration does not mean, that disparities between national systems will totally disappear. Structural peculiarities can survive despite further harmonization. Here we focus on the European banking landscape. Integration indicators are presented and structural peculiarities of national banking sectors are analyzed. In a next step, we focus on legal structures of the banking sectors in the enlarged Europe. From this perspective the variety of banking has even widened across Europe. However, the analysis does not unambiguously show, that private credit institutions work better than mutual credit institutions or public banks. Furthermore, there seems to be evidence that certain preconditions must be fulfilled before the success of privatization can materialize. In addition, it is important that all banks are operating under the same rules. Therefore, further integration of financial markets should keep in mind institutional aspects.

## 1 Hintergrund

Die Integration der europäischen Finanzmärkte wird als wichtige Voraussetzung begriffen, um die Wettbewerbsfähigkeit Europas zu stärken und damit die Wachstumschancen der gesamten Region zu erhöhen. Die Bemühungen um Integration auf europäischer Ebene haben bislang die in sie gesetzten Erwartungen nicht vollständig erfüllen können. Der Aktionsplan für Finanzdienstleistungen (FSAP) der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1999 konnte nur teilweise in nationales Recht umgesetzt werden. Eine Zielsetzung der Post-FSAP-Agenda ist daher die zügige Umsetzung der europäischen Vorgaben.

\* DIW Berlin, E-Mail: [hengerer@diw.de](mailto:hengerer@diw.de)

Die Vereinheitlichung rechtlicher Vorschriften ist nur ein Aspekt der Integration europäischer Finanzmärkte. Weitere Aspekte beziehen sich auf die eigentliche Marktintegration. Das Ausmaß der Finanzmarktintegration wird anhand so genannter Integrationsmaße (vgl. ECB 2004) ermittelt. Diese zeigen, dass die Integration der Finanzmärkte in der Eurozone zwar voranschreitet, aber noch nicht abgeschlossen ist. Anhand der Integrationsmaße können Unterschiede in der Integration der einzelnen Segmente des Finanzmarktes identifiziert werden: Mit Einführung des Euro als Gemeinschaftswährung hat sich in der Eurozone der Geldmarkt zu einem Bereich mit hoher Integration entwickelt, während der Bankenmarkt, insbesondere das Geschäftsfeld „Konsumentenkredite“, als wenig integriert gilt.

Allerdings lassen sich anhand von Integrationsmaßen die Anpassungsprozesse nur teilweise abbilden. Dies gilt insbesondere für strukturelle Veränderungen. National gewachsene Strukturen, zu denen insbesondere Finanzinstitutionen, Finanzmärkte und die auf ihnen tätigen Finanzintermediäre gehören, können auch bei zunehmender Integration durchaus bestehen bleiben. Die EZB (2004: 6) stellt hierzu fest:

„As habits persist, it is not surprising if these different structures remain once regions are integrated. Indeed, there is no support for the claim that financial integration will lead to convergence in financial structures.“

Tatsächlich lassen sich Segmente des Finanzsektors identifizieren, in denen national unterschiedliche Strukturen (zunächst) beibehalten werden. Eines dieser Segmente ist offenbar der Bankenmarkt.

Strukturelle Unterschiede zwischen den nationalen Bankensektoren Europas gibt es z.B. hinsichtlich der Bedeutung des Bankensektors in einer Volkswirtschaft, der Versorgungsdichte mit Bankstellen, der Marktmacht von Banken und des nationalen Konzentrationsgrades. Diese Unterschiede lassen sich durch entsprechende Indikatoren abbilden. Gemeinsam mit Integrationsmaßen vermitteln Strukturindikatoren einen Eindruck davon, wie weit die Angleichung vorangeschritten ist und welche nationalen Besonderheiten europäischer Bankensektoren fortbestehen. Ein Punkt, der bei diesen Betrachtungen jedoch meist ausgeblendet bleibt, sind die eigentumsrechtlichen Strukturen und Unterschiede zwischen den Bankensektoren der Länder.<sup>1</sup>

Die bestehenden eigentumsrechtlichen Unterschiede im Bankensektor sind sowohl aus empirischer wie auch aus theoretischer Sicht interessant. So ist davon auszugehen, dass im Zuge der Schaffung des Finanzbinnenmarktes sich der Wettbewerb im Bankensektor europaweit erhöht. In einem derartigen Umfeld – so die Annahme – können sich private Kreditinstitute, da sie flexibel agieren und effizientere Governance-Strukturen aufweisen, grundsätzlich besser behaupten als öffentliche Banken. Folgt man diesen Annahmen, so müsste die Bedeutung öffentlicher Banken in der europäischen Bankenlandschaft abnehmen. Die Integration der europäischen Finanzmärkte würde mit einer weitgehenden Annä-

<sup>1</sup> Es geht hier also nicht darum, wie in der *Finance and Law* Theorie üblich, Unterschiede im Finanzsystem der Länder anhand der jeweiligen Rechtstradition (*civil law* bzw. *common law*) zu erklären (vgl. Levine 1999). Diese einfache, zeitpunktbezogene Einteilung von Finanzsystemen ist inzwischen umstritten und wurde in Hinblick auf die Anpassungsfähigkeit von Rechtssystemen und die Bedeutung anderer, darunter auch politischer Faktoren weiterentwickelt (vgl. Pagano und Volpin 2001, Beck, Demirgüç-Kunt und Levine 2001). Es werden damit ansatzweise dynamische Aspekte berücksichtigt.

herung oder sogar „Vereinheitlichung“ eigentumsrechtlicher Strukturen der Bankenlandschaft im erweiterten Europa einhergehen.

Eine gewisse Annäherung der eigentumsrechtlichen Strukturen war bislang jedoch nur für die Bankensektoren der osteuropäischen Beitrittsländer zu beobachten. Diese hatten zu Beginn der Transformation ein staatliches Monobankensystem. Infolge umfassender Privatisierung ist die Bedeutung des öffentlichen Bankensektors während der Transformation stark gesunken. In Westeuropa hat keine vergleichbare Entwicklung stattgefunden. Zwar haben einige Länder im Zuge der Reformen ihres nationalen Bankensektors öffentliche Banken privatisiert, jedoch in geringerem Maß als dies in den osteuropäischen Ländern der Fall war. Länder wie Deutschland haben bislang keine umfassende Umgestaltung des öffentlichen Bankensektors vorgenommen (vgl. Engerer und Schrooten 2005). Damit variiert die Bedeutung des öffentlichen Bankensektors europaweit stark. In Deutschland erreicht der öffentliche Bankensektor – gemessen an den Bankaktiva – reichlich 36 %. In Estland sind es 0 %.

Teilweise sind die zu beobachtenden eigentumsrechtlichen Veränderungen also regional begrenzt und Folge umfassender Privatisierungen. Das Hauptargument für die Privatisierung öffentlicher Banken war dabei die Annahme, dass private Eigentümer effizienter arbeiten als die öffentliche Hand. Grundsätzlich verlief die Debatte um die Privatisierung von Banken also parallel zur Unternehmensprivatisierung. Allerdings gibt es durchaus theoretische und empirische Argumente gegen eine Privatisierung von öffentlichen Banken. Theoretisch sprechen Formen von Marktversagen unter bestimmten Bedingungen für die Beibehaltung eines öffentlichen Bankensektors. Empirisch lässt sich die bessere Performance privater Banken – also das Hauptargument, das für eine Privatisierung öffentlicher Kreditinstitute spricht – nicht ohne weiteres nachweisen. Es stellt sich daher insbesondere für die osteuropäischen Beitrittsländer die Frage, ob die Privatisierung von Banken tatsächlich die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt hat.

Es bleibt zu klären, welche Rolle öffentlichen Banken künftig zukommen wird und ob sich im Integrationsprozess die eigentumsrechtlichen Strukturen der europäischen Bankenlandschaft weiter verändern und dabei doch noch annähern werden. Hierzu werden zunächst im zweiten Abschnitt der Stand der Finanzmarktintegration, insbesondere im Bankensektor, sowie die strukturellen Unterschiede der Bankensektoren im erweiterten Europa analysiert. Im dritten Abschnitt werden die eigentumsrechtlichen Strukturen der europäischen Bankenlandschaft vertieft analysiert. In einem ersten Schritt werden dabei die theoretischen Begründungen öffentlicher versus privater Bankensektoren vorgestellt und ein Überblick über empirische Studien und internationale Erfahrungen gegeben. In einem zweiten Schritt werden Ergebnisse der Privatisierung öffentlicher Banken insbesondere in den osteuropäischen Beitrittsländern beleuchtet. Vor diesem Hintergrund wird im vierten Abschnitt ein Ausblick auf die künftige Rolle öffentlicher Banken und den eigentumsrechtlichen Wandel in der europäischen Bankenlandschaft gewagt.

## 2 Integration und strukturelle Vielfalt im erweiterten Europa

Finanzmarktintegration hat grundsätzlich positive Wirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum.<sup>2</sup> Das Zusammenwachsen heterogener Finanzmärkte, verstärkter Wettbewerb und einheitliche sowie transparente Rahmenbedingungen senken tendenziell die Kosten der Finanzintermediation und Risiken der Transaktionen, führen zu einem verbesserten Angebot und effizienterer Allokation der Finanzdienstleistungen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass in einem zusammenwachsenden Finanzmarkt kein Raum für nationale Strukturunterschiede bleibt. Im Folgenden wird zunächst ein grober Überblick zur Integration im Bankensektor gegeben; anschließend werden Strukturunterschiede thematisiert.

### 2.1 Leitbilder, Erfordernisse und Messung von Integration

Der Aktionsplan für Finanzdienstleistungen, der zum Ziel hatte, ein Rahmenwerk für den europäischen Finanzmarkt zu schaffen, hat die Finanzmarktintegration in Europa zwar vorangetrieben. Die Schaffung eines Binnenmarkts ist aber noch nicht abgeschlossen. Die Europäische Kommission (2005) stellte in ihrem Grünbuch zur Finanzdienstleistungspolitik kürzlich fest, dass in Europa noch immer eine Fragmentierung der Finanzmärkte besteht und Hemmnisse für grenzüberschreitende Transaktionen vorhanden sind. Dies sei mit hohen Kosten und Risiken verbunden. Durch verstärkte Finanzmarktintegration ließe sich hingegen die Leistungsfähigkeit der gesamteuropäischen Wirtschaft deutlich steigern.<sup>3</sup> Daher sei es nun erforderlich, dass die Mitgliedstaaten nationale Besonderheiten von Finanzmärkten zugunsten eines europäischen Finanzsystems aufgeben und sich an einem gemeinsamen Leitbild orientieren. Dieses Leitbild soll einerseits nach innen wirken und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eine Orientierung auf dem Weg der Finanzmarktintegration geben. Andererseits soll es eine einheitliche und starke Präsentation des europäischen Finanzmarkts „nach außen“ – also gegenüber den wichtigen Finanzzentren der Welt – ermöglichen.

Das derzeit diskutierte Leitbild betont stärker als bislang europaweit gültige Prinzipien (vgl. DB Research 2005). So soll sich die europäische Finanzmarktintegration an der „gesamteuropäischen Effizienz“ von Finanzmärkten orientieren; protektionistische Haltungen sollen abgebaut und grenzüberschreitende Transaktionen vereinfacht werden. Die Regulierung des Finanzsektors soll die internationale Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen und den europäischen Wettbewerb stärken. Sie soll ferner Innovation fördern und das Verbrauchervertrauen erhöhen. Die Regulierung soll „verschlankt“ und es soll mehr als bislang auf die Selbstregulierung und Eigenverantwortung der Marktteilnehmer gesetzt werden. Dieser Forderungskatalog macht dabei deutlich, dass sich die europäische

**2** Die theoretische Diskussion um die Vor- und Nachteile von Finanzmarktintegration wird hier nicht im Einzelnen wiedergegeben. Vorteile werden in höherem Wettbewerb und der Möglichkeit grenzüberschreitender Transaktionen in einer besseren Kapitalallokation und damit verbunden in Kostensenkungen gesehen; weiterhin wird ein verbessertes Angebot an Finanzdienstleistungen erwartet. Insgesamt soll Finanzmarktintegration mit positiven Effekten auf die Gesamtwirtschaft verbunden sein. Als schwerwiegender Nachteil wird die Anfälligkeit für Finanzkrisen und die Gefahr von *contagion* betont.

**3** Zum wirtschaftlichen Nutzen der Finanzmarktintegration wurden insbesondere folgende Studien vorgelegt: der Cecchini-Bericht zum Zusammenhang von Integration und Zunahme der Finanzdienstleistungen, die Studie der London School of Economics zu Effizienzgewinnen auf den Anleihe- und Aktienmärkten sowie die CEPR-Studie, die aus mikroökonomischer Sicht die Vorteilhaftigkeit der Integration belegt. Vgl. European Commission (1988), London Economics (2002).

Finanzmarktintegration, die sich bislang auf die Schaffung von Rechtsvorschriften konzentrierte, künftig stärker an wirtschaftlichen Leitlinien und Erfordernissen der Marktteilnehmer orientieren soll.

Finanzmarktintegration lässt sich auf unterschiedliche Weise messen. Dabei können Price-based-, News-based- und Quantity-based-Indikatoren unterschieden werden (Baele et al. 2004). Preisorientierte Konzepte gehen davon aus, dass das „law of one price“ gilt, d.h. auf integrierten Finanzmärkten für Finanzaktiva vergleichbaren Risikos dieselbe Rendite erzielt werden kann, unabhängig vom Land, in dem sie gehandelt werden. Zu diesem Messkonzept gehören die gedeckte und die ungedeckte Zinsparität. Quantity-based-Indikatoren stellen auf den Bestand von Aktiva und das Volumen von Finanztransaktionen ab. Hierzu gehört der Horioka-Feldstein-Koeffizient, der ursprünglich zur Messung internationaler Kapitalmobilität entwickelt worden war. Dabei wird angenommen, dass bei weltweiter Integration der Kapitalmärkte nationale Ersparnisse auf dem globalen Kapitalmarkt angeboten werden und das Kapital für Investitionszwecke dort auch nachgefragt wird. Dies bedeutet gleichzeitig, dass sich der enge Bezug zwischen inländischer Ersparnis und Investition lockert oder sogar auflöst. Schließlich soll anhand der seltener angewandten „new-based indicators“ herausgefunden werden, inwieweit lokale Informationen die Entscheidungen auf Finanzmärkten beeinflussen: Bei Integration sollten lokale Ereignisse keine Rolle spielen.

Integrationsmessungen wurden bislang vorwiegend für die EU-12, als „Euroland“ bezeichnet, vorgenommen.<sup>4</sup> Hier zeigt sich nach der Einführung der Gemeinschaftswährung eine hohe Integration des Geldmarkts, während der gemeinsame Markt für Bankkredite

Tabelle 1

### Zinsen auf Konsumentenkredite

Fälligkeit 1–5 Jahre

	2003	2004
Belgien	7,46	7,25
Deutschland	5,8	5,95
Finnland	5,55	4,83
Frankreich	6,58	6,45
Griechenland	10,03	9,45
Irland	–	–
Italien	8,65	8,49
Luxemburg	5,46	5,6
Niederlande	–	–
Österreich	4,34	4,25
Portugal	8,96	10,59
Spanien	7,1	7,27
Eurozone	6,5	6,6

Quelle: Eurostat (2005).

<sup>4</sup> Zur EU-12 zählen Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland (seit 2001), Irland, Italien, Luxemburg, Niederland, Österreich, Portugal und Spanien.

Tabelle 2

**Zinsen auf Unternehmenskredite**

Laufzeit 1–5 Jahre, Summe bis 1 Mill. Euro

	2003	2004
Belgien	4,10	4,04
Deutschland	5,05	4,75
Finnland	4,88	4,68
Frankreich	5,14	5,05
Griechenland	5,47	5,20
Irland	5,26	4,95
Italien	4,66	4,60
Luxemburg	–	–
Niederlande	4,84	4,38
Österreich	4,22	3,96
Portugal	–	–
Spanien	4,37	4,55
Eurozone	4,79	4,67

Quelle: Eurostat (2005).

noch zersplittert ist (Baele et al. 2004). Innerhalb des Kreditmarkts sind Unterschiede festzustellen. Die Zinsen für mittel- und langfristige Unternehmenskredite nähern sich an, während die Zinssätze für kurzfristige Unternehmens- und Konsumentenkredite weiterhin variieren (vgl. Tabellen 1 und 2). Anhand von „new-based measures“ wird deutlich, dass Barrieren für grenzüberschreitende Transaktionen – insbesondere im Privatkundengeschäft – bestehen. Dies steht im Einklang mit der grundsätzlichen Beobachtung eines stark auf das Herkunftsland bezogenen Retailgeschäfts. Marktzutrittsbarrieren zeigen sich auch beim grenzüberschreitenden Kreditvolumen, das als „quantity-based indicator“ herangezogen werden kann. Dabei ist innerhalb des Währungsgebiets eine Zunahme des Kreditvolumens zu beobachten. Allerdings steigt das Volumen von Interbankenkrediten noch stärker. Die Integration des Interbankenmarktes geht also der Integration des Kreditmarktes voraus.

Die Integration der europäischen Finanzmärkte beschränkt sich langfristig nicht auf die zwölf Mitglieder des gemeinsamen Währungsraums. Die übrigen Länder der Europäischen Union, gerade auch die osteuropäischen Beitrittsländer, sollten bereits heute in die Betrachtung einbezogen werden<sup>5</sup>. Auch sollte über die Erweiterung der Eurozone hinaus der Integration der Bankenmärkte verstärkt Aufmerksamkeit geschenkt werden.<sup>6</sup> Ein erster Anhaltspunkt zur Frage der Konvergenz von Bankgeschäften gibt der von Eurostat er-

<sup>5</sup> Eine ähnliche Betrachtung könnte für weitere europäische Länder (England, Norwegen, die Schweiz etc.) angestellt werden. Im Folgenden liegt der Schwerpunkt aber auf der Osterweiterung und deren Effekte auf die europäische Finanzmarktintegration.

<sup>6</sup> Im erweiterten Europa mit unterschiedlichen Wechselkurssystemen können einfache Integrationsmaße – wie Zinsparitäten – nur mit Einschränkungen angewandt werden. Hermann und Jochen (2003) finden in ihrer ökonomischen Studie heraus, dass in Polen, der Slowakei, Tschechien und Ungarn die Abweichungen von der gedeckten Zinsparität im Vorfeld des Beitritts zur Europäischen Union abgenommen haben.

Tabelle 3

**Kredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften (>1 Jahr)**

Variationskoeffizient der jährlichen Zinssätze zwischen den EU-Mitgliedstaaten

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
EU-25	–	61,2 <sup>s</sup>	60,6 <sup>s</sup>	59,9 <sup>s</sup>	53,2 <sup>s</sup>	46,7 <sup>s</sup>	44,6 <sup>s</sup>	38,1 <sup>s</sup>	35,0 <sup>s</sup>	40,8 <sup>s</sup>
EU-15	37,2 <sup>s</sup>	38,1 <sup>s</sup>	35,1 <sup>s</sup>	37,4 <sup>s</sup>	34,8 <sup>s</sup>	21,3 <sup>s</sup>	17,0 <sup>s</sup>	13,7 <sup>s</sup>	11,2 <sup>s</sup>	13,2 <sup>s</sup>
Eurozone	24,2 <sup>s</sup>	28,0 <sup>s</sup>	19,0 <sup>s</sup>	12,1 <sup>s</sup>	13,3 <sup>s</sup>	15,7 <sup>s</sup>	17,8 <sup>s</sup>	14,8 <sup>s</sup>	11,7	13,2 <sup>s</sup>

<sup>s</sup> = Schätzung Eurostat.

Quelle: Eurostat (2005).

mittelte Variationskoeffizient von Zinssätzen verschiedener Länder. Eine Abnahme des Koeffizienten, der die relative Standardabweichung angibt, deutet auf eine zunehmende Integration des betrachteten Marktsegments hin.

Der Variationskoeffizient für Zinssätze auf Unternehmenskredite zeigt, dass seit Ende der 90er Jahre die Integration in der EU-15 durchaus zugenommen hat (vgl. Tabelle 3). Eine weitaus geringere Zunahme ist für die EU-25 zu beobachten. Bei Zinssätzen auf Unternehmenskredite bestehen somit deutliche Unterschiede zwischen der Integrationsentwicklung in der EU-15 und der EU-25. Ähnliches gilt grundsätzlich für Konsumentenkredite.<sup>7</sup> Insgesamt läßt sich aus der groben Perspektive der Konditionen für Bankdienstleistungen zeigen, dass der Integrationsprozess zwar innerhalb der Eurozone voranschreitet, europaweit aber noch sehr zögerlich verläuft.

## 2.2 Größe und strukturelle Unterschiede der Bankensektoren

Bei der europäischen Integration der Finanzmärkte ist zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Finanzsysteme aufeinander treffen. In den osteuropäischen Beitrittsländern wurden im Zuge der Transformation zwar auch die Finanzmärkte reformiert; hierbei wurden Wertpapiermärkte geschaffen, das Monobankensystem beseitigt und ein zweistufiges Bankensystem etabliert.<sup>8</sup> Noch immer aber spiegelt sich die „Herkunft“ in der Bedeutung und in der Struktur des jeweiligen Bankensystems.

Der Anteil der Kredite am Bruttoinlandsprodukt (BIP) gibt einen Hinweis auf die Bedeutung des Bankensektors in der jeweiligen Volkswirtschaft. Die Abbildungen 1 und 2 stellen diesen Anteil für ausgewählte Länder West- und Osteuropas dar. Abbildung 1 zeigt zunächst, dass selbst in Westeuropa deutliche Unterschiede bestehen. Länder, in denen wie in Deutschland ein bankbasiertes System dominiert, liegen am oberen Ende der Skala, während der Anteil in Italien eher zum marktorientierten System der USA tendiert. Im Vergleich beider Darstellungen zeigt sich ein deutlicher Unterschied: In Westeuropa liegt der Anteil bei über 80 % des BIP, während in den Beitrittsländern in jüngerer Zeit eine

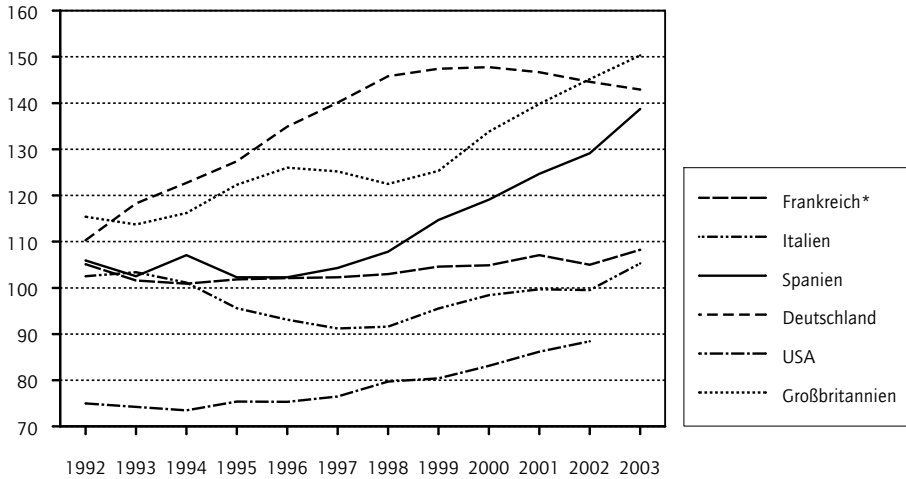
<sup>7</sup> Von Eurostat wurde für die EU-25 bislang nur ein Variationskoeffizient für Zinssätze auf relativ langfristige Wohnungsbaukredite veröffentlicht. Dieser Koeffizient zeigt deutliche Unterschiede zwischen der EU-15 und der EU-25. Für Zinssätze auf kurz- bis mittelfristige Konsumentenkredite dürften die Unterschiede noch größer ausfallen.

<sup>8</sup> Zur Reform osteuropäischer Bankensysteme vgl. Buch (1996).

Abbildung 1

**Ausgewählte westeuropäische Länder und USA: Anteil der Kredite am BIP 1992 bis 2003**

In %



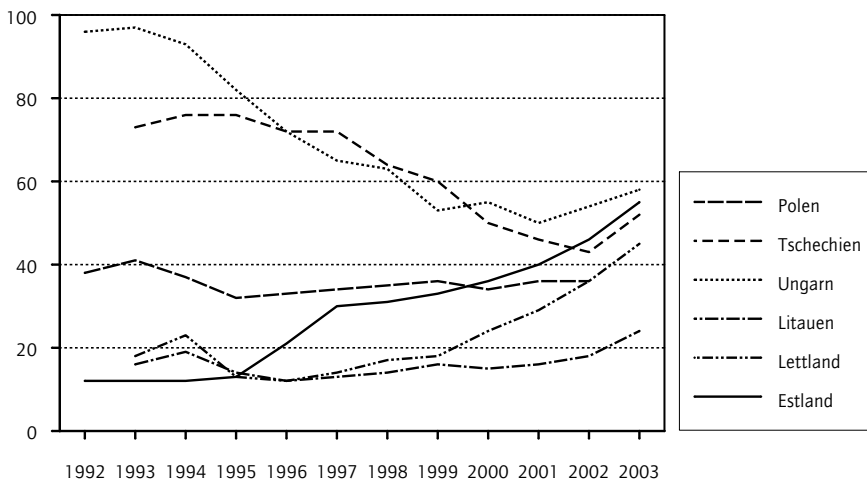
\* 1998 geschätzt.

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

Abbildung 2

**Ausgewählte Beitrittsländer: Anteil der Kredite am BIP 1992 bis 2003**

In %



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



Tabelle 4

**Kreditinstitute pro 1 000 000 Einwohner**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belgien	12,1	11,4	11,5	10,9	10,7	10,4
Dänemark	40	39,5	39,3	37,9	33,1	37,7
Deutschland	39,5	36,4	33,4	30,7	28,6	27
Finnland	67,5	67	65,9	71,1	71	70,2
Frankreich	21	19,8	18,7	17,7	16,6	15,7
Griechenland	5,4	5,2	5,2	5,6	5,6	5,4
Großbritannien	8,8	8,3	8,2	7,7	7,6	7,2
Irland	21	21,6	21,3	22,8	21,6	20
Italien	16,4	15,6	15,1	14,8	14,4	13,9
Luxemburg	499,2	490,2	463	439,4	412,4	382,3
Niederlande	40,4	39	36,8	35	33,4	29,6
Österreich	112,6	109,5	105,8	103,9	101,8	100,2
Portugal	22,4	22	21,3	20,6	19,5	19,2
Schweden	25,2	23,9	23,8	23,7	24,2	24,8
Spanien	10,2	9,7	9,2	9	8,7	8,3
Eurozone	27,8	26,3	24,8	23,7	22,6	21,4
EU-15	24,9	23,6	22,4	21,4	20,4	19,5
Estland	4,3	5,1	5,1	5,1	5,2	5,2
Lettland	11,2	9,6	8,8	9,8	9,8	9,9
Litauen	3,4	3,7	3,7	3,7	4	3,8
Polen	2,1	2	1,9	1,9	1,6	1,6
Slowakische Republik	5	4,6	4,3	3,7	3,7	3,9
Slowenien	15,1	15,6	14,1	10,5	10	10
Tschechische Republik	4,4	4,1	3,9	3,7	3,6	3,4
Ungarn	4,3	4,2	4,1	3,2	3	3,1

Quellen: European Central Bank, Structural Indicators of the EU-15 Banking Sector (November 2004), EBRD Transition Report (2004), Eurostat (2005), Berechnungen des DIW Berlin.

Konvergenz auf dem 60 %-Niveau zu beobachten ist. Hier festigt sich offenbar die Rolle eine Konvergenz auf dem 60 %-Niveau zu beobachten ist. Hier festigt sich offenbar die Rolle des Bankensektors in der Volkswirtschaft, wenngleich auf einem bislang niedrigeren Niveau als in den alten Mitgliedsländern.

Unterschiede im Bankensektor der alten und neuen Mitgliedsländer der Europäischen Union zeigen sich anhand des Anteils Kreditinstitute pro einer Million Einwohnern in den jeweiligen Ländern (vgl. Tabelle 4). Dabei sind die Anteile in den neuen Beitrittsländern meist geringer als in den „alten“ Mitgliedsländern. Somit ist der Aufbau des Bankensektors in den neuen Mitgliedsländern bei weitem noch nicht abgeschlossen. Noch deutlicher werden die unterschiedlichen Strukturen und die zugrunde liegenden Prozesse in „West“ und „Ost“ anhand des Anteils der Beschäftigten im Bankgewerbe pro 1 000 Einwohner (vgl. Tabelle 5). In der „alten“ EU ist dieser Anteil in den vergangenen Jahren tendenziell

Tabelle 5

**Beschäftigte im Bankgewerbe pro 1 000 Einwohner**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Belgien	7,5	7,5	7,5	7,5	7,4	7,3	7,1
Dänemark	9,1	9,2	9,0	9,1	9,1	8,9	8,5
Deutschland	9,3	9,4	9,4	9,4	9,4	9,1	8,8
Finnland	5,2	4,9	4,8	4,9	5,2	5,2	5,1
Frankreich	6,9	6,9	6,8	6,7	6,8	6,9	6,8
Griechenland	5,3	5,3	5,4	5,5	5,5	5,5	5,5
Großbritannien	7,8	8,0	8,3	8,2	8,6	8,4	8,3
Irland	k.A.	k.A.	10,0	9,2	10,6	9,4	9,0
Italien	6,0	6,0	5,9	6,0	5,9	5,9	5,8
Luxemburg	45,5	46,5	49,0	52,5	54,1	52,2	50,1
Niederlande	7,1	7,6	7,9	8,1	8,2	7,8	7,4
Österreich	9,3	9,3	9,2	9,2	9,3	9,2	9,1
Portugal	6,4	6,1	6,0	5,7	5,4	5,3	5,2
Schweden	4,9	4,9	4,9	4,7	4,7	4,7	4,4
Spanien	6,2	6,2	6,1	6,1	6,1	6,0	6,0
Eurozone	k.A.	k.A.	7,4	7,4	7,4	7,3	7,1
E-15	k.A.	k.A.	7,5	7,5	7,5	7,4	7,3
Estland	–	–	–	–	2,8	2,8	3,1
Lettland	–	–	–	–	3,5	3,6	3,9
Litauen	–	–	–	–	k.A.	k.A.	k.A.
Polen	–	–	–	–	3,6	3,5	3,2
Slowakische Republik	–	–	–	–	3,9	3,7	3,7
Slowenien	–	–	–	–	5,6	5,8	5,7
Tschechische Republik	–	–	–	–	4,0	4,0	3,8
Ungarn	–	–	–	–	2,3	2,5	2,6

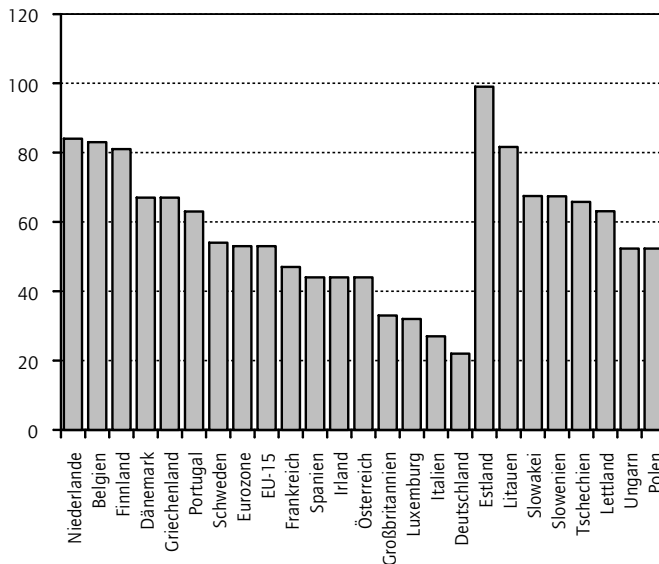
Quelle: European Central Bank, Report on EU banking structure (November 2004), Banking Structures in the New EU Member states (January 2005).

gesunken. Hier wurde im Zuge der Konsolidierung des Bankensektors auch die Beschäftigung im Bankgewerbe abgebaut; dieser Prozess eines Stellenabbaus und damit tendenziell einer Schrumpfung ist noch nicht abgeschlossen. Im Unterschied hierzu ist – soweit die verfügbaren Daten den Zeitablauf wiedergeben – die Relation der Beschäftigten im Bankgewerbe pro 1 000 Einwohner in den neuen Beitrittsländern stagnierend beziehungsweise leicht steigend. Mit einem Durchschnittswert von 3,7 erreichte 2003 dieser Wert in den neuen Mitgliedsländern nur etwas mehr als die Hälfte des Wertes in den alten Mitgliedsländern (ohne Luxemburg). Diese Differenz deutet gleichzeitig auf eine weitaus geringere Versorgungsdichte mit Bankdienstleistungen in den osteuropäischen Beitrittsländern hin.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Die Versorgungsdichte wird normalerweise anhand des Indikators „Bankstellen/1000 Einwohner“ gemessen; auch dieser Indikator zeichnet ein ungünstiges Bild für die neuen Beitrittsländer. Der Indikator „Beschäftigte im Bankgewerbe/1000 Einwohner“ gibt ansatzweise einen Hinweis auf die Betreuung der Kunden durch Bankangestellte vor Ort. Er spiegelt insofern näherungsweise Versorgungsdichte sowie Betreuungsnähe wider.

Abbildung 3

### Konzentrationsgrad der fünf größten Banken



Quellen: European Central Bank, Report on EU banking structure (November 2004), Banking Structures in the New EU member States (January 2005).

Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht im Konzentrationsgrad der betrachteten nationalen Bankensektoren. Abbildung 3 zeigt, dass im Durchschnitt der Konzentrationsgrad in den alten Ländern der Europäischen Union – trotz der *Merger & acquisition*-Prozesse der vergangenen Jahre – hinter dem Konzentrationsgrad der Beitrittsländer zurückbleibt. Dabei ist Estland, dessen Bankensektor fast vollständig von einer Bank dominiert wird, das extreme Beispiel. In Ungarn und Polen liegt der Konzentrationsgrad etwa im europäischen Durchschnitt. Der derzeit zu beobachtende Konzentrationsgrad ist Resultat der spezifischen Reformen der Transformationsphase, insbesondere der eigentumsrechtlichen Umgestaltung des osteuropäischen Bankensektors.

### 3 Eigentumsrechtliche Besonderheiten

Eigentumsrechtliche Spezifika sind ein selten thematisierter Aspekt der Bankenreformen in Europa und der europäischen Finanzmarktintegration. Dabei war die eigentumsrechtliche Umgestaltung nicht nur ein zentraler Aspekt der Transformation der mittel- und osteuropäischen Länder, in denen durch Privatisierung der staatliche Bankensektor stark abgebaut wurde. Eigentumsrechtliche Veränderungen hat es auch im Zuge der Reformen westeuropäischer Bankensektoren gegeben. Dabei kam es vielfach zu einer Umwandlung bislang öffentlich-rechtlicher Institute in private Kreditinstitute. Es hat auch weitere Veränderungen der Rechtsform gegeben; so wurden im Jahr 2000 in Frankreich die bis dahin in Form von Anstalten des privaten Rechts geführten Sparkassen in Genossenschaftsbanken

überführt. Änderungen der Rechtsform waren darüber hinaus Resultat von Merger & acquisition-Aktivitäten.

### 3.1 Theoretische Einblicke

Entstehung und Rolle öffentlicher Banken wurden lange Zeit nicht hinterfragt. Erst in jüngerer Zeit beschäftigen sich Finanzmarkttheoretiker mit öffentlichen Banken. Dabei können grundsätzlich drei Argumentationsstränge unterschieden werden: erstens die entwicklungstheoretische Betrachtung staatlicher Banken in der Tradition Alexander Gerschenkorns; zweitens die politökonomische Sichtweise staatlicher Beteiligungen im Finanzsektor, die auf dem von Shleifer und Vishny (1994) für öffentliche Unternehmen entwickelten Modell fußt; drittens die Begründung der Existenz und Rolle staatlicher Banken anhand von Marktversagen, wie sie von Stiglitz (1994) vorgelegt wurde.

In Gerschenkorns Argumentation ist die finanzielle Entwicklung wichtige Voraussetzung für Wachstum. Private Kreditinstitute haben dabei im Zuge der Industrialisierung die Aufgabe übernommen, private Ersparnisse in Investitionen der Industrie zu kanalisieren; so etwa in Deutschland in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Allerdings – und dies ist Gerschenkorns Hauptargument – gab es auch Länder, in denen die Institutionen zu rückständig waren, um diesem Entwicklungsmodell folgen zu können. Gerschenkorn (1962: 19f) nennt hier Russland als das herausragende Beispiel. In Russland war das Misstrauen der Öffentlichkeit in die privaten Geschäftspraktiken so groß, dass den privaten Banken kaum Ersparnisse anvertraut wurden. Betrügerische Formen des Bankrotts waren weitverbreitet, so dass sich Banken überhaupt nicht in langfristigen Investitionsprojekten engagieren wollten. In einem derart unsicheren Umfeld war es der Staat, der als „starker“ Akteur einsprang und die Funktionen eines Finanzintermediärs im Prozess der Industrialisierung übernahm. Gerschenkorn wandte selbst ein, dass der Staat seine Rolle nicht immer perfekt ausübte und die Gefahr von Bürokratie, Inkompetenz und Korruption bestanden habe.

Die Möglichkeit, dass staatliche Akteure ihre Position zu eigenen Zwecken gebrauchen oder gar missbrauchen, steht im Mittelpunkt politökonomischer Betrachtungen. Die von Shleifer and Vishny (1994) vorgelegte Betrachtung öffentlicher Unternehmer wurde inzwischen auf den Finanzmarkt übertragen. Die Argumentation ist dabei, dass staatliche Akteure versuchen, mittels des Finanzsektors eigene Ziele zu verfolgen und ihre Wiederwahl abzusichern. So werden staatliche Beteiligungen an Banken benutzt, um Beschäftigungsgarantien zu finanzieren, (indirekte) Subventionen zu gewähren oder andere Vergünstigungen an potentielle Wähler zu ermöglichen.

Die dritte Argumentationslinie verbindet die Diagnose „Marktversagen“ indirekt mit der entwicklungstheoretischen Betrachtung Gerschenkorns. So wird argumentiert, dass insbesondere in Entwicklungsländern staatlichen Kreditinstituten eine höhere Vertrauenswürdigkeit zugesprochen werde. Ein öffentlicher Bankensektor würde also die private Ersparnisbildung fördern. Hinzu kommt, dass öffentliche Kreditinstitute auch langfristige Förderprogramme auflegen können, die wohlfahrtssteigernd wirken. Derartige Programme würden unter dem reinen Gewinnmaximierungskalkül privater Kreditinstitute nicht zustande kommen. Im Rahmen der Diskussion des Marktversagens wird häufig als weiteres Argument die im Vergleich zu privaten Kreditinstituten geringere Anfälligkeit des öffent-

lichen Bankensektors für Krisen angeführt. Dem öffentlichen Bankensektor wird also eine stabilisierende Funktion zugesprochen.

Zusätzlich zur Frage der Existenz von öffentlichen Banken wird auch deren Entstehung beleuchtet. Die Entstehung öffentlicher Banken in ihrem historischen Kontext wird meist wohlfahrtstheoretisch begründet. Während der Industrialisierung haben sich – so die Argumentation – private Banken vor allem auf die Finanzierung von (großen) Projekten der Industrie konzentriert, während für Handwerker und Bauern der Zugang zu Krediten schwierig blieb. Öffentliche Banken sollten daher insbesondere in strukturschwachen Regionen die flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen gewährleisten und gerade auch dem Mittelstand den Kreditzugang erleichtern. Sie sollten gleichzeitig Sparsinn und Vermögensbildung fördern – dies zumindest war der ursprüngliche Auftrag von öffentlich-rechtlichen Sparkassen in Deutschland.

Heutzutage lässt sich die Existenz öffentlicher Banken mit speziellen Förderaufgaben theoretisch schwer begründen. Dies gilt insbesondere für entwickelte Volkswirtschaften, in denen der Bankensektor eine breite Palette an Finanzdienstleistungen anbietet, ein dichtes Filialnetz und Internetbanking die Versorgung in der Fläche gewährleisten und alternative Politikinstrumente zur Förderung spezieller Sektoren (u.a. KMU), Branchen oder strukturschwacher Regionen zur Verfügung stehen. In diesen Ländern sind Regulierung und Aufsicht des Finanzsektors meist auch so weit entwickelt, dass die Krisenanfälligkeit gering ist. In Entwicklungsländern mit schwachen Institutionen sprechen zwar Gründe wie Marktversagen für die Existenz öffentlicher Banken; die erwähnten Gefahren von politischer Einflussnahme, Missbrauch und Korruption lassen jedoch an der Vorteilhaftigkeit eines öffentlichen Bankensektors zweifeln.

Letztlich sind die genannten theoretischen Begründungen für einen öffentlichen Bankensektor schwach. Daher wird vielfach die Privatisierung öffentlicher Banken empfohlen. Dabei werden oftmals Argumente, die im Rahmen der Unternehmensprivatisierung entwickelt wurden, auf den öffentlichen Bankensektor übertragen. Privatisierung – so die theoretische Annahme – führt zu Effizienzsteigerungen. Hauptargument ist, dass der private Eigentümer effizienter arbeitet als die öffentliche Hand. Dabei gilt die Kontrolle der Geschäftstätigkeit durch die Anteilseigner bei privaten Kreditinstituten als strikter und effizienter als bei öffentlichen Banken. Ein weiterer Vorteil wird darin gesehen, dass im Zuge der Privatisierung die politische Einflussnahme zurückgedrängt und das eigentliche Kerngeschäft des Bankbetriebs gestärkt wird.

Allerdings ist nicht gewährleistet, dass die Gründe, die für die Privatisierung von Unternehmen sprechen, ohne weiteres auf die Privatisierung des öffentlichen Bankensektors zutreffen. In ihrem theoretischen Modell zeigen Andrianova, Demetriades und Shortland (2003), dass in Entwicklungsländern die Stärkung schwacher Institutionen der Privatisierung öffentlicher Unternehmen als Politikmaßnahme vorzuziehen ist. Offenbar ist der Erfolg der Privatisierung von Banken an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, insbesondere an ein gut entwickeltes institutionelles Umfeld. Öffentliche Banken würden – so Andrianova, Demetriades und Shortland – einfach eines natürlichen Todes sterben, wenn sie im Entwicklungsprozess nicht mehr gebraucht werden. Darüber hinaus gibt es empirische Anhaltspunkte, die an der einfachen Privatisierungslösung Zweifel aufkommen lassen.

### 3.2 Empirische Evidenz: Öffentliche Banken und deren Privatisierung

Der in theoretischen Betrachtungen genannte Zusammenhang zwischen der Bedeutung des öffentlichen Bankensektors und dem Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft wird in empirischen Studien bestätigt. In ihrer Untersuchung staatlicher Banken in 92 Ländern ermitteln La Porta, Lopes de Silanes und Shleifer (2002) für das Jahr 1995, dass unter den zehn größten Kreditinstituten eines Landes der öffentliche Bankensektor im Durchschnitt aller Länder einen Anteil von 41,6 % erreicht hat.<sup>10</sup> Weit über diesem Durchschnitt liegt der Anteil des öffentlichen Sektors in Ländern, die als wenig entwickelt gelten. So erreichte der Anteil im Jahr 1995 in Syrien 100 %, China 99,45 %, Algerien 99,96 %, Bangladesh 95 %, Libyen 95,12 %, Tansania 94,95 %, Costa Rica 90,92 %, Indien 84,94 % und Pakistan 85,96 %. Auf der anderen Seite des Spektrums stehen Länder, in denen staatliche Banken bei den zehn größten Kreditinstituten bereits Mitte der 90er Jahre überhaupt keine Rolle mehr spielten. Hierzu gehörten Kanada, Zypern, Hongkong, Großbritannien und die USA.

Angesichts dieser vermeintlich eindeutigen Zuordnung läge es nahe, den Anteil des öffentlichen Sektors als Indikator für den Entwicklungsstand eines Landes zu verwenden. Abgesehen vom Problem der Kausalität deckt sich die globale Sichtweise allerdings nicht immer mit regionalen Beobachtungen. So lässt sich der Befund, dass hoch entwickelte Länder praktisch keinen öffentlichen Bankensektor mehr aufweisen, nicht ohne weiteres auf europäische Verhältnisse anwenden. Immerhin lag Mitte der 90er Jahre der Anteil öffentlicher Banken an den „Top 10“ in der „alten“ EU<sup>11</sup> im Durchschnitt bei knapp 25 %. In Deutschland erreichte dieser Anteil sogar gut 36 % und hat sich bis heute nicht wesentlich verändert.

In mehreren Studien wurde versucht, dem Zusammenhang zwischen öffentlichem Bankensektor und finanzieller sowie darüber hinaus gesamtwirtschaftlicher Entwicklung von Volkswirtschaften nachzugehen. La Porta, Lopes de Silanes und Shleifer (2002) kommen zu dem Ergebnis, dass sich die Existenz eines öffentlichen Bankensektors – gerade in Entwicklungsländern – negativ auf die finanzielle und wirtschaftliche Entwicklung auswirkt. Die Autoren sehen dabei die politökonomische Argumentation bestätigt, dass staatliche Akteure mittels öffentlicher Banken die Ressourcenallokation politisieren und letztlich die Effizienz senken.<sup>12</sup> Barth, Caprio und Levine (2001) ermitteln in ihrer Studie ebenfalls einen negativen Zusammenhang zwischen der Größe des öffentlichen Sektors und der finanziellen Entwicklung eines Landes.

Der makroökonomische Zusammenhang von öffentlichem Bankensektor und finanzieller beziehungsweise gesamtwirtschaftlicher Entwicklung lässt sich nur teilweise mit den Ergebnissen mikroökonomischer Studien nationaler Bankensektoren verbinden. In ihrer Studie von 119 Ländern kommen Micco, Panizza und Yañez (2004) zu dem Ergebnis, dass

**10** Zu Details der Berechnung vgl. Porta, Lopes de Silanes und Shleifer (2002: 268ff.)

**11** Die Untersuchung von La Porta, Lopes de Silanes und Shleifer (2002) enthält Angaben zum öffentlichen Bankensektor in den Mitgliedsländern der Europäischen Union außer Luxemburg.

**12** Sapienza (2004) sieht ebenfalls Anhaltspunkte, die für die politökonomische Argumentation sprechen. In ihrer Untersuchung zum Zusammenhang zwischen der Eigentumsform einer Bank und deren Kreditvergabe findet sie heraus, dass politische Einflussnahme dazu führen kann, dass eine öffentliche Bank im Vergleich zu der in derselben Region ansässigen privaten Bank geringere Kreditzinsen fordert.

öffentliche Banken in Entwicklungsländern eine geringere Rentabilität erwirtschaften als private Banken. Dabei weisen öffentliche Banken eine geringeren Zinsspanne, höhere Kosten – insbesondere höhere Personalkosten – und höhere uneinbringliche Forderungen auf. In Entwicklungsländern könnte also durch Privatisierung im Bankensektor eine Steigerung der Rentabilität angestoßen werden. Wie Micco et al. anmerken, bleibt in ihrer Studie indes offen, ob die geringere Rentabilität öffentlicher Banken auf Managementproblemen beruht oder im Zusammenhang mit deren speziellem Auftrag als Entwicklungsbanken steht. In Industrieländern stellt sich das Bild etwas anders dar: In diesen Ländern sind die Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Banken hinsichtlich der Rentabilität, der Zinsspanne und der Altschulden relativ gering; öffentliche Banken haben allerdings höhere Personalkosten als private Kreditinstitute. Das deutsche Bankensystem weist sogar eine Besonderheit auf: Öffentlich-rechtliche Sparkassen verfügen über eine höhere Rentabilität als private Kreditinstitute.

Die empirischen Beobachtungen lassen Zweifel aufkommen, ob eine Privatisierung öffentlicher Banken in jedem Fall ein geeignetes Instrument ist. Megginson (2005) stellt in seinem Überblick empirischer Studien zur Privatisierung von Banken fest, dass die Privatisierung zwar grundsätzlich zu Effizienzgewinnen der vormals öffentlichen Banken führt. Diese seien jedoch geringer als bei Unternehmensprivatisierungen. Dies gelte auch für die OECD-Länder. In Entwicklungsländern – vorgestellt werden u.a. Studien zur Privatisierung in Nigeria, Pakistan, Brasilien und China – ist der Erfolg der Privatisierung an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, unter anderem an stabile Institutionen.

### 3.3 Eigentumsrechtliche Spezifika der Bankensektoren in den Beitrittsländern

Die Transformationsländer werden neben Entwicklungsländern und Industrieländern häufig gesondert als eine dritte Ländergruppe betrachtet. In diesen Ländern ging es nicht nur darum, durch Privatisierung die Effizienz im vormals staatlichen Bankensektor zu erhöhen. Der Rückzug des Staates aus der Wirtschaft und dabei auch aus dem Bankensektor sollte die Reformwilligkeit zeigen. Der öffentliche Bankensektor ist im Entwicklungsprozess der Transformationsländer also nicht einfach eines „natürlichen Todes“ gestorben, sondern in vielen Ländern innerhalb kürzester Zeit auf ein Minimum zurückgefahren worden. Der Anteil der staatlichen Banken an den Aktiva des nationalen Bankensektors erreichte Ende 2003 in Tschechien 3 %, in Ungarn reichlich 2 % und der Slowakei knapp 4 % (vgl. Tabelle 6).<sup>13</sup> Einen kleinen öffentlichen Bankensektor haben auch die baltischen Länder. Zum Zeitpunkt ihres Beitritts zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 spielte der öffentliche Bankensektor in den neuen Mitgliedsländern damit eine weitaus geringere Rolle als in der EU-15.

In den Transformationsländern waren der Rückzug des Staates, der Aufbau von Institutionen (darunter auch Finanzaufsicht und -regulierung) sowie die Bereinigung von Altschulden wichtige Vorbedingungen für eine erfolgreiche Privatisierung staatlicher Banken.<sup>14</sup>

**13** Ein aktueller Vergleich der zehn größten Banken liegt für die Transformationsländer nicht vor.

**14** Berger, Clark, Cull, Klappner, Udell (2004) untersuchen die statischen, Selektions- und dynamischen Effekte von privatem, staatlichem und ausländischem Eigentum an Banken. Bei den dynamischen Effekten finden sie heraus, dass die Effizienzgewinne der Privatisierung staatlicher Banken vordergründig äußerst hoch sind. Bei näherer Betrachtung stellt sich jedoch heraus, dass dies vor allem auf eine Bereinigung der Altschulden vormals staatlicher Banken zurückzuführen ist. Die Altschulden sinken allerdings auch, wenn statt der Privatisierung eine Restrukturierung staatlicher Banken vorgenommen wird.

Tabelle 6

**Eigentumsstrukturen und Bankaktiva**

	Anzahl der Banken		Anzahl der Staatsbanken		Anzahl ausländischer Banken		Aktiva der Staatsbanken in %		Aktiva ausländischer Banken in %		Aktiva des Bankensektors in Mrd. Euro
	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	2003
Estland	12	6	k.A.	0	4	3	0,0	0,0	k.A.	97,3	5,8
Lettland	32	22	k.A.	1	15	9	6,8	4,1	k.A.	47,2	8,5
Litauen	12	13	3	0	5	10 <sup>2</sup>	48,8	0,0	40,6	95,6	6,4
Polen <sup>1</sup>	83	60	k.A.	6	29	46	51,6	24,4	k.A.	67,8	103,7
Slowakei	29	21	4	2	13	19	48,7	3,7	29,6	96,3	23,8
Slowenien	34	22	k.A.	2	4	6	40,1	36,0	k.A.	36,0	21,6
Tschechien	50	35	k.A.	2	24	27	17,5	3,0	k.A.	96,0	79,5
Ungarn <sup>1</sup>	45	36	k.A.	1	30	29	3,5	2,3	k.A.	83,3	54,4

**1** Ohne Genossenschaften und internationale Banken.

**2** Mit ausländischen Banken.

Quelle: EBRD, ECB (2004).

Darüber hinaus spielte das Engagement ausländischer privater Kreditinstitute, die im Rahmen der Privatisierung staatliche Banken übernahmen und ihr Kapital sowie Know-how einbrachten, eine zentrale Rolle. Wie Tabelle 6 zeigt, ist der Bankensektor Estlands, Tschechiens, der Slowakei und Litauens fast vollständig in ausländischer Hand. Auch in den übrigen Beitrittsländern ist der Anteil ausländischer Banken weitaus höher als in den alten Mitgliedsländern. Zu den Effekten der Privatisierung staatlicher Banken und der Rolle ausländischer Kreditinstitute in Mittel- und Osteuropa wurden inzwischen Untersuchungen vorgelegt, die meist die Vorteile der Privatisierung und des Engagements ausländischer Investoren aufzeigen. Die detaillierte Studie von Bonin, Hasan und Wachtel (2004) kommt zu einem differenzierten Ergebnis. Es zeigt sich, dass in den Transformationsländern die Privatisierungsmethode Einfluss darauf hat, wie sich die vormals staatlichen Banken entwickeln. Dabei haben sich Verkäufe von Staatsbanken an strategische Investoren, darunter Ausländer, günstig ausgewirkt, während bei Banken, die mittels der Vouchermethode privatisiert wurden, keine Effizienzsteigerung nach deren Privatisierung festzustellen ist.<sup>15</sup> Ebenfalls vorteilhaft wirkt sich eine möglichst frühe Privatisierung aus. Die Vermutung, dass die „besten“ staatlichen Banken zuerst einen Käufer gefunden hätten und deshalb eher privatisiert worden wären, bestätigt sich nach Bonin et al. nicht. Vielmehr zeigt sich, dass die Umsetzung von neuen Geschäftspraktiken durch den Käufer Zeit benötigt und daher zuerst privatisierte Banken zum Beobachtungszeitpunkt bessere Resultate aufweisen. Das Beispiel der Transformationsländer macht also insgesamt deutlich, dass die Entwicklung vormals staatlicher Banken von vielen Faktoren abhängt und die Privatisierung an sich keine Steigerung der Rentabilität garantiert.

**15** Bei der Voucherprivatisierung werden Anteile an staatlichen Unternehmen in Form von unentgeltlichen Anteilscheinen (Vouchers) an bestimmte Gruppen – zumeist die breite Bevölkerung – zunächst ausgegeben und ein Handel der Anteilscheine an der Börse eingeleitet. Die Voucherprivatisierung, die insbesondere in den Transformationsländern angewandt wurde, sollte eine rasche Entstaatlichung und gleichzeitig eine Beteiligung der Bevölkerung am Volksvermögen ermöglichen. Vgl. zu den Privatisierungsverfahren Engerer (2001).



Tabelle 7

**Eigentumsformen und Rentabilität**

		Marktanteil	Return on equity	Return on assets	Ertragsquotient
Estland	Private Kreditinstitute	100,0	12,6	1,50	54,0
Lettland	Private Kreditinstitute	100,0	16,3	1,47	56,1
Litauen	Private Kreditinstitute	100,0	13,4	1,26	77,7
Polen	Private Kreditinstitute	94,7	5,9	0,95	68,0
Polen	Genossenschaftsbanken	5,3	12,3	1,66	75,2
Slowakei	Genossenschaftsbanken	0,9	11,8	0,70	76,6
Slowakei	Private Kreditinstitute	94,2	13,8	1,08	70,7
Slowakei	Wohnungsbaugesellschaften	5,8	12,1	1,90	55,9
Slowenien	Private Kreditinstitute	98,7	12,6	1,03	62,5
Slowenien	Sparkassen	0,4	15,4	1,04	76,4
Tschechische Republik	Private Kreditinstitute	79,9	23,6	1,30	52,3
Tschechische Republik	Ausländische Niederlassung	9,6	k.A.	0,85	58,8
Tschechische Republik	Wohnungsbaugesellschaften	10,5	13,3	0,49	57,2
Ungarn	Private Kreditinstitute	85,0	19,8	1,65	60,6
Ungarn	Genossenschaftsbanken	6,5	17,9	1,18	74,0
Ungarn	Hypothekenbanken	7,6	32,4	1,36	58,3
Ungarn	Wohnungsbaugesellschaften	0,9	-15,6	-0,79	116,6

Quelle: ECB (2005).

Angaben zur Rentabilität von Banken in Beitrittsländern sind noch nicht über einen längeren Zeitraum und für den gesamten Bankensektor verfügbar. Die Daten für das Jahr 2003 liefern daher nur grobe Anhaltspunkte. In Tabelle 7 nochmals wiedergegeben ist die hohe Bedeutung, die private Kreditinstitute in den Beitrittsländern haben. Sparkassen, Genossenschaftsbanken und sonstige Spezialkreditinstitute spielen eine untergeordnete Rolle. Die Rentabilitätskennziffern (*return on equity*, *return on assets*) zeigen, dass private Kreditinstitute sich insgesamt gut positionieren, ihre Rentabilität aber nicht immer die Rentabilität von Genossenschaftsbanken oder Sparkassen übertrifft. Ein ähnliches Bild ergibt sich übrigens auch bei einem Vergleich westeuropäischer Länder. Das Niveau des *return on equity* ist in mittel- und osteuropäischen Ländern im Zeitablauf noch stark schwankend; zeitpunktbezogene Vergleiche sind daher nur eingeschränkt aussagekräftig.

Insgesamt lässt sich die Vorteilhaftigkeit der Privatisierung gerade am Beispiel der Transformationsländer schwer nachweisen. Der verbleibende öffentliche Bankensektor ist in den Beitrittsländern inzwischen so klein, dass er kaum als Vergleichsmaßstab dienen kann. Zu berücksichtigen ist, dass in den osteuropäischen Ländern kein reiner Selektionsprozess stattgefunden hat, sondern die Privatisierung der staatlichen Banken auch eine politische Signalfunktion hatte. Dabei sollte die politische Einflussnahme über das Bankensystem – der Argumentation von Shleifer und Vishny folgend – abgebaut werden. Die Begründung eines öffentlichen Bankensektors, der die wirtschaftliche Entwicklung unterstützt – also Gerschenkorns Argument –, sowie die Möglichkeit, dass Marktversagen (Stiglitz) vorliegt, traten hingegen in den Hintergrund.

Im Nachhinein ist nicht festzustellen, wie sich die staatlichen Banken ohne eine Privatisierung entwickelt hätten. Die Möglichkeit, dass sich die staatlichen Banken im Wettbewerbsprozess hätten behaupten können, ist nicht gänzlich auszuschließen. Die derzeitige Entwicklung – in den Beitrittsländern wie in den alten Mitgliedsländern – deutet zumindest darauf hin, dass Banken alternativer Eigentumsformen durchaus im Markt bestehen können.

#### 4 **Fazit und Ausblick: Die Rolle öffentlicher Banken und eigentumsrechtlicher Wandel**

Die europäische Finanzmarktintegration ist eine ambitionierte Zielsetzung. Die Schaffung gemeinsamer rechtlicher Rahmenbedingungen und die eigentliche Marktintegration kommen voran. Allerdings gibt es durchaus Unterschiede bei der Integration der verschiedenen Marktsegmente. Im Vergleich zum Geldmarkt gilt der Markt für Bankdienstleistungen – insbesondere im Retailgeschäft – als wenig integriert. Dabei haben Annäherungsprozesse vor allem innerhalb der „alten“ EU stattgefunden. Der Variationskoeffizient weist noch auf deutliche Unterschiede zwischen der EU-15 und der EU-25 hin.

Selbst vollständige Integration bedeutet nicht, dass strukturelle Unterschiede nationaler Bankensektoren gänzlich nivelliert werden. Im Annäherungsprozess bleiben Strukturunterschiede sichtbar. Der Vergleich der Beitrittsländer mit den alten Mitgliedsländern zeigt dabei, dass in den osteuropäischen Ländern die Bedeutung des Bankensektors (gemessen an den Krediten/BIP) wächst, aber noch nicht westeuropäisches Niveau erreicht hat, und dass die Versorgungsdichte weitaus geringer ist als in der EU-15. Gleichzeitig ist in den osteuropäischen Ländern der Konzentrationsgrad im Bankensektor deutlich höher als in den alten Mitgliedsländern.

Deutliche Unterschiede bestehen auch in den Eigentumsstrukturen. In den osteuropäischen Beitrittsländern ist der öffentliche Bankensektor im vergangenen Jahrzehnt infolge von Privatisierung deutlich geschrumpft. In den alten Mitgliedsländern waren die Umgestaltungen weniger umfassend. Hinzu kommt, dass in den Transformationsländern Ausländer an der Privatisierung beteiligt waren. Insgesamt wurde in den neuen Mitgliedsländern eine starke Reduktion des öffentlichen Bankensektors und damit regional eine weitgehende Angleichung der Eigentumsstrukturen erreicht. Der Integrationsgrad im Bankensektor ist vergleichsweise gering. In Westeuropa zeigen die Integrationsmaße eine Annäherung, während die eigentumsrechtlichen Strukturen deutlich variieren.

Die osteuropäischen Beitrittsländer werden aufgrund der umfassenden Privatisierung und der weitreichenden Öffnung des Marktzutritts auch als Vorbild für künftige Reformen in Westeuropa angeführt. Doch sollten die lange Zeit für die Privatisierung ins Feld geführten Argumente nicht einfach auf den Bankensektor übertragen werden. Neuere Studien zeigen, dass der Erfolg der Privatisierung von Banken an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist. Die bislang vorliegenden Daten deuten zudem darauf hin, dass sich in den Beitrittsländern anhand der Performance von Banken unterschiedlicher Eigentumsformen kein eindeutiger (privater) Spitzenreiter ermitteln lässt. Vielmehr können sich im Wettbewerb neben privaten Kreditinstituten offenbar auch die (wenigen verbliebenen) Genossenschaftsbanken und Sparkassen behaupten. In diesem Punkt gleichen sich west- und osteuropäische Bankensysteme an.

Es ist nicht auszuschließen, dass die Reduktion des öffentlichen Bankensektors in den ost-europäischen Beitrittsländern auf kurze Sicht übersteuert wurde. Zu berücksichtigen ist, dass die osteuropäischen Länder in ihrem Entwicklungsprozess auch durch Fördermittel europäischer Institutionen unterstützt werden. Letztlich lassen sich zum Umfang des öffentlichen Bankensektors keine allgemeingültigen Empfehlungen ableiten. Grundsätzlich aber gilt, dass für alle Eigentumsformen die gleichen Spielregeln gelten sollten. Hierauf kann im weiteren Verlauf der europäischen Finanzmarktintegration geachtet werden. Noch ist der europäische Bankensektor stark fragmentiert; nationale Besonderheiten und Barrieren für grenzüberschreitende Transaktionen behindern das Zusammenwachsen und damit auch jene Marktprozesse, die weitere eigentumsrechtliche Veränderungen anstoßen könnten. Es bleibt also offen, ob die verbliebenen öffentlichen Banken – um dem Bild von Andrianova, Demetriades und Shortland (2003) zu folgen – im weiteren Integrations- und Entwicklungsprozess eines natürlichen Todes sterben werden.

### Literaturverzeichnis

- Andrianova, Svetlana, Pancios Demetriades und Anja Shortland (2003): *Government Ownership of Banks, Institutions, and Financial Development*. Mimeo.
- Baele, Lieven, Annalisa Ferrando, Peter Hördahl, Elizaveta Krylova und Cyril Monnet (2004): *Measuring Financial Integration in the Euro Area*. European Central Bank Occasional Paper Series No.14. Brüssel.
- Barth, James R., Gerard Caprio und Ross Levine (2001): Banking Systems Around the Globe: Do Regulations and Ownership Affect Performance and Stability? In: F.S. Mishkin (Hrsg.): *Prudential Supervision: What Works and What Doesn't*. Chicago and London, 31–88.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt und Ross Levine (2001): Legal Theories of Financial Development. *Oxford Review of Economic Policy*, 17 (4), 483–501.
- Berger, Allen N., George R.G. Clark, Robert Cull, Leora Klappner und Gregory F. Udell (2004): Corporate Governance and Bank Performance: A Joint Analysis of the Static, Selection and Dynamic Effects of Domestic, Foreign and State Ownership. *Journal of Banking and Finance*, 29 (8), 2179–2221.
- Bonin, John P., Iftekhar Hasan und Paul Wachtel (2004): Privatization Matters: Bank Efficiency in Transition Countries. World Bank Conference on Bank Privatization, Washington, D.C., November 20-21, 2003. Revised Version March 2004.
- Buch, Claudia M. (1996): *Creating Efficient Banking Systems: Theory and Evidence from Eastern Europe*. Institut für Weltwirtschaft Kiel. Kiel Studies 277. Tübingen.
- Deutsche Bank Research (2005): Post-FSAP Agenda: Chancen zur Vollendung der europäischen Finanzmarktintegration. EU-Monitor. *Finanzmarkt Spezial*, Nr. 24.
- Engerer, Hella (2001): *Privatization and Its Limits in Central and Eastern Europe. Property Rights in Transition*. Basingstoke und New York.
- Engerer, Hella und Mechthild Schrooten (2005): *Deutschlands Bankensektor. Perspektiven des Dreisäulensystems*. Baden-Baden.
- Europäische Kommission (2005): *Grünbuch zur Finanzdienstleistungspolitik (2005–2010)*. Brüssel.
- European Bank for Reconstruction and Development (EBRD): *Transition Report* (verschiedene Ausgaben). London.
- European Central Bank (2004): Report on EU Banking Structure. November 2004.

- European Central Bank (2005): *Banking Structures in the New Member States*. January 2005.
- European Commission (1988): *The Costs of Non-Europe*. Cecchini Report. Brüssel.
- Gerschenkorn, Alexander (1962): *Economic Backwardness in Historical Perspective. A Book of Essays*. Cambridge, MA.
- Herrmann, Sabine und Axel Jochem (2003): *Die internationale Integration der Geldmärkte in den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern: Abweichungen von der gedeckten Zinsparität, Kapitalverkehrskontrollen und Ineffizienzen des Finanzsektors*. Volkswirtschaftliches Forschungszentrum der Bundesbank, Diskussionspapier 07/03. Frankfurt a.M.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes und Andrei Shleifer (2002): Government Ownership of Banks. *The Journal of Finance*, 57 (1), 265–301.
- Levine, Ross (1999): Law, Finance and Economic Growth. *Journal of Financial Intermediation*, 8, 8–35.
- London Economics (2002): *Quantification of the Macro-Economic Impact of Integration of EU Financial Markets*. Report to the European Commission. Download unter: [http://europa.eu.int/comm/internal\\_market/securities/docs/studies/summary-londonecon\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/internal_market/securities/docs/studies/summary-londonecon_en.pdf)
- Meggison, William L (2005): The Economics of Bank Privatization. *Journal of Banking and Finance*, 29 (8), 1931–1980.
- Micco, Alejandro, Ugo Panizza und Mónica Yañez (2004): *Bank Ownership and Performance*. Inter-American Development Bank, Working Paper 518. Washington, D.C.
- Pagano, Marco und Paolo Volpin (2001): The Political Economy of Finance. *Oxford Review of Economic Policy*, 17 (4), 502–519.
- Sapienza, Paola (2004): The Effects of Government Ownership on Bank Lending. *Journal of Financial Economics*, 72 (2), 357–384.
- Shleifer, Andrei und Robert W. Vishny (1994): Politicians and Firms. *Quarterly Journal of Economics*, 109 (4), 995–1025.
- Stiglitz, Joseph E. (1994): The Role of the State in Financial Markets. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1993, 19–52.