

Braucht Deutschland eine „starke private deutsche Bank“?

Über die Notwendigkeit nationaler Champions im Bankwesen¹

Von Isabel Schnabel und Hendrik Hakenes, Bonn

I. Einleitung

Im Mai 2004 erregte der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder mit einer ungewöhnlichen Aufforderung Aufsehen. Auf dem 21. Sparkassentag in Frankfurt appellierte er an die privaten Banken, möglichst bald miteinander zu fusionieren. Die Banken sollten endlich „in die Strümpfe kommen“, man brauche eine global wettbewerbsfähige Bank und mindestens eine weitere, die auf europäischer Ebene konkurrenzfähig sein könne.² Gleichzeitig warf der Kanzler den Entscheidungsträgern der Banken Managementversagen vor, weil sie es versäumt hätten, den Konsolidierungsprozess rechtzeitig in Gang zu bringen. Es ist klar, dass sich diese Schelte in erster Linie an die deutschen Großbanken richtete, die in den vergangenen Jahren wiederholt miteinander in Fusionsgespräche eingetreten waren, ohne sie jemals zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Zusätzliche Brisanz erhielt die Aussage des Kanzlers dadurch, dass auch die Postbank, die als Tochter der Post im Mehrheitsbesitz des Bundes ist, im Fusionskarussell eine wichtige Rolle spielt und dass die Gerüchte über einen Zusammenschluss der Postbank mit der Deutschen Bank den geplanten Börsengang der Postbank infrage stellten. Im bereits begonnenen Konsolidierungsprozess im Sparkassensektor sah der Kanzler ein Argument für das Festhalten am so genannten „Drei-Säulen-Modell“, die Aufgliederung des deutschen Bankensektors in Geschäftsbanken, öffentliche Banken und Genossenschaftsbanken.

¹ Wir danken Andreas Hackethal, Bernd Rudolph, Reinhold Schnabel und insbesondere Martin Hellwig für Diskussionen sowie Silvia Grätz für ihre Unterstützung als wissenschaftliche Hilfskraft.

² Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Mai 2004.

Obwohl der Bundeskanzler klarstellte, dass Bankenzusammenschlüsse nicht von der Politik angestoßen werden könnten, kann die Äußerung von Herrn Schröder gleichwohl als ein solcher Anstoß verstanden werden. Der Kanzler setzte damit seine Politik der Förderung „nationaler Champions“ fort, wie man sie beispielsweise im Zusammenhang mit der Ministererlaubnis bei der Fusion von EON und Ruhrgas oder in Diskussionen um die Privilegierung der Deutschen Post gesehen hat.³ Tatsächlich ist die Idee der Förderung nationaler Champions keineswegs neu. Schon im siebzehnten Jahrhundert betrieb Jean-Baptiste Colbert als Finanzminister Ludwigs des XIV. eine aktive Industriepolitik, der allerdings nur zweifelhafter Erfolg beschieden war. Seit den 1970er-Jahren fand die Idee neuen Auftrieb und auch eine theoretische Rationalisierung in Form der „strategischen Handelspolitik“. Im Mittelpunkt stand die Frage, ob es sich aus Sicht eines Landes lohnen kann, inländischen Unternehmen im Inland Monopolrenten zu gewähren, um sie so im internationalen Geschäft wettbewerbsfähiger zu machen. Aus nationaler Sicht lohnt sich eine solche Strategie nur dann, wenn die Wohlfahrtsgewinne durch Ausnutzung von Marktmacht im internationalen Geschäft die Wohlfahrtsverluste aus der Monopolisierung des Inlandsmarktes übersteigen.⁴ In der Praxis war der Idee jedoch wenig Erfolg beschieden, wie sich beispielsweise an den gescheiterten Projekten französischer Industriepolitik ersehen lässt.

Tatsächlich ist Gerhard Schröder aber mit seiner Sichtweise nicht allein: Auch die heutige Kanzlerin Angela Merkel propagierte im Wahlkampf öffentlich, dass nationale Champions und wirtschaftliche Stärke untrennbar miteinander verbunden seien; Deutschland solle auch in Zukunft deutsche Banken haben, sagte sie der *Financial Times* Deutschland.⁵ Ähnlich wurde von der Europäischen Zentralbank und der Bundesbank wiederholt die Meinung vertreten, dass ein Konsolidierungsprozess in Europa und insbesondere in Deutschland notwendig sei.⁶ Selbst die Industrie äußerte den Wunsch nach einer großen deutschen Bank.⁷ So viel Einhelligkeit wirft die Frage auf, wie die Forderung nach einem nationalen Champion aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht zu beurteilen

³ Siehe hierzu das Hauptgutachten der *Monopolkommission* (2004).

⁴ Der klassische Aufsatz zu diesem Thema ist von *Brander* und *Spencer* (1981). Siehe auch *Brander* (1995).

⁵ *Financial Times* Deutschland vom 21. Juli 2005.

⁶ *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 6. Mai 2004, *Financial Times* Deutschland vom 27. Mai 2004.

⁷ *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 9. Mai 2004.

ist. Im folgenden Beitrag wird versucht, diese Frage aus theoretischer und empirischer Perspektive zu behandeln. Dazu werden wir nach einer kurzen Bestandsaufnahme zunächst untersuchen, ob Fusionen im deutschen Bankwesen sinnvoll sein könnten, indem wir die volkswirtschaftlichen Nutzen und Kosten solcher Fusionen aus theoretischer und empirischer Sicht diskutieren. Anschließend wollen wir uns der Frage zuwenden, welche Risiken mit einer Einmischung des Staates in die Fusionstätigkeit der deutschen Banken verbunden sind.

II. Bestandsaufnahme

Die deutschen Banken weisen seit Jahren eine relativ schwache Rentabilität im Vergleich mit anderen europäischen und amerikanischen Banken auf. Nach Daten der OECD betrug die Gesamtkapitalrendite deutscher Banken im Durchschnitt der Jahre 1992 bis 2001 0,49 Prozent, was deutlich unterhalb der Renditen anderer Länder wie beispielsweise Spanien (0,86 Prozent) und insbesondere Großbritannien (1,07 Prozent) liegt.⁸ Tatsächlich ist die Gesamtkapitalrendite zwischen 1992 und 2001 im Trend gefallen, wobei allerdings einige Schwankungen zu beobachten waren. Interessanterweise zeigt sich dieser Trend sowohl bei den Geschäftsbanken als auch bei den Genossenschaftsbanken und den öffentlichen Banken.⁹ Der Grund für die relativ geringe Rentabilität der deutschen Banken im Vergleich mit den Banken anderer Länder scheint in erster Linie auf der Ertragsseite zu liegen, d. h. in relativ geringen Zinsmargen und Provisionserträgen, und nicht so sehr auf der Kostenseite.¹⁰

Gleichzeitig war die Bankendichte (die Bankenanzahl pro 100.000 Einwohner) in Deutschland im Jahre 2002 mit 3,1 fast doppelt so hoch wie der EU-Durchschnitt.¹¹ Auch die Zweigstellendichte lag oberhalb des europäischen Durchschnitts, aber nicht ganz so deutlich.¹² Schließlich

⁸ OECD (2002). Siehe auch Brunner et al. (2004), S. 8 ff., und *International Monetary Fund* (2003a), S. 33 ff. Eine Studie der *Deutschen Bank* (2004) bestätigt diesen Vergleich in Bezug auf die Eigenkapitalrenditen. Die deutschen Banken erreichen in den Jahren 1992 bis 2001 einen Durchschnitt von 5,7 Prozent. Spanien und Großbritannien weisen mit 7,4 Prozent beziehungsweise 15,7 Prozent deutlich höhere Werte auf. Frankreich kommt hingegen nur auf 4,8 Prozent und Italien auf 5,1 Prozent.

⁹ *International Monetary Fund* (2003b), S. 18.

¹⁰ *International Monetary Fund* (2003a), S. 43 f., und Brunner et al. (2004), S. 13 ff.

¹¹ *Deutsche Bank* (2004).

¹² *Europäische Zentralbank* (2000), *Sachverständigenrat* (2004), S. 290.

war die Bankenkonzentration deutlich niedriger als der Durchschnitt: Gemessen an der Bilanzsumme betrug der Marktanteil der fünf größten Banken in Deutschland im Jahre 2002 lediglich 22 Prozent, während der EU-Durchschnitt bei ungefähr 59 Prozent lag;¹³ auch der Herfindahl-Index (die Summe der quadrierten Marktanteile) lag in Deutschland mit 0,01 deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts von 0,1.¹⁴ Ähnliche Ergebnisse ergeben sich bei Zugrundelegung der Depositen oder der Kredite an Nichtbanken.¹⁵ Diese Zahlen spiegeln deutlich die Fragmentierung des deutschen Bankensystems wider. Diese ergibt sich zum einen aus der bereits erwähnten „Drei-Säulen-Struktur“, zum anderen aus der Vielzahl kleiner, lokaler Institute innerhalb der genossenschaftlichen und öffentlichen Bankensektoren.

Es scheint jedoch inzwischen ein Konsens zu bestehen, dass diese Zahlen ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Wettbewerbssituation im deutschen Bankensektor ergeben, da sie nicht berücksichtigen, dass der Wettbewerb innerhalb der genossenschaftlichen und der öffentlich-rechtlichen Säulen durch das Regionalprinzip beschränkt ist.¹⁶ Unterstellt man als Gedankenexperiment, dass alle genossenschaftlichen und alle öffentlich-rechtlichen Institute gemeinsam als einzelne Bank agieren, ergibt sich für das Jahr 2002 eine Konzentrationsrate in Höhe von 67 Prozent, womit Deutschland im oberen Bereich der entwickelten Länder läge.¹⁷ Noch besser geeignet wären jedoch Maße, die sich direkt auf den relevanten Markt beziehen, z.B. auf den lokalen Markt im Einlagengeschäft.¹⁸ Leider liegen hierzu bislang keine geeigneten Zahlen auf Basis von Marktanteilen vor.¹⁹ Auch wenn das absolute Niveau der Wettbewerbsintensität mit Unsicherheit behaftet ist, besteht Einigkeit darüber, dass der Wettbewerb im deutschen Bankenmarkt insbesondere seit

¹³ *Sachverständigenrat* (2004), S. 290.

¹⁴ *Europäische Zentralbank* (2000).

¹⁵ *Europäische Zentralbank* (2000). Viel größere Konzentrationsraten erhält man, wenn man beispielsweise das Emissionsgeschäft zugrunde legt (siehe *Fischer und Pfeil* (2004), S. 314 f.).

¹⁶ Siehe z.B. *Sachverständigenrat* (2004), S. 290 f., und *Brunner et al.* (2004), S. 21 ff.

¹⁷ *Sachverständigenrat* (2004), S. 290. *Hackethal* (2004), S. 75, findet auf Basis gleicher Überlegungen eine Konzentrationsrate von 59 Prozent, nahe am europäischen Durchschnitt von 57 Prozent.

¹⁸ Siehe hierzu auch die Ausführungen von *Fischer und Pfeil* (2004), S. 305 ff.

¹⁹ *Fischer und Pfeil* (2004), S. 310, berechnen lokale Herfindahl-Indizes auf Basis der Zweigstellenanzahl und kommen auf einen durchschnittlichen Wert von 0.206 für Westdeutschland und von 0.325 für Ostdeutschland.

der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre gestiegen ist. Dies geht jedoch nicht allein auf Bankenwettbewerb, sondern auch auf Nichtbankenwettbewerb zurück, vor allem auf die Einführung von Geldmarktfonds im Jahre 1994.²⁰

Der Konsolidierungsprozess hat in Deutschland viel später angefangen als in vielen anderen europäischen Ländern. Tatsächlich hat es jedoch in den letzten Jahren auch in Deutschland eine regelrechte Fusionswelle im Bankensektor gegeben. So fanden 44 Prozent aller Bankenzusammenschlüsse in der EU zwischen Januar 1995 und Juni 2000 in Deutschland statt; 89 Prozent dieser Fusionen betrafen Zusammenschlüsse zwischen deutschen Banken.²¹ Betrachtet man jedoch die Größenordnungen der Fusionen, so liegt Deutschland bei den inländischen Fusionen – relativ zur Größe seines Marktes – wiederum weit unterhalb des EU-Schnitts.²² Ein überwiegender Anteil der deutschen Fusionen betraf also sehr kleine Banken, vor allem Genossenschaftsbanken. Häufig handelte es sich hierbei um Sanierungsfusionen. Die Fusionsaktivitäten im Geschäftsbankensektor sind hingegen gering.²³ Selbst der Zusammenschluss zwischen den beiden bayerischen Banken im Jahre 1998 war relativ zur gesamten Bilanzsumme des Marktes klein, insbesondere wenn man ihn mit Zusammenschlüssen in anderen europäischen Ländern vergleicht, z.B. mit der Fusion zwischen BNP und Paribas in Frankreich oder der Fusion zwischen dem Schweizerischen Bankverein und der Schweizerischen Bankgesellschaft in der Schweiz. Waren Fusionen lange Zeit auf das Inland begrenzt, so zeigt sich in jüngerer Zeit ein deutlicher Trend zu grenzüberschreitenden Zusammenschlüssen. Dem ersten größeren Zusammenschluss der Deutschen Bank mit Bankers Trust folgte die Fusion der Bayerischen Hypo- und Vereinsbank (HVB) mit dem italienischen Uni-Credit. Im Gegensatz zu den nationalen Fusionen hatten die wenigen internationalen Zusammenschlüsse häufig sehr große Volumina.

Das geringe Volumen der inländischen Fusionen ist nicht zuletzt eine Folge des „Drei-Säulen-Systems“. Die aktuellen Eigentumsstrukturen verhindern Fusionen über Bankentypen hinweg. Bei den Genossenschaften werden Übernahmen durch das Prinzip des Stimmrechts „nach Köpfen“ wirksam unterbunden; eine Veräußerung öffentlicher Banken ist nach herrschender Auffassung bei heutiger Rechtslage unzulässig. Daher

²⁰ Siehe *Fischer und Pfeil* (2004), S. 319, 320 ff.

²¹ *Europäische Zentralbank* (2000).

²² *Europäische Zentralbank* (2000).

²³ *Lang und Welzel* (1999).

ist ein erheblicher Teil des Bankensystems von Aufkäufen durch die Geschäftsbanken abgeschottet. Doch die Rufe nach einer Lockerung des Drei-Säulen-Systems sind in jüngerer Zeit lauter geworden, wie beispielsweise in dem viel beachteten Bericht des Internationalen Währungsfonds.²⁴ Das Scheitern des Verkaufs der Sparkasse in Stralsund im Jahre 2003 macht jedoch deutlich, dass einer solchen Lockerung erhebliche politische Widerstände entgegenstehen.²⁵

III. Nutzen von Fusionen im deutschen Bankwesen

Wir wollen zunächst untersuchen, welche Nutzen sich aus volkswirtschaftlicher Sicht durch Fusionen zwischen deutschen Banken ergeben könnten. Aus der Wirtschaftstheorie ergeben sich im Wesentlichen die folgenden drei Argumente für Effizienzgewinne aus dem Zusammenschluss von Banken: Steigerung der Kosteneffizienz durch ein verbessertes Management; *Economies of scale* (Skalenerträge), das heißt Vorteile, die sich allein aus der Größe der Banken ergeben; und *Economies of scope* (Verbundeffekte), bei denen sich die Vorteile aus der Verbindung verschiedener, sich ergänzender Geschäftsbereiche ergeben. Dem Argument der Kosteneffizienz liegt die Annahme zugrunde, dass die Banken unterhalb des „effizienten Randes“ ihrer Technologie operieren, dass sie also mit den verwendeten Inputs nicht den maximalen Output erwirtschaften. Bei einer Bankfusion könnten derartige „X-Ineffizienzen“ durch ein verbessertes Management beseitigt werden. Skalenerträge ergeben sich vor allem aus der Existenz von Fixkosten sowie aus der Möglichkeit der Diversifikation auf der Aktiv- und Passivseite der Bilanz. Verbundeffekte entstehen beispielsweise dann, wenn fusionierende Banken ihre Spezialprodukte in dem Markt der jeweils anderen Bank unterbringen können. Dies setzt voraus, dass die Banken über unterschiedliche Produktpaletten oder unterschiedliche Märkte verfügen.

Die empirische Evidenz für alle genannten Arten von Effizienzgewinnen ist eher ernüchternd:²⁶ Zwar scheinen die X-Ineffizienzen bei

²⁴ *International Monetary Fund* (2003b), S. 20. Einen ähnlichen Tenor hat auch das Jahresgutachten des Sachverständigenrates (2004).

²⁵ Umfassende Analysen der bisherigen Reformen und der Perspektiven des deutschen Bankensystems finden sich bei *Engerer und Schrooten* (2004) sowie *Hackethal und Schmidt* (2005).

²⁶ Siehe insbesondere die Überblicksartikel von *Berger et al.* (1999) und *Amel et al.* (2004).

Banken beträchtlich zu sein,²⁷ jedoch ist unklar, ob sich diese durch Bankenzusammenschlüsse beseitigen lassen.²⁸ Skalenerträge scheinen sich in Europa wie in den USA nur für kleine und mittlere Banken bis zu einer Bilanzsumme von weniger als 10 Milliarden Dollar zu ergeben (die Deutsche Bank hat eine Bilanzsumme von ungefähr 1000 Milliarden Dollar).²⁹ Für Deutschland wird jedoch argumentiert, dass die großen Banken aufgrund der dominanten Position der Sparkassen im Retailgeschäft zu klein sind, um die hohen Fixkosten zu erwirtschaften, die mit der Aufrechterhaltung der Zweigstellennetze verbunden sind.³⁰ Systematische empirische Studien gibt es hierzu allerdings nicht. Bei kleinen deutschen Banken scheinen die Kostenersparnisse durch Fusionen nicht besonders groß zu sein. So geben Lang und Welzel (1999) für Zusammenschlüsse von Genossenschaftsbanken zwischen 1989 und 1997 bei einer Verdopplung der Bankgröße durchschnittliche Kostenersparnisse von 2,1 Prozent an.³¹ Dies könnte darauf hindeuten, dass viele Skaleneffekte auch ohne Fusionen, beispielsweise durch Kooperationen innerhalb des Verbunds oder durch Outsourcing fixkostenintensiver Aktivitäten erzielt werden können. Für die USA haben einige Studien Diversifikationseffekte für Fusionen nachweisen können, die mit einer geografischen Expansion verbunden sind.³² Eine starke geografische Expansion ist bei Fusionen großer deutscher Banken jedoch nicht zu erwarten. Es gibt auch nur sehr wenige Studien, die deutliche Verbundeffekte identifizieren können.³³ Aufgrund der Schwierigkeit, einen geeigneten Vergleichsmaßstab zu finden, sind die Ergebnisse dieser Untersuchungen außerdem mit Vorsicht zu genießen.

²⁷ *Altunbas et al.* (2001) beziffern sie bei europäischen Banken verschiedener Größenklassen im Schnitt auf 20 bis 25 Prozent relativ zu der effizientesten Institution. Deutsche Banken sind gemäß dieser Studie relativ effizient (15–17 Prozent).

²⁸ Gemäß einer Untersuchung europäischer Fusionen durch *Vander Venet* (1996) können inländische Fusionen gleich großer Banken die Kosteneffizienz verbessern. *Lang und Welzel* (1999) finden für Deutschland keinen Effekt von Fusionen im Genossenschaftssektor auf die Kosteneffizienz.

²⁹ Siehe *Amel et al.* (2004) und *Altunbas et al.* (2001). Für Deutschland scheint die Grenze sogar noch niedriger zu liegen (siehe *Lang und Welzel* (1998)).

³⁰ *Hackethal* (2004), S. 82. Gemäß *Fischer und Pfeil* (2004), S. 311, gehören durchschnittlich 40 Prozent der städtischen Zweigstellen den Sparkassen.

³¹ Dieser Schätzwert stellt laut Interpretation der Autoren eine Obergrenze dar und schließt auch die Verbundeffekte mit ein.

³² Siehe *Hughes et al.* (1999). Eine bessere Diversifikation bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass die großen Banken insgesamt sicherer sind; bei den US-Banken war das nicht der Fall (siehe *Demsetz und Strahan* (1997)).

³³ *Lang und Welzel* (1996) finden Hinweise auf Verbundeffekte bei deutschen Genossenschaftsbanken.

Es ist jedoch möglich, dass die empirischen Studien die in der Zukunft zu erzielenden Effizienzgewinne aus Fusionen im Bankwesen unterschätzen: Zum einen dürfte dem Fixkostenargument angesichts immer aufwendigerer IT- und Risikomanagementsysteme, nicht zuletzt aufgrund der neuen Basel-II-Richtlinien, ein immer größeres Gewicht zukommen.³⁴ Die zentrale Frage ist hier, inwiefern es den kleinen Banken gelingt, Skaleneffekte auch ohne Bankenzusammenschlüsse zu realisieren. Zum anderen könnten Deregulierungen im Bankensystem das Potenzial für effizienzsteigernde Bankenzusammenschlüsse erhöhen.³⁵ Eine solche Deregulierung wäre in Deutschland das Aufbrechen des „Drei-Säulen-Modells“. Außerdem sagen die empirischen Studien nur wenig über die Auswirkungen grenzüberschreitender Fusionen aus, die in der Vergangenheit in den meisten Ländern eher selten waren, aber zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Ein weiteres Argument, das in der politischen Diskussion häufig vorgebracht wird, das aber unseres Wissens bislang keinen Eingang in die theoretische Literatur gefunden hat, ist die Idee, dass die deutsche Industrie für Großprojekte im Ausland eine starke deutsche Bank als Partner benötigt. Mit diesem Argument soll auf die Notwendigkeit einer Fusion *innerhalb* des deutschen Bankensystems (oder zumindest einer Fusion mit deutschem „Seniorpartner“) hingewiesen werden. Empirische Evidenz gibt es für derartige Vorteile bislang nicht.

Schließlich könnte es einer Bank, die im Inland einen großen Marktanteil hat, möglicherweise gelingen, auch im internationalen Markt Monopolgewinne zu erwirtschaften. Dieses Argument kommt dem traditionellen Argument für nationale Champions am nächsten. Tatsächlich scheint es eher unwahrscheinlich, dass selbst eine große deutsche Bank im internationalen Geschäft erhebliche Monopolrenten erwirtschaften kann, da sie im internationalen Vergleich immer noch relativ klein ist und die Anzahl der Marktteilnehmer auf der internationalen Ebene typischerweise groß ist. Die empirische Literatur hat bislang lediglich Marktmachteffekte auf der lokalen Ebene nachgewiesen.³⁶

³⁴ Hakenes und Schnabel (2005) argumentieren, dass das neue Basler Abkommen aufgrund hoher Implementierungskosten zu einer Wettbewerbsverzerrung zugunsten größerer Banken führt.

³⁵ Tatsächlich gibt es Evidenz für eine Erhöhung der optimalen Betriebsgröße durch technologische Fortschritte und regulatorische Änderungen. Siehe z.B. Cavallo und Rossi (2001).

³⁶ Tatsächlich ist die Evidenz selbst auf lokaler Ebene uneinheitlich (siehe Berger et al. (1999)).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die empirischen Untersuchungen nicht den Schluss zulassen, dass sich durch eine weitere Konsolidierung im Bankwesen in großem Umfang Kostenersparnisse erzielen lassen. Insbesondere gibt es keinen Hinweis darauf, dass eine solche Konsolidierung durch Fusionen zwischen großen Banken erfolgen sollte. Ganz im Gegenteil scheinen die größten Effizienzgewinne durch Fusionen zwischen kleinen und mittleren Banken, also insbesondere bei den stark fragmentierten Sparkassen und Genossenschaftsbanken, zu erzielen zu sein. Insofern ist auch das Ausbleiben von Fusionen großer Banken in Deutschland vielleicht weniger Managementversagen als die Erkenntnis des zweifelhaften Erfolges solcher Fusionen.

In jedem Fall sollte die Entscheidung, ob und welche Fusionen sinnvoll sind, dem Markt und nicht dem Politiker überlassen werden. Eine politische Entscheidung ist es hingegen, ob tatsächlich ein erheblicher Teil des Bankensektors vor Übernahmen abgeschirmt werden soll, wie es zurzeit der Fall ist. Die Befürworter einer Lockerung des „Drei-Säulen-Modells“ argumentieren, dass sich durch Fusionen von Banken aus verschiedenen Bankengruppen (z.B. Kreditbanken und Sparkassen) Skalen- und Verbundeffekte erzielen ließen. Außerdem könne die Effizienz der öffentlichen Banken durch eine Privatisierung erhöht werden. Andererseits gibt es bislang keine empirische Evidenz für besondere Ineffizienzen im öffentlichen Bankensektor.³⁷ Weiterhin darf man auch nicht übersehen, dass ein Aufgeben der Drei-Säulen-Struktur mit unerwünschten Verteilungseffekten oder sogar mit Effizienzverlusten verbunden sein könnte (z.B. aufgrund einer regionalen Unterversorgung mit Bankdienstleistungen), ein bislang theoretisch und empirisch kaum untersuchtes Phänomen.³⁸

IV. Kosten von Fusionen im deutschen Bankwesen

Dem zweifelhaften Nutzen von Fusionen zwischen deutschen Banken steht eine Reihe volkswirtschaftlicher Kosten gegenüber. Interessanterweise sind die meisten dieser Kosten dann besonders hoch, wenn große inländische Banken miteinander fusionieren. Zum einen besteht besonders bei Fusionen großer Banken die Gefahr der Marktbeherrschung

³⁷ *International Monetary Fund* (2003a), S. 44.

³⁸ Eine theoretische Analyse des Arguments, dass öffentliche Banken lokale Depositionen in derselben Region reinvestieren und so der Regionalförderung dienen, findet sich bei *Hakenes und Schnabel* (2006).

durch die fusionierte Bank. Dies gilt vor allem für die Depositen-, aber auch zum Teil die Kreditmärkte, die überwiegend lokal sind und von ausländischem Wettbewerb weitgehend abgeschirmt sind. Dies mag zwar für die Profitabilität der Banken förderlich sein, ist jedoch typischerweise mit Wohlfahrtsverlusten verbunden. Wie groß diese Marktmachtereffekte tatsächlich sind, ist in der Literatur umstritten.³⁹ Außerdem ist es möglich, dass bei manchen Banken die „optimale Betriebsgröße“ bereits überschritten ist und dass eine Fusion zu „Diseconomies of scale“ führt, z.B. aufgrund von Managementproblemen bei einer zu großen und zu komplexen Institution. Laut einer Studie von Lang und Welzel (1998) scheint es bei großen deutschen Banken tatsächlich solche Effekte zu geben.⁴⁰

Weiterhin stellt sich die Frage, welche Auswirkungen eine Konsolidierung des Bankensystems auf die Mittelstandsfinanzierung hätte. Stein (2002) argumentiert, dass große Banken ihre Kreditentscheidungen überwiegend anhand von „harten Fakten“ fällen, um diese Entscheidungen über alle Hierarchieebenen hinweg vermitteln zu können; kleinere Banken können sich in ihren Entscheidungen hingegen auf „weiche Fakten“ stützen, weil es keine vergleichbaren Agenturprobleme innerhalb der Bank gibt. Unterstellt man nun, dass vor allem große Unternehmen harte Informationen bereitstellen können, können Fusionen im Bankwesen zu einer Verlagerung der Kreditvergabe hin zu den größeren Unternehmen führen. Empirische Studien für die USA und Italien bestätigen diesen Effekt.⁴¹ Ähnlich könnte man argumentieren, dass große Banken Agenturprobleme innerhalb der Bank dadurch lösen, dass sie Kredite nur bei Bereitstellung umfangreicher Sicherheiten vergeben. Auch dann könnte eine Konsolidierung im Bankwesen negative Auswirkungen auf die Finanzierung des Mittelstands haben, wenn dieser zur Bereitstellung der geforderten Sicherheiten nicht in der Lage ist.

Der potenziell schwerwiegendste, jedoch am schwierigsten zu erfassende volkswirtschaftliche Kostenfaktor besteht jedoch in einer möglichen Erhöhung des systemischen Risikos durch die Fusion. Die zunehmende Häufigkeit von Banken- und Währungskrisen seit den 1970er-Jahren hat die Frage nach den Ursachen dieser Krisen in den Mittelpunkt des öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses gerückt. Die Tatsache, dass

³⁹ Siehe *Berger et al. (1999)*. Studien über Deutschland sind uns nicht bekannt.

⁴⁰ Gemäß *Lang und Welzel (1998)* würde eine Verdopplung des Outputs bei den größten deutschen Banken zu einer Kostenerhöhung zwischen 102 und 114 Prozent führen.

⁴¹ Siehe *Berger et al. (1999)*.

Deutschland bislang von einer großen Krise verschont geblieben ist, sollte nicht den Blick dafür verstellen, dass solche Krisen auch bei uns möglich sind, so wie sie auch in anderen entwickelten Ländern wie beispielsweise den USA und den skandinavischen Ländern aufgetreten sind, mit schwerwiegenden Folgen für das staatliche Budget und die wirtschaftliche Entwicklung.

Die Forschung hat sich in den letzten Jahren intensiv mit der Frage beschäftigt, welchen Einfluss eine hohe Konzentration im Bankwesen auf die Finanzstabilität hat. Ein Ergebnis dieser Forschung war, dass weniger Wettbewerb (oder mehr Konzentration) die Finanzstabilität erhöhen könnte, weil die höheren Margen (und die Angst, diese Margen zu verlieren) die Banken in ihrem Risikoverhalten disziplinieren.⁴² Das deutsche Bankensystem sollte demnach aufgrund der stark geschrumpften Margen eine relativ geringe Stabilität aufweisen. Tatsächlich haben die deutschen Banken in den vergangenen Jahrzehnten – anders als die Banken vieler anderer entwickelter Länder und trotz schwerer makroökonomischer Schocks – eine erstaunliche Widerstandskraft bewiesen.

Die theoretische Literatur zum Zusammenhang zwischen Bankenwettbewerb und Finanzstabilität betrachtet typischerweise Bankensysteme mit symmetrischen, gleich großen Banken.⁴³ Aus dem Vorhandensein einiger sehr großer Banken können sich jedoch ganz andere Probleme ergeben. Nimmt man an, dass die Risiken innerhalb einer großen Bank stärker korreliert sind als bei vielen kleinen Banken (z.B. aufgrund der einheitlichen Geschäftspolitik), so könnte das systemische Risiko in einem Bankensystem mit einigen großen Banken größer sein als in einem System mit vielen kleinen Banken. Hinzu kommen im Falle eines Bankenzusammenbruchs die möglicherweise auftretenden Ansteckungseffekte, die bei großen Banken besonders schwerwiegend sein dürften. Gerade diese Ansteckungseffekte könnten die großen Banken dazu verleiten, sich darauf zu verlassen, dass ihnen der Staat in Krisenzeiten beistehen wird. Ex ante geäußerte Beteuerungen der Regierung, die Banken in der Krise nicht zu unterstützen, sind zur Unglaublichkeit verdammt. Wenn die Krise erst einmal eingetreten ist, ist es meist im Inte-

⁴² Siehe *Keeley* (1990). Die These eines Trade-offs zwischen Wettbewerb und Bankenstabilität hat eine große Folgeliteratur angestoßen, die die Robustheit dieser These jedoch infrage stellt (siehe den Überblicksartikel von *Allen und Gale* (2004)).

⁴³ Siehe z.B. *Hellman, Murdoch und Stiglitz* (2000), *Allen und Gale* (2004) oder *Boyd und de Nicolò* (2005).

resse der Regierung, Ansteckungseffekte auf das restliche Bankensystem zu vermeiden.

Die Kosten solcher impliziter Garantien sind vielfältig. Zum einen ist es wohlbekannt, dass solche Garantien – ähnlich wie eine unfaire Einlagenversicherung – zu einer erhöhten Risikoübernahme bei den geschützten Banken führen können. Gleichzeitig haben diese Garantien über den Wettbewerb auch einen Einfluss auf das restliche Bankensystem. Hakenes und Schnabel (2004) zeigen in einem theoretischen Modell, dass Garantien zugunsten eines Teils des Bankensektors über Wettbewerbseffekte zu einer erhöhten Risikoübernahme bei den restlichen Banken führen können. Im Modell führt die staatliche Garantie zu einer Expansion der geschützten Banken, wodurch sich der Wettbewerb um Depositionen verschärft, was die Margen der ungeschützten Banken reduziert. Dies wiederum erzeugt bei den ungeschützten Banken einen Anreiz zu einer erhöhten Risikoübernahme. Weiterhin stellt der „Bail-out“ einer großen Bank eine erhebliche Belastung für das staatliche Budget dar, wie beispielsweise die Savings-and-Loans-Krise und die skandinavischen Krisen gezeigt haben. So kann aus dem „too big to fail“ leicht ein „too big to be rescued“ werden. Wie relevant diese Effekte sind, ist letztlich eine empirische Frage. Die empirische Evidenz für den Zusammenhang zwischen Bankenwettbewerb und Stabilität ist uneinheitlich.⁴⁴ Andererseits gibt es deutliche Evidenz dafür, dass „Too-big-to-fail“-Garantien zu einer erhöhten Risikoübernahme bei den großen Banken führen können.⁴⁵

Für Deutschland lässt sich die Relevanz solcher Überlegungen leicht ermessen, wenn man in die deutsche Geschichte zurückblickt. So war die schwere Banken- und Währungskrise von 1931 vor allem eine Krise der Großbanken mit Zweigstellennetz, die in einer annähernden Verstaatlichung dieser Banken gipfelte. Ohne Staatseingriff hätten einige dieser Banken, insbesondere die Dresdner Bank, in der die ebenfalls insolvente Danatbank aufgegangen ist, die Krise nicht überstanden. Schnabel (2004, 2005) hat gezeigt, dass die „Too-big-to-fail“-Problematik und das daraus resultierende Risikoverhalten der Großbanken eine wichtige Rolle bei der Entstehung dieser Krise gespielt hat. Insbesondere verließen sich die deutschen Großbanken, die sich zu einem erheblichen Teil über Auslandsgelder finanziert hatten, in ihrer Liquiditätspolitik weitgehend auf die Rediskontfazilitäten der Reichsbank. Diese mussten jedoch im entscheidenden Moment geschlossen werden, weil der Run auf die Reserven

⁴⁴ Siehe z. B. Beck et al. (2003) und Barth et al. (2004).

⁴⁵ Siehe Boyd und Gertler (1994), de Nicolo et al. (2003), Schnabel (2004, 2005).

der Reichsbank den Goldstandard gefährdete. Das historische Beispiel zeigt, dass derartige Probleme bereits bei relativ kleinen Konzentrationsraten – die Großbanken mit Zweigstellennetz hatten ähnlich wie heute insgesamt einen Marktanteil von ungefähr 20 Prozent – virulent werden können. Weitere Fusionen zwischen deutschen Großbanken würden die Probleme unweigerlich verschärfen.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass den ungewissen Nutzen von Fusionen zwischen deutschen Banken eine Reihe potenziell beträchtlicher volkswirtschaftlicher Kosten entgegenstehen, die von den fusionierenden Banken größtenteils nicht internalisiert, sondern auf Bankkunden und Steuerzahler abgewälzt werden. Daher muss die Zweckmäßigkeit solcher Fusionen aus gesellschaftlicher Sicht mit einem großen Fragezeichen versehen werden, auch wenn sie aus bankindividueller Sicht durchaus opportun erscheinen können. Aus den Externalitäten der Bankfusionen ergibt sich eine klare Rolle des Staates als Kontrollinstanz, sei es aus wettbewerbspolitischen Gründen oder aus Stabilitätsabwägungen heraus. Eine Notwendigkeit zur Förderung von Fusionen lässt sich hieraus jedoch nicht ableiten.

V. Risiken aus der Einmischung des Staates in den Fusionsprozess

Im Folgenden wollen wir von der Frage abstrahieren, ob Fusionen großer Banken überhaupt sinnvoll sind, und uns der Frage zuwenden, welche Risiken allein daraus entstehen können, dass der Staat sich in den Fusionsprozess einmischt.

Die politische Forderung einer Fusion zwischen deutschen Großbanken ist dazu angetan, die neu entstehende Bank in ihrem Glauben zu bestärken, sie sei „too big to fail“. In Krisenzeiten kann sich die Bank darauf berufen, dass sie nicht zuletzt auf Wunsch der Politik hin fusioniert hat und kann versuchen, hieraus Kapital zu schlagen. Gleichzeitig könnte sich der Politiker, der diese Forderung ausgesprochen hat, in Krisenzeiten einem großen Druck gegenübersehen, einen Zusammenbruch der Bank zu vermeiden, damit seine Urteilsfähigkeit nicht infrage gestellt wird. Es besteht also der Anreiz für Banken und Politiker, sich im Falle einer Krise miteinander zu verbünden – die Kosten trägt der Steuerzahler. Zu welchen beträchtlichen finanziellen Belastungen solche Bündnisse führen können, lässt sich anhand der Savings-and-Loans-Krise ermes-⁴⁶sen, bei der es ähnliche Konstellationen gegeben zu haben scheint.

⁴⁶ Siehe hierzu *Kane* (1989).

Andererseits könnte es sein, dass die Politik die nationalen Champions zur Finanzierung politisch wünschenswerter Projekte heranziehen möchte, möglicherweise als implizite Gegenleistung für wettbewerbspolitische Nachsicht oder in Aussicht gestellte Hilfestellungen im Krisenfall. Im Gegensatz zu den Kommunen und den Ländern verfügt der Bund ja, abgesehen von Spezialinstituten wie der Kreditanstalt für Wiederaufbau, nicht über „eigene“ Banken.⁴⁷ Offiziell heißt es dann, die Banken müssten ihrer „volkswirtschaftlichen Verantwortung“ gerecht werden, wie beispielsweise im Falle Holzmann, in dem die Banken sich erst in Reaktion auf massiven politischen Druck bereit erklärten, zusätzliche Mittel in das insolvente Unternehmen zu schießen.⁴⁸ Sofern die finanzierten Projekte eine zweifelhafte Qualität haben, können hieraus neue Probleme für die Stabilität des Finanzsystems entstehen. Dies zeigte sich beispielsweise in den 1980er-Jahren bei den texanischen Sparkassen, die verpflichtet wurden, ihre Mittel in texanischen Hypotheken anzulegen. Der Verfall der Ölpreise und der damit verbundene Kollaps der Immobilienpreise führte auch bei den Banken eine Krise herbei. Auch hier sind die Verlierer wieder die kleinen Kunden der Banken, die Steuerzahler und die kleineren Banken, also Gruppen, die aufgrund ihrer großen Zahl und Heterogenität kaum in der Lage sind, ihre Interessen im politischen Prozess durchzusetzen.

Schließlich ist zu befürchten, dass die Einmischung des Staates zu Fusionen führt, die aus volkswirtschaftlicher Sicht gar nicht sinnvoll sind. Wenn nämlich der (internalisierte) Nutzen von Fusionen deren (internalisierte) Kosten überstiege, hätten die Banken diese profitablen Fusionen vermutlich bereits durchgeführt. Man könnte nun argumentieren, dass einige der Nutzen von den Banken nicht internalisiert werden und dass daher ein Staatseingriff vonnöten sei. Dieses Argument ist jedoch sehr problematisch, solange es keine klare Evidenz für derartige Externalitäten gibt, da es dem Einfluss von Lobbyisten Tür und Tor öffnet. Die genannten Nutzen und Kosten deuten eher darauf hin, dass die Nutzen aus Fusionen von den Banken weitgehend internalisiert werden, während die Kosten zu einem erheblichen Teil auf andere Gruppen abgewälzt werden. Hinzu kommen individuelle Motive der einzelnen Akteure: So wie der Politiker einen Nutzen daraus ziehen könnte, einen nationalen „Global player“ in seinem Land zu haben, so sehr könnte ein Bankmanager es

⁴⁷ Siehe hierzu auch die Diskussion bei *Fischer* und *Pfeil* (2004), S. 295 ff.

⁴⁸ Zur Diskussion der volkswirtschaftlichen Verantwortung der Banken siehe *Hellwig* (2000).

genießen, diesem vorzustehen. Wenn der Staat sogar einen Teil der Risiken übernimmt, kann selbst eine an sich unprofitable Fusion für Politiker, Manager und Bankaktionäre ein gutes Geschäft sein. Für die Volkswirtschaft können aus solchen Fusionen hingegen gewaltige Kosten entstehen.

Eine politische Einmischung in den Konsolidierungsprozess birgt also erhebliche Gefahren für die systemische Stabilität und ist daher strikt abzulehnen. Der Staat kann und sollte den Banken das Risiko unternehmerischer Entscheidungen nicht abnehmen. Daher ist auch die staatliche Beteiligung an der Gründung einer „Bad bank“ zur Ausgliederung schlechter Kredite oder dem Aufbau einer „Kreditfabrik“ zur Bereitstellung standardisierter Kredite für kleine und mittlere Unternehmen eher kritisch zu beurteilen.

VI. Fazit

Unsere Analyse hat gezeigt, dass sich aus der schwachen Rentabilität des deutschen Bankwesens nicht die generelle Notwendigkeit von Fusionen im Bankwesen ableiten lässt. Die empirische Literatur deutet darauf hin, dass sich Effizienzgewinne vor allem bei kleinen und mittleren Banken erzielen lassen. Dies betreffe in Deutschland vor allem die Genossenschaftsbanken und kleinere Sparkassen. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von Fixkosten im Bereich des IT und Risikomanagement lässt sich die starke Fragmentierung des genossenschaftlichen und öffentlichen Banksektors vermutlich nicht aufrechterhalten, wenn es den kleineren Banken nicht gelingt, Skaleneffekte auch durch Kooperationen zu erzielen. Zusätzliche Effizienzgewinne ließen sich vielleicht durch sektorübergreifende Fusionen erzielen, wenn die Drei-Säulen-Struktur des deutschen Bankwesens gelockert würde. Eine sorgfältige Abwägung der Vor- und Nachteile einer solchen Liberalisierung steht jedoch noch aus.

Bei den großen Geschäftsbanken ist es allerdings unwahrscheinlich, dass sich die Ertragsprobleme allein durch Fusionen beheben lassen. Ohne Effizienzgewinne wäre eine Ertragssteigerung nur zulasten der Bankkunden durch die Ausnutzung von Marktmacht möglich – ein wettbewerbspolitisch wenig erstrebenswertes Ergebnis. Außerdem könnten Monopolrenten Anpassungen der deutschen Banken an die geänderte Wettbewerbssituation verhindern, in der deutsche Banken mit Nichtbanken und ausländischen Banken konkurrieren müssen. Gerade das Absinken der Margen und das Schrumpfen der stillen Reserven könnten den

entscheidenden Anstoß für eine Neuorientierung der deutschen Banken bilden.

Das vielleicht wichtigste Argument gegen die Schaffung „nationaler Champions“ im Bankwesen ist die damit verbundene Gefahr für die systemische Stabilität. Wie nicht zuletzt die deutsche Erfahrung gezeigt hat, können implizite staatliche Garantien für Banken, die „too big to fail“ sind, mit erheblichen volkswirtschaftlichen Kosten verbunden sein. Die Notwendigkeit einer „starken privaten deutschen Bank“ ist daher höchst zweifelhaft.

Schließlich ist auch die politische Einmischung in den Konsolidierungsprozess sehr kritisch zu beurteilen, da hieraus eine Reihe zusätzlicher Risiken für die Stabilität des Finanzsystems erwachsen kann. Die Entscheidungen für oder gegen Fusionen sollen allein von den Banken getroffen werden, die im Idealfall dann auch die Kosten ihrer Entscheidungen zu tragen haben. Eine politische Einmischung ist höchstens dann wünschenswert, wenn die Internalisierung dieser Kosten nicht gewährleistet ist. Dies spräche aber eher für eine Verhinderung als für eine Förderung der Entstehung nationaler Champions.

Der jüngste Trend zu einer Zunahme grenzüberschreitender Fusionen ist vor dem Hintergrund unserer Analyse aus volkswirtschaftlicher Sicht weniger bedenklich. So sind insbesondere die volkswirtschaftlichen Kosten grenzüberschreitender Fusionen geringer einzuschätzen als bei inländischen Fusionen. Beispielsweise führen solche Fusionen häufig nicht zu einer Erhöhung von Marktmacht, da sich an der lokalen und regionalen Konzentration in der Regel nichts ändert. Auch wird eine Bank durch eine grenzüberschreitende Fusion nicht zwangsläufig „too big to fail“, da die nationale Regierung die Effekte eines Bankenzusammenbruchs auf das Ausland zumeist nicht internalisiert. Und die Entstehung „internationaler Champions“ ist in der näheren Zukunft nicht zu befürchten.

Literatur

Allen, Franklin, und Douglas Gale (2004): „Competition and Financial Stability“, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 36(3), 453–480. – Altunbas, Yener, Edward P. M. Gardener, Philip Molyneux und Barry Moore (2001): „Efficiency in European Banking“, *European Economic Review*, 45(10), 1931–1955. – Amel, Dean, Colleen Barnes, Fabio Panetta und Carmelo Salleo (2004): „Consolidation and efficiency in the financial sector: A review of the international evidence“, *Journal of Banking and Finance*, 28(10), 2493–2519. – Barth, James R., Gerard Caprio Jr. und

Ross *Levine* (2004): „Bank regulation and supervision: what works best?“, *Journal of Financial Intermediation*, 13, 205–248. – *Beck*, Thorsten, Asli *Demirgüç-Kunt* und Ross *Levine* (2003): „Bank Concentration and Crises“, NBER Working Paper #9921. – *Berger*, Allen N., Rebecca S. *Demsetz* und Philip E. *Strahan* (1999): „The consolidation of the financial services industry: Causes, consequences, and implications for the future“, *Journal of Banking and Finance*, 23(2–4), 135–194. – *Boyd*, John H., und Mark *Gertler* (1994): „The Role of Large Banks in the Recent U.S. Banking Crisis“, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 18(1), 2–21. – *Boyd*, John H., und Gianni *de Nicolò* (2005): „The Theory of Bank Risk-Taking and Competition Revisited“, *Journal of Finance*, 60(3), 1329–1344. – *Brander*, James A. (1995): „Strategic Trade Policy“, in *Handbook of International Economics* hrsg. von Gene M. Grossman und Kenneth Rogoff, Vol. 3, 1395–1455. Amsterdam, New York und Oxford: Elsevier, North-Holland. – *Brander*, James A., und Barbara J. *Spencer* (1981): „Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents under Potential Entry“, *Canadian Journal of Economics*, 14(3), 371–189. – *Brunner*, Allan, Jörg *Decressin*, Daniel *Hardy* und Beata *Kudela* (2004): „Germany’s Three-Pillar-Banking System. Cross-Country Perspectives in Europe“, *International Monetary Fund, Occasional Paper No. 233*. – *Cavallo*, Laura, und Stefania P. S. *Rossi* (2001): „Scale and scope economies in the European banking systems“, *Journal of Multinational Financial Management*, 11(4–5), 515–531. – *De Nicolò*, Gianni, Philip *Bartholomew*, Jahanara *Zaman* und Mary *Zephirin* (2003): „Bank Consolidation, Internationalization, and Conglomeration: Trends and Implications for Financial Risk“, *International Monetary Fund Working Paper # 03/158*. – *Demsetz*, Rebecca S., und Philip E. *Strahan* (1997): „Diversification, Size, and Risk at Bank Holding Companies“, *Journal of Money, Credit, and Banking*, 29(3), 300–313. – *Deutsche Bank* (2004): *EU-Monitor, Finanzmarkt Spezial*, Nr. 13, 29.04.2004. – *Engerer*, Hella, und Mechthild *Schrooten* (2004): „Untersuchung der Grundlagen und Entwicklungsperspektiven des Bankensektors in Deutschland (Dreisäulensystem)“, *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin*. – *Europäische Zentralbank* (2000): „Mergers and Acquisitions Involving the EU Banking Industry – Facts and Implications“, December 2000. – *Fischer*, Karl-Hermann, und Christian *Pfeil* (2004): „Regulation and Competition in German Banking: An Assessment“, in *The German Financial System*, hrsg. v. Jan P. Krahen und Reinhard H. Schmidt, 291–349. Oxford: Oxford University Press. – *Hackethal*, Andreas (2004): „German Banks and Banking Structure“, in *The German Financial System*, hrsg. v. Jan P. Krahen und Reinhard H. Schmidt, 71–105. Oxford: Oxford University Press. – *Hackethal*, Andreas, und Reinhard H. *Schmidt* (2005): „Structural Change in the German Banking System?“, *Revue d’Economie Financière* No 78. – *Hakenes*, Hendrik, und Isabel *Schnabel* (2004): „Banks without Parachutes – Competitive Effects of Government Bail-out Policies“, *Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn, Preprint 2004/12*. – *Hakenes*, Hendrik, und Isabel *Schnabel* (2005): „Bank Size and Risk-Taking under Basel II“, *Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn, Preprint 2005/6*. – *Hakenes*, Hendrik, und Isabel *Schnabel* (2006): „The Threat of Capital Drain: A Rationale for Public Banks?“, *Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern, Bonn, Preprint 2006/11*. – *Hellmann*, Thomas, Kevin *Murdoch* und Joseph *Stiglitz* (2000): „Liberalization, Moral Hazard in Banking and Prudential Regulation: Are Capital Requirements Enough?“, *American Economic*

Review, 90(1), 147–165. – *Hellwig*, Martin (2000): „Banken zwischen Politik und Macht: Worin besteht die volkswirtschaftliche Verantwortung der Banken?“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 1(3), 337–356. – *Hughes*, Joseph P., William W. *Lang*, Loretta J. *Mester* und *Choon-Geol Moon* (1999): „The dollars and sense of bank consolidation“, *Journal of Banking and Finance*, 23(2–4), 291–324. – *International Monetary Fund* (2003a): „Germany: Selected Issues“, IMF Country Report No. 03/343, November 2003. – *International Monetary Fund* (2003b): „Germany: Financial System Stability Assessment, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the Following Topics: Banking Supervision, Securities Regulation, Insurance Regulation, Monetary and Financial Policy Transparency, Payments Systems, and Security Settlements“, IMF Country Report No. 03/343, November 2003. – *Kane*, Edward (1989): *The S&L Insurance Mess: How Did it Happen?* Washington, D.C.: Urban Institute Press. – *Keeley*, Michael C. (1990): „Deposit insurance, risk, and market power in banking“, *American Economic Review*, 80(5), 1183–1200. – *Lang*, Günter, und Peter *Welzel* (1996): „Efficiency and Technical Progress in Banking: Empirical Results for a Panel of German Cooperative Banks“, *Journal of Banking and Finance*, 20(6), 1003–1023. – *Lang*, Günter, und Peter *Welzel* (1998): „Technology and Cost Efficiency in Universal Banking: A Thick-Frontier-Analysis of the German Banking Industry“, *Journal of Productivity Analysis*, 10(1), 63–84. – *Lang*, Günter, und Peter *Welzel* (1999): „Mergers Among German Cooperative Banks: A Panel-based Stochastic Frontier Analysis“, *Small Business Economics*, 13(4), 273–286. – *Monopolkommission* (2004): *Wettbewerbspolitik im Schatten „Nationaler Champions“*, Hauptgutachten. – *OECD* (2002): *Bank Profitability – Financial Statements of Banks*. Paris. – *Sachverständigenrat* (2004): „Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland“, Jahresgutachten 2004/2005. – *Schnabel*, Isabel (2004): „The German Twin Crisis of 1931“, *Journal of Economic History*, 64(3), 822–871. – *Schnabel*, Isabel (2005): „The Role of Liquidity and Implicit Guarantees in the German Twin Crisis of 1931“, *Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern*, Bonn, Preprint 2005/5. – *Stein*, Jeremy (2002): „Information Production and Capital Allocation: Decentralized versus Hierarchical Firms“, *Journal of Finance*, 57(5), 1891–1922. – *Vander Vennet*, Rudi (1996): „The effects of mergers and acquisitions on the efficiency and profitability of EC credit institutions“, *Journal of Banking and Finance*, 20(10), 1531–1558.

Zusammenfassung

Braucht Deutschland eine „starke private deutsche Bank“? Über die Notwendigkeit nationaler Champions im Bankwesen

Spitzenpolitiker deutscher Volksparteien propagieren öffentlich die Förderung nationaler Champions im Bankwesen. Auch andere Institutionen fordern eine Konsolidierung des Bankwesens und verweisen dabei auf die schwache Rentabilität und die geringe Konzentration deutscher Banken. Wir argumentieren, dass die Bildung nationaler Champions keine sinnvolle Antwort auf die Probleme im deutschen Bankwesen darstellt, da dem zu erwartenden volkswirtschaftlichen Nutzen beträchtliche Kosten gegenüberstehen. Insbesondere könnte die Entstehung natio-

naler Champions die systemische Stabilität beeinträchtigen, wenn erwartet wird, dass diese Champions impliziten staatlichen Garantien unterliegen. Eine politische Einmischung in den Konsolidierungsprozess im Bankwesen verschärft diese Effekte und verzerrt zudem die unternehmerischen Entscheidungen der Banken. Sie ist daher strikt abzulehnen. (JEL G21, G28)

Summary

Is there a Need for a „Strong Private German Bank“? On the Desirability of National Champions in the Banking Sector

Top politicians of Germany's main parties publicly propagate the promotion of national champions in the banking sector. Other institutions demand the consolidation of the banking sector as well, pointing to the meagre profitability and the low concentration of German banks. We argue that the formation of national champions is not a reasonable response to the problems faced by the banking sector in Germany because the potential economic benefit comes at substantial costs. In particular, national champions might run the risk of impairing systemic stability if it is expected that such champions will be subject to implicit state guarantees. Any political interference in the consolidation process in the banking sector would make these effects more acute and distort entrepreneurial decision-making by banks. For this reason, such interference must be strictly ruled out.