

Kapitel 4

Das Bankensystem: Lehren aus der Finanzkrise

Das deutsche Bankensystem geriet während der Finanzkrise unter Druck, was nicht zuletzt durch sein erhebliches Engagement in toxischen Aktiva aus den Vereinigten Staaten bedingt war. Kurzfristig wurde die Stabilität des Systems hergestellt, zum großen Teil dank umfangreicher staatlicher Stützungsmaßnahmen. Eine angemessene Kapitalausstattung des Bankensystems zu sichern, ist indessen nach wie vor eine große Herausforderung für die Zukunft und erfordert u.U. weiteres aktives Engagement des Staats. Die den Problemen des Bankensektors zu Grunde liegenden Ursachen sind in folgenden Faktoren zu sehen: a) den Aktivitäten der Landesbanken, die von staatlichen Haftungsregelungen profitierten, ohne ein geeignetes Geschäftsmodell zu besitzen, b) der geringen Kapitalausstattung und der hohen Fragmentierung des gesamten Bankensystems, die möglicherweise mit der besonders starren Drei-Säulen-Struktur zusammenhängen, sowie c) Defiziten bei der Bankenregulierung und -aufsicht. Die Herausforderung besteht darin, eine Lösung für diese drei Ursachen zu suchen, um die langfristige Stabilität des Bankensystems zu erhöhen.

Der Bankensektor wurde von der Krise hart getroffen

Obwohl das reale BIP-Wachstum in Deutschland bis Anfang 2008 dynamisch blieb, gehörten die deutschen Banken zu den ersten, die unter der Finanzmarktkrise litten, die Europa Mitte 2007 erreichte und zu mehreren staatlichen Rettungsaktionen für Banken führte. Diese Trennung zwischen dem Geschäftserfolg der Banken und den wirtschaftlichen Entwicklungen im Inland ist auf die direkte und indirekte Abhängigkeit der deutschen Banken gegenüber den Entwicklungen auf den internationalen Finanzmärkten zurückzuführen.

Umfangreiches direktes Engagement in toxischen Aktiva

Insbesondere wurden die Banken unmittelbar durch ihr umfangreiches Engagement in strukturierten Kreditprodukten aus den Vereinigten Staaten belastet, das oftmals über außerbilanzielle Zweckgesellschaften erfolgte (Tabelle 4.1). Insgesamt belaufen sich die toxischen strukturierten Kreditprodukte im deutschen Bankensystem Schätzungen zufolge auf 230 Mrd. Euro (2¼% aller Aktiva im Jahr 2008)¹. Laut Bloomberg entfielen rd. 7% der weltweiten Abschreibungen für solche Aktiva im Zeitraum Januar 2007 bis Oktober 2009 auf deutsche Banken. Auch wenn nahezu alle Bankengruppen betroffen sind, stechen die staatlichen Landesbanken hervor, auf die ein Drittel aller Verluste entfällt, obwohl ihr Anteil am Geschäftsvolumen lediglich bei 20% liegt. Die jüngsten Schätzungen deuten

Tabelle 4.1 Engagement ausgewählter deutscher Banken in Conduits und speziellen Investmentvehikeln vor der Krise

| Eigenschaftsstruktur | | Über Conduits und spezielle Investmentvehikel finanzierte Aktiva | |
|----------------------|-----------------------------------|--|-----------------|
| | | In % des Kapitals | In % der Aktiva |
| Sachsen-Finanzgruppe | Öffentlich-rechtlich (Landesbank) | 1 126 | 30.3 |
| WestLB | Öffentlich-rechtlich (Landesbank) | 542 | 12.7 |
| IKB | Privat | 494 | 20.5 |
| Dresdner Bank | Privat | 364 | 9.9 |
| Landesbank Berlin | Öffentlich-rechtlich (Landesbank) | 179 | 2.2 |
| Bayern LB | Öffentlich-rechtlich (Landesbank) | 170 | 5.1 |
| HSH Nordbank | Öffentlich-rechtlich (Landesbank) | 126 | 4 |
| Deutsche Bundesbank | Privat | 114 | 3.3 |
| HVB | Privat | 105 | 6.6 |
| NORD LB | Öffentlich-rechtlich (Landesbank) | 89 | 2.9 |
| Commerzbank | Privat | 85 | 2.2 |
| Helaba | Öffentlich-rechtlich (Landesbank) | 68 | 1.1 |
| DZ-Bank | Privat (Genossenschaftsbank) | 61 | 1.3 |
| LBBW | Öffentlich-rechtlich (Landesbank) | 59 | 1.7 |
| KfW | Öffentlich-rechtlich | 58 | 2.6 |

Anmerkung: Die Vergleichbarkeit ist auf Grund unterschiedlicher Daten und voneinander abweichender Definitionen begrenzt.

Quelle: Fitch Ratings (2007), *ABCP Concerns Trigger Liquidity Issues for German Banks*, Germany Special Report, August.

darauf hin, dass nach wie vor erhebliche Risiken in den Bilanzen verbleiben und weitere Abschreibungen sich auf 10-15 Mrd. Euro belaufen könnten, wovon der Großteil auf forderungsbesicherte Schuldverschreibungen zurückzuführen ist (Deutsche Bundesbank, 2009)².

Negative Auswirkungen der Turbulenzen an den Geldmärkten

Auch wenn die deutschen Banken nicht so sehr von der Mittelaufnahme an den Finanzmärkten abhängig sind wie die Banken in anderen Ländern, wurden einige Institute überdies indirekt von den erheblichen Turbulenzen auf den Geldmärkten nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers in Mitleidenschaft gezogen, da sie sich nicht über die Wholesale-Märkte refinanzieren konnten. Das prominenteste Opfer dieser Entwicklung war die Hypo Real Estate, die Ende September 2008 von der Regierung vor der Insolvenz gerettet werden musste. Die Schwäche der Binnenwirtschaft hat sich hingegen noch nicht nennenswert auf das Bankensystem ausgewirkt, auch wenn es voraussichtlich zu einem starken Anstieg der Abschreibungen auf Kredite kommen wird (Deutsche Bundesbank, 2009).

Massive staatliche Rettungsaktionen haben das System stabilisiert ...

Seit August 2009 belief sich das Volumen der staatlichen Rettungsprogramme auf 24% des BIP von 2008, was im Großen und Ganzen mit dem anderer Länder vergleichbar ist; die Ausgaben der EU-Länder betragen im Durchschnitt 26% des BIP und die der Vereinigten Staaten ebenfalls 26% des BIP (Stolz und Wedow, 2009)³. Die staatlichen Maßnahmen lassen sich in mehrere Schritte gliedern. In einem ersten Schritt – von August 2007 bis zum Zusammenbruch von Lehman Brothers im September 2008 – bestand das staatliche Engagement zum großen Teil aus individuellen Maßnahmen für einzelne Institute. In diesem Zeitraum erhielten vier Banken (IKB, WestLB, BayernLB und SachsenLB) Kapitalspritzen, Kreditlinien sowie Verlustgarantien für forderungsbesicherte Wertpapiere. In einem zweiten Schritt wurde nach der Rettung der Hypo Real Estate Ende September 2008 ein umfassenderes Stützungs paket eingeführt. Die Regierung wurde am 5. Oktober 2008 tätig, indem sie alle privaten Einlagen auf Bankkonten garantierte, und kündigte am 13. Oktober 2008 die Errichtung des mit 480 Mrd. Euro ausgestatteten Finanzmarktstabilisierungsfonds (SoFFin) an. Der SoFFin kann Bankfinanzierungen bis zu einer Höhe von 400 Mrd. Euro garantieren und 70 Mrd. Euro für die Rekapitalisierung sowie den Erwerb von Aktiva einsetzen (der Betrag kann mit Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestags um 10 Mrd. Euro erhöht werden). Bisher haben einige Banken über den SoFFin staatliches Kapital erhalten, und mehreren Banken sind Garantien gewährt worden⁴. Banken, die die Hilfe des SoFFin in Anspruch nehmen, müssen die Bezüge ihrer Vorstandsmitglieder auf 500 000 Euro begrenzen und dürfen keine Boni auszahlen.

In den ersten beiden Phasen der staatlichen Reaktion auf die Krise wurde somit vorrangig auf die unmittelbare Gefahr einer Bankeninsolvenz und die Verhinderung eines Ansturms auf die Banken abgezielt. Seitdem hat sich die Diskussion auf die Bewältigung der Bilanzprobleme des Bankensektors insgesamt verlagert, insbesondere auf die Entfernung notleidender Aktiva. Der SoFFin kann zwar Aktiva von den Banken erwerben, bisher hat jedoch lediglich eine Bank von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, was mit der Tatsache zusammenhängen könnte, dass der Höchstbetrag auf 5 Mrd. Euro pro Institut begrenzt ist. Im Juli 2009 stellte die Regierung daher einen Plan zur Errichtung individueller Zweckgesellschaften, sogenannter „Bad Banks“, vor, die keine unmittelbare staatliche Finanzierung benötigen (Kasten 4.1). Dahinter steckte die Absicht, den Teufelskreis aus Fremdkapitalabbau (Deleveraging) und Unsicherheit zu durchbrechen, der entsteht, wenn zuvor nicht gefährdete Anlagen zu Risikoaktiva werden.

Kasten 4.1 Das Bad-Bank-Modell der Bundesregierung

Im Juli 2009 wurde ein Gesetz über die Errichtung sogenannter Bad Banks erlassen. Zwei Arten von Bad Banks wurden vorgesehen: Eine zur Übertragung toxischer Aktiva auf eine Zweckgesellschaft (die sowohl von den privaten als auch von den staatlichen Banken genutzt werden kann) und eine zur Errichtung einer Abwicklungsanstalt nach öffentlichem Recht, die auf staatliche Banken abzielt und ihnen die Auslagerung einer breiteren Palette von Aktiva ermöglicht (hierbei handelt es sich um das „Konsolidierungsmodell“). Bei beiden Bad-Bank-Arten ist weder eine Erlaubnis zum Betreiben von Bankgeschäften noch die Erfüllung aufsichtsrechtlicher Eigenkapitalanforderungen erforderlich.

Im Rahmen des Zweckgesellschaftsmodells können die Finanzinstitute beim SoFFin die Errichtung einer Bad Bank beantragen, der sie strukturierte Kreditprodukte (keine Kredite) übertragen können. Im Gegenzug gibt die Zweckgesellschaft Wertpapiere aus, die entweder dem Buchwert (zum 30. Juni 2008) der übertragenen Aktiva abzüglich eines Preisabschlags von 10% oder dem tatsächlichen wirtschaftlichen Wert entsprechen (je nachdem welcher höher ist)¹. Diese Wertpapiere sind mit einer staatlichen Garantie versehen (im Rahmen des Garantieprogramms des SoFFin), für die die Bank eine Gebühr entrichten muss, und können für Refinanzierungsgeschäfte bei der EZB verwendet werden. Infolgedessen brauchen die teilnehmenden Banken keine weiteren Abschreibungen auf diese Aktiva zu befürchten, und dank der garantierten Anleihen, die sie im Gegenzug erhalten, verringern sich auf Grund der niedrigeren Risikogewichtung der letzteren die Eigenkapitalanforderungen, wodurch die Kreditvergabekapazitäten erhöht werden. Zum Zeitpunkt der Übertragung werden die voraussichtlichen Verluste der Zweckgesellschaft berechnet (entsprechend der Differenz zwischen dem geschätzten Fundamentalwert der übertragenen Aktiva abzüglich eines Abschlags und ihrem Übertragungswert) und über einen Zeitraum von bis zu 20 Jahren gestreckt. Die übertragende Bank muss diese Verluste in gleichbleibenden Raten aus den künftigen Nettogewinnen begleichen, soweit diese ansonsten an die Anteilseigner ausgeschüttet würden². Ferner haften die Anteilseigner über die zum Übertragungszeitpunkt geschätzten Verluste hinaus für alle weiteren Verluste und haben diese aus künftigen Dividendenzahlungen auszugleichen³. Diese Struktur ist wichtig, da die Banken normalerweise sowohl nach den Bilanzierungsvorschriften des HGB als auch nach denen der International Financial Reporting Standards (IFRS) Rückstellungen für künftige Verbindlichkeiten bilden müssen (was bedeuten würde, dass die Verluste effektiv in den Bankbilanzen bleiben). Wenn die Verbindlichkeiten jedoch von künftigen Gewinnen und der Entscheidung des Aufsichtsrats über die Auszahlung einer Dividende abhängig gemacht werden, braucht die Bank diese möglicherweise nicht zu bilanzieren, da es sich lediglich um indirekte Verbindlichkeiten handelt. Mit diesem Bilanztrick wird die Bankbilanz daher effektiv von Verlusten im Zusammenhang mit den übertragenen Aktiva befreit. Allerdings steht für die Behandlung solcher künftigen Verbindlichkeiten nach den IFRS-Bilanzierungsregeln noch das endgültige Urteil des International Financial Reporting Interpretations Committee (IFRIC) aus.

Um neues Kapital anzulocken, kann die übertragende Bank Vorzugsaktien (auch mit Stimmrechten) ausgeben, die im Falle der Nachhaftung Vorrang vor den Ansprüchen des SoFFin haben. Die an dem Modell teilnehmenden Banken müssen sich einem Stresstest nach den Vorgaben des SoFFin unterziehen, dessen Ergebnisse jedoch nicht veröffentlicht werden. Anstatt die Aktiva durch Veräußerung an die Zweckgesellschaft auszugliedern, funktioniert das geplante Modell eher wie ein Bilanztrick: Die Anteilseigner haften weiterhin für die Verluste, diese müssen jedoch nicht in den Bilanzen ausgewiesen werden und wirken sich somit nicht negativ auf die Kapitalausstattung aus. Anträge auf Errichtung einer Bad Bank nach dem Zweckgesellschaftsmodell mussten bis zum 22. Januar 2010 gestellt werden, es hat jedoch keine Bank angekündigt, dieses Modell in Anspruch zu nehmen.

Im Rahmen des Konsolidierungsmodells dürfen die Banken nicht nur ihre strukturierten Kreditprodukte, sondern auch andere Schuldverschreibungen sowie Kredite und Forderungen an eine öffentlich-rechtliche Abwicklungsanstalt übertragen. Diese Anstalt ist organisatorisch und wirtschaftlich unabhängig und braucht die Aktiva nicht zum Marktwert auszuweisen (es

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

gelten die deutschen Rechnungslegungsvorschriften nach dem HGB). Sie kann entweder nach Bundesrecht innerhalb der FMSA (Anstalt in der Anstalt) oder nach Landesrecht (Anstalt des öffentlichen Rechts nach Landesrecht) errichtet werden. Damit sollen ganze Portfolios von Wertpapieren bzw. Geschäftsbereiche (Forderungen und Verbindlichkeiten), die nicht zum Kerngeschäft gehören, ausgegliedert werden, um die Bilanzsumme zu verringern und die Bank umzustrukturieren. Dieses Modell zielt daher insbesondere darauf ab, die Umstrukturierung der Landesbanken zu erleichtern, die ein neues Geschäftsmodell finden müssen (das Modell wird daher auch als „Konsolidierungsmodell“ bezeichnet). Wird die Abwicklungsanstalt nach Bundesrecht errichtet, können für die übertragenen strukturierten Kreditprodukte wie beim Zweckgesellschaftsmodell im Gegenzug durch den SoFFin garantierte Wertpapiere ausgestellt werden (bei einer Abwicklungsanstalt nach Landesrecht ist dies nicht möglich). Die Risiken im Zusammenhang mit den übertragenen Aktiva sind von den Eigentümern der Banken zu tragen, d.h. von den Ländern und den regionalen Sparkassenverbänden, da die Aktiva in ihrem Eigentum verbleiben. Die künftigen Verluste der Abwicklungsanstalt sind aus den Nettogewinnen der übertragenden Bank und durch die Eigentümer zu begleichen, wenn die Erträge nicht ausreichen. Die Verlusthaftung der regionalen Sparkassenverbände ist auf ihre Gewährträgerhaftung vom 30. Juni 2008 begrenzt. Bisher beabsichtigen lediglich zwei Banken die Errichtung einer Abwicklungsanstalt⁴.

1. Allerdings darf der Wert der übertragenen Aktiva ihren Buchwert vom 31. März 2009 nicht übersteigen. Lediglich Aktiva, die die Bank bis zum 31. Dezember 2008 erworben hat, können übertragen werden. Der Preisabschlag auf den Buchwert der übertragenen Aktiva wird nur dann vorgenommen, wenn die Kernkapitalquote der Bank weiterhin mindestens 7% beträgt. Der tatsächliche wirtschaftliche Wert wird von der übertragenden Bank geschätzt, von einem vom SoFFin ernannten sachverständigen Dritten geprüft und durch die Bankaufsicht bestätigt.
2. Ist der an die Anteilseigner auszuschüttende Betrag in einem Jahr niedriger als die jährliche Ausgleichszahlung, so wird der in den künftigen Jahren zu zahlende Verlustausgleich entsprechend erhöht.
3. Der Verlust kann auch durch Ausgabe von Aktien an den SoFFin ausgeglichen werden. Wenn die Zweckgesellschaft nach der vollständigen Verwertung der Wertpapiere einen Gewinn ausweist, wird dieser den Anteilseignern der übertragenden Bank überlassen.
4. Die WestLB möchte Aktiva im Wert von 85 Mrd. Euro übertragen, und die Hypo Real Estate beabsichtigt die Übertragung von 210 Mrd. Euro.

... die Bereinigung der Bankbilanzen muss jedoch energischer vorstatten gehen

Die Inanspruchnahme dieser Bad-Bank-Modelle ist bisher sehr begrenzt. Lediglich zwei Banken haben sich zur Übertragung von Aktiva entschlossen, wobei eine der beiden Transaktionen die bereits erwähnte frühere Übertragung von Aktiva an den SoFFin ersetzt hat. Die Banken zögern möglicherweise, da nach wie vor eine gewisse Unsicherheit über die Bilanzierung künftiger Verbindlichkeiten, die aus Verlusten aus ihren toxischen Aktiva entstehen, nach den Regelungen der International Financial Reporting Standards (IFRS) besteht (Kasten 4.1). Ferner beruht das Modell absichtlich auf Freiwilligkeit, so dass die Inanspruchnahme negative Auswirkungen auf die Reputation der Bank haben könnte.

Angesichts der Erkenntnisse aus früheren Bankenkrisen, die auf die Bedeutung der Rekapitalisierung der von ihren Risikoaktiva befreiten Banken verweisen, gibt die eingeschränkte Nutzung des staatlichen Modells Grund zur Besorgnis und könnte die Krise unnötig verlängern bzw. eine nachhaltige Erholung verhindern (OECD, 2009a). Daher sollten die Behörden eine aktive Rolle spielen, indem sie die Kapitaladäquanz genau überwachen. Eine mögliche Vorgehensweise besteht darin, für das gesamte Bankensystem obligatorische Stresstests durchzuführen, um unterkapitalisierte Institute zu identifizieren. Um bei Bedarf und in letzter Instanz öffentliche Mittel für Banken bereitzustellen, die Kapital benötigen, jedoch nicht in der Lage sind, dieses bei privaten Quellen aufzunehmen, sollten die gegenwärtigen Stützungsinstrumente beibehalten werden.

Welche Faktoren waren für die Effekte der Krise auf die deutschen Banken verantwortlich und wie lassen sich diese beheben?

Über die unmittelbare Herausforderung der Wiederherstellung und Erhaltung der Stabilität des Bankensystems hinaus müssen die zu Grunde liegenden Ursachen der Krise analysiert werden, um Lehren für die anstehende Reform zu ziehen. Die Befunde weisen auf die Bedeutung dreier miteinander verbundener Faktoren hin:

- die Rolle der Landesbanken,
- die strukturell geringe Rentabilität und Eigenkapitalausstattung deutscher Banken sowie
- gravierende Mängel bei der Bankenaufsicht.

Die staatlichen Landesbanken haben stark in toxische Aktiva investiert ...

Das deutsche Finanzsystem zeichnet sich durch zwei Merkmale aus: Erstens handelt es sich um ein bankorientiertes anstatt um ein kapitalmarktorientiertes System. So ist etwa das Verhältnis zwischen der Bilanzsumme der Banken und dem BIP höher als in den meisten anderen OECD-Ländern und die Börsenkapitalisierung im Verhältnis zum BIP geringer. Zweitens ist die Struktur des Bankensystems sehr fragmentiert, wobei der öffentliche Sektor einen starken Einfluss ausübt (Kasten 4.2). Der Anteil des deutschen Bankensystems in Staatsbesitz belief sich vor der Krise auf rd. 40% aller Aktiva, was mit Abstand der größte Anteil in den OECD-Ländern ist (Portugal folgte mit einem Anteil von 25% auf Rang 2)⁵. 2008 befanden sich vier der zehn größten deutschen Banken, gemessen an ihren Aktiva, in Staatsbesitz. Abgesehen von einigen Förderbanken ist dies hauptsächlich auf die Sparkassen-Gruppe (zusammen mit den verbundenen Hypothekenbanken und Bausparkassen) einschließlich der Landesbanken zurückzuführen, auf die ein Fünftel des gesamten Aktivkapitals des Bankensystems entfällt (was dem Anteil der fünf großen privaten Geschäftsbanken entspricht).

Kasten 4.2 Das Drei-Säulen-System im deutschen Bankwesen

Das deutsche Bankensystem gliedert sich in drei Säulen: private Geschäftsbanken, öffentlich-rechtliche Banken und Genossenschaftsbanken, wobei die Unterscheidung auf der Grundlage ihrer Rechtsform erfolgt¹. Es wird von Universalbanken dominiert (auf die 97% aller Institute und 75% aller Aktiva entfallen), und die meisten Institute sind nicht strikt auf Gewinnmaximierung ausgerichtet (82% der Institute und 44% der Aktiva).

Die privaten Geschäftsbanken machen etwa ein Zehntel der Kreditinstitute in Deutschland und rund ein Drittel des gesamten Geschäftsvolumens aus. Zu ihnen zählen die Großbanken sowie kleinere Regionalbanken, Privatbanken und Tochtergesellschaften ausländischer Banken. Während die Großbanken echte Universalbanken sind, die das Privat- und Unternehmenskundengeschäft mit dem Investmentbanking kombinieren, sind die regionalen Geschäftsbanken auf lokaler Ebene stark präsent und oftmals in speziellen Aktivitäten wie der Wohnungsbaufinanzierung tätig. Die kleineren Privatbanken sind oft auf Industriefinanzierungen und Vermögensverwaltung spezialisiert. Ausländische Banken spielen nur eine geringe Rolle.

Zu den öffentlich-rechtlichen Banken zählen die Sparkassen, die den Ländern oder Kommunen gehören, und die Landesbanken, die in der Regel den Sparkassen und den Ländern gemeinsam gehören². Auf sie zusammen entfällt ein Drittel des gesamten Geschäftsvolumens. Die Sparkassen bieten eine breite Palette von Bankdienstleistungen an und müssen dem Gemeinwohl dienen (sie sind z.B. verpflichtet, für jeden Antragsteller ein Konto zu eröffnen).

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Die Sparkassen sind ebenfalls Universalbanken, unterliegen jedoch bei ihren Aktivitäten regionalen Beschränkungen (dem „Regionalprinzip“); daher konkurrieren sie kaum mit anderen Sparkassen, sondern nur mit den privaten Banken und den Genossenschaftsbanken in ihrer Region. Ihr Kerngeschäft ist das Privatkundengeschäft sowie die Hausbankbeziehungen zu kleinen und mittleren Unternehmen (KMU), und sie unterhalten das größte Filialnetz aller Bankengruppen. Die traditionelle Rolle der Landesbanken bestand in der Tätigkeit als Zentralbanken der Sparkassen (die als Clearingstelle dienen, ihre überschüssigen Liquiditätsreserven halten, Marketingleistungen erbringen, Zugang zu den Kapitalmärkten gewähren und den Sparkassenkunden Dienstleistungen im Investmentbanking sowie Zugang zu den Auslandsmärkten bieten und ihnen umfangreichere Kredite verschaffen) und als Hausbank des jeweiligen Bundeslands, in dem sie sich befinden (z.B. durch Verfolgung der Interessen des Bundeslands im Hinblick auf die regionale Wirtschaftsentwicklung). Allerdings hat die Bedeutung dieser Rollen, insbesondere der Tätigkeit als Zentralbanken der Sparkassen, im Lauf der Zeit abgenommen, und die Landesbanken haben zunehmend wie international tätige private Geschäftsbanken agiert.

Da sie sich in Staatsbesitz befinden, profitierten Sparkassen und Landesbanken im Fall von Zahlungsunfähigkeit von besonderen Haftungsgarantien der öffentlichen Träger (Gewährträgerhaftung) sowie einer Fortbestandsgarantie (Anstaltslast), im Rahmen derer die Eigentümer gewährleisten, dass die Bank ihren finanziellen Verpflichtungen jederzeit nachkommen kann (d.h. die Bereitstellung von Liquiditätshilfen und Kapitalzuführungen, wenn die Bank von Insolvenz bedroht ist)³. Diese Garantie war für die Sparkassen weniger von Bedeutung, da sie sich größtenteils durch Einlagen refinanzieren, für die Landesbanken auf Grund ihrer Refinanzierung an den Finanzmärkten jedoch sehr wichtig. 1998 reichten die privaten Banken Klage gegen dieses Haftungssystem der Länder und Kommunen ein. Nach einer Entscheidung der Europäischen Kommission, der zufolge diese Haftungsregelungen nicht mit den Vorschriften für staatliche Beihilfen im Einklang standen, machte ein Kompromiss zwischen der Europäischen Kommission, der Bundesregierung sowie den Ländern und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband im Februar 2002 die Abschaffung der Gewährträgerhaftung, die für die bestehenden Verbindlichkeiten allerdings nach wie vor in vollem Umfang galt, sowie die Ersetzung der Anstaltslast erforderlich (Fischer und Pfeil, 2004). Indessen erlaubte eine großzügige Übergangsphase bis Juli 2005 den Banken, Verbindlichkeiten mit einer Höchstlaufzeit bis 2015 einzugehen, für die die gesetzlichen Haftungsregelungen nach wie vor galten.

Die Genossenschaftsbanken umfassen die größte Anzahl von unabhängigen Instituten unter den Bankengruppen. Zusammen mit ihren Zentralbanken entfällt auf sie rund ein Zehntel des gesamten Geschäftsvolumens. Sie gehören ihren Mitgliedern, die eine gewinnabhängige Dividende erhalten. Bei diesen Instituten handelt es sich jedoch nicht um herkömmliche Einrichtungen mit dem Ziel der Gewinnmaximierung, ihre Aufgabe ist vielmehr die Förderung der Geschäftstätigkeit ihrer Mitglieder/Eigentümer. Der Hauptunterschied zu einem Unternehmen besteht darin, dass die Mitglieder nur eine Stimme haben, unabhängig vom Umfang ihrer Investition in die Genossenschaft. Die beiden Zentralbanken der Genossenschaftsbankengruppe bieten den einzelnen Genossenschaftsbanken ein breites Spektrum an Dienstleistungen, ähnlich wie die Landesbanken.

Hypothekenbanken und Bausparkassen sind in allen drei Sektoren tätig und machen 13% der Bilanzsumme aus. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Banken mit Spezialaufgaben im privaten wie im öffentlich-rechtlichen Sektor, z.B. Entwicklungsbanken, die Industriekreditbank und die staatliche Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), auf die zusammen rd. 11% des Geschäftsvolumens entfallen.

Dieses Drei-Säulen-System hat sich im Lauf der Zeit kaum verändert, da die meisten Fusionen jeweils innerhalb einer Säule erfolgen. Während Banken des privaten Sektors im Allgemeinen keine Gelegenheit zum Erwerb von Beteiligungen an Banken des öffentlichen Sektors haben, bestehen indessen keine Beschränkungen in Bezug auf die Übernahme von privaten Banken durch öffentlich-rechtliche Banken. Übernahmen von Genossenschaftsbanken werden durch die Regelung erschwert, dass jedes Mitglied eine Stimme hat.

(Fortsetzung nächste Seite)

(Fortsetzung)

Tabelle 4.2. **Struktur des deutschen Bankensektors**

| | Bilanzsumme (in Mio. Euro) | In % der Gesamt- summe | Anzahl der Institute | In % der Gesamt- summe | Filialen im Inland |
|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------|------------------------------|-----------------------|
| Private Geschäftsbanken | 2 407 | 31 | 283 | 14 | 11 277 |
| Großbanken | 1 441 | | 5 | | |
| Regionalbanken | 764 | | 173 | | |
| Filialen ausländischer Banken | 202 | | 105 | | |
| Sparkassengruppe | 2 590 | 33 | 448 | 22 | |
| Landesbanken | 1 539 | 20 | 10 | | 482 |
| Sparkassen | 1 050 | 13 | 438 | | 13 457 |
| Genossenschaftsbankengruppe | 934 | 11 | 1 201 | 60 | |
| Regionalinstitute | 269 | 3 | 2 | | 12 |
| Genossenschaftsbanken | 665 | 8 | 1 199 | | 12 344 |
| Hypothekenbanken | 824 | 11 | 19 | 1 | 56 |
| Bausparkassen | 189 | 2 | 25 | 1 | 1 872 |
| Förderbanken | 897 | 11 | 19 | 1 | 31 |
| Insgesamt | 7 841 | 100 | 1 995 | 100 | 39 531 |

Quelle: Deutsche Bundesbank. Die Daten beziehen sich auf März 2009 (Bilanzvolumen) und 2008 (Anzahl der Institute und Filialen).

1. Die folgenden Angaben basieren auf Schmidt und Tyrell (2004) sowie Hackethal (2004).
2. Insgesamt gibt es zurzeit sieben Landesbanken: Landesbank Baden-Württemberg (LBBW), Bayerische Landesbank (BayernLB), WestLB, HSH Nordbank, Norddeutsche Landesbank (NordLB), Landesbank Hessen-Thüringen (Helaba) und Landesbank Berlin (LBB). Es gibt drei weitere Landesbanken, die sich jedoch im Mehrheitsbesitz anderer Landesbanken befinden (Bremer Landesbank und Landesbank Saar) oder Teil anderer Landesbanken sind (im Fall der Landesbank Rheinland-Pfalz).
3. In der Praxis verhindert die Anstaltslast eine Zahlungsunfähigkeit, daher dient die Gewährträgerhaftung mehr der Stärkung der Fortbestehensgarantie (Sinn, 1997).

... auf Grund von Governance-Problemen ...

Die staatlichen Landesbanken stehen in dieser Krise im Mittelpunkt, da ihr Engagement in toxischen Aktiva und die Abschreibungen (im Verhältnis zu den Aktiva) bisher diejenigen anderer Bankensektoren übertreffen (Tabelle 4.1). Die Sparkassen haben sich auf Grund ihres regionalen inländischen Schwerpunkts nicht unmittelbar in toxischen Aktiva engagiert, sind als Eigentümer der Landesbanken jedoch indirekt betroffen. Theoretisch stehen öffentliche Beteiligungen nicht unbedingt mit höherer Risikobereitschaft im Zusammenhang, da die Gewinnmaximierung nicht das vorrangige Anliegen ist. Allerdings könnten geringere bankspezifische Fachkenntnisse und schwächere Governance-Strukturen, unsolide Geschäftsmodelle und politische Einflussnahme durchaus die Fragilität staatlicher Banken erhöhen. Die empirischen Befunde sind nicht schlüssig. Iannotta et al. (2007) kommen anhand einer Stichprobe europäischer Banken zu dem Ergebnis, dass öffentliche Banken eine geringere Bonität und ein höheres Insolvenzrisiko aufweisen als andere Banken. Hingegen kommen Garcia Marco und Robles-Fernandez (2008) zu dem Schluss, dass die spanischen Geschäftsbanken weniger stabil als die spanischen Sparkassen sind, und Beck et al. (2009) stellen für Deutschland fest, dass die privaten Banken am labilsten sind, gefolgt von den Sparkassen und den Genossenschaftsbanken (ihre Stichprobe endet jedoch 2007 und klammert die Landesbanken, die fünf größten Privatbanken und zwei genossenschaftliche Zentralbanken aus). Die Analyse von Hau und Thum (2009) deutet

auf Governance-Probleme bei den staatlichen Banken in Deutschland hin, die durch einen Mangel an Kompetenzen bedingt sind. Die Autoren stellen fest, dass die Kompetenzen der Aufsichtsratsmitglieder im Finanz- und Managementbereich bei staatlichen Banken verglichen mit den privaten systematisch geringer sind. Insbesondere lassen ihre Ergebnisse darauf schließen, dass eine direkte Korrelation zwischen den Geschäftsergebnissen der Banken während dieser Krise und der Kompetenz des Aufsichtsrats bestand. Dies steht mit der Beobachtung im Einklang, dass die Landesbanken noch vor der Krise zu den Bankengruppen mit den schlechtesten Ergebnissen in Deutschland gehörten⁶.

... und dem Fehlen eines tragfähigen Geschäftsmodells ...

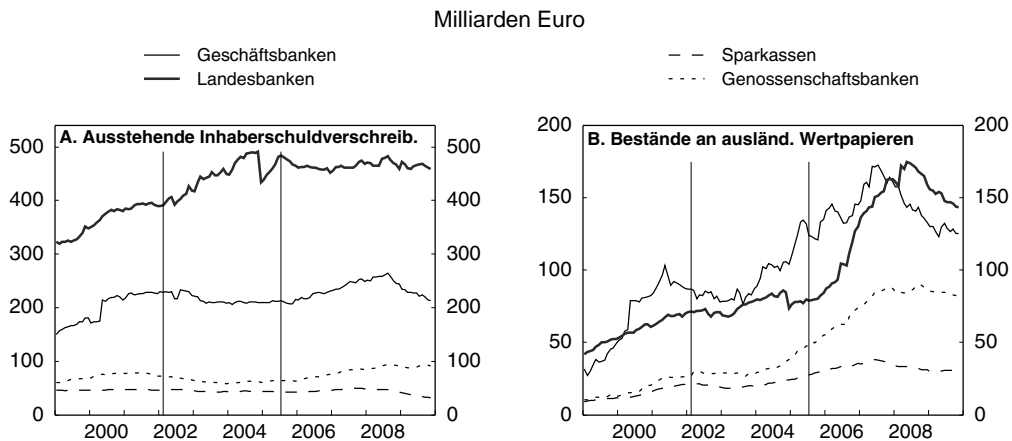
Der Kern des Problems einiger Landesbanken bestand darin, dass es an einem tragfähigen Geschäftsmodell mangelte. Ihre Rolle als Hausbanken der Bundesländer und Kommunen wurde in den vergangenen Jahren zurückgeschraubt, und auf ihr Geschäft mit Dienstleistungen für die Sparkassen, das einer der Hauptgründe für ihre Einrichtung war, entfällt heute nur ein geringer Teil der Einnahmen. Darüber hinaus wurden die Bemühungen der Landesbanken, ins Privatkundengeschäft oder in die Kreditvergabe an Kleinbetriebe zu expandieren, von den Sparkassen behindert, die versuchten, ihr eigenes Geschäft zu schützen⁷. Als Alternative konzentrierten sie sich auf Finanzmarktaktivitäten, wobei sie ihr Geschäft im Investmentbanking und ihre internationalen Aktivitäten ausweiteten, und konkurrierten somit unmittelbar mit den privaten Banken. Ferner standen sie vonseiten ihrer Eigentümer unter Druck, ambitionierte Renditeziele zu erreichen (Schrooten, 2009).

... begünstigt durch den langen Zeitraum für das Auslaufen der staatlichen Haftungsgarantien

Allerdings steht ein unmittelbarer Faktor für das starke Engagement der Landesbanken in toxischen Aktiva mit dem langen Zeitraum für das Auslaufen der staatlichen Haftungsregelungen in Zusammenhang. Dies hat zum Aufbau von Überschussliquidität geführt, die für die Kreditvergabe an ausländische Banken bzw. den Erwerb ausländischer Wertpapiere, einschließlich komplexer Verbriefungsportfolios, zur Verfügung stand, und verringerte den Druck, ein tragfähiges Geschäftsmodell zu finden. In dem Zeitraum bis zum Auslaufen der staatlichen Haftungsbedingungen für neue Verbindlichkeiten im Juli 2005 (Kasten 4.2) steigerten diese Institute das Volumen ihrer Refinanzierungen auf dem Kapitalmarkt drastisch und sammelten somit hohe Finanzreserven an, da für die Zeit nach dem Auslaufen der Staatsgarantien mit erheblich steigenden Refinanzierungskosten gerechnet wurde (Abb. 4.1, Teil A). Von Februar 2002 bis Juli 2005 erhöhte sich der ausstehende Bestand an Anleihen mit staatlicher Haftung um rd. 25%, während die ausstehenden Anleihen anderer Banken zurückgingen. Die Landesbanken verwendeten diese Mittel für Auslandsinvestitionen, wobei die in ausländische Wertpapiere investierten Aktiva sich von Mitte 2005 bis Mitte 2008 mehr als verdoppelten (Abb. 4.1, Teil B). Während die privaten Banken bereits Mitte 2007 begannen, ihre Bestände an ausländischen Aktiva zu verringern, erhöhten die Landesbanken ihre Bestände bis weit ins Jahr 2008 hinein. Als die hochverzinslichen strukturierten Kreditprodukte in ihren Portfolios heruntergestuft wurden, waren zwei Landesbanken gezwungen, unverzüglich zu fusionieren (SachsenLB und LBBW), und andere mussten von den Regierungen verschiedener Bundesländer gerettet werden (BayernLB, WestLB, HSH Nordbank).

Alles in allem unterstreichen die Befunde aus der Krise einmal mehr, dass die Argumente für den Erhalt der Landesbanken in Staatsbesitz schwach sind. Insbesondere konkurrieren diese lediglich mit den privaten Banken und erfüllen keinen öffentlichen Auftrag mehr. Bisher sind für mehrere Landesbanken größere Reformen vorgesehen, da die Europäische Kommission (als Bedingung für ihre Genehmigung der Staatshilfe für das Institut) bedeutende Anpassungen (in der Regel die Neuausrichtung des Geschäftsmodells,

Abbildung 4.1 Refinanzierung und Investitionen in den einzelnen Bankensektoren in Deutschland



Anmerkung: Die Genossenschaftsbanken umfassen auch Regionalinstitute. Der Rückgang bei den ausstehenden Schuldverschreibungen der Landesbanken im Dezember 2004 ist vorrangig auf eine Neuklassifizierung zurückzuführen. Die vertikalen Linien zeigen den Zeitraum der Übergangsphase für das Auslaufen der staatlichen Haftungsgarantien für neue Verbindlichkeiten der Landesbanken an, Februar 2002 bis Juli 2005.

Quelle: Deutsche Bundesbank.

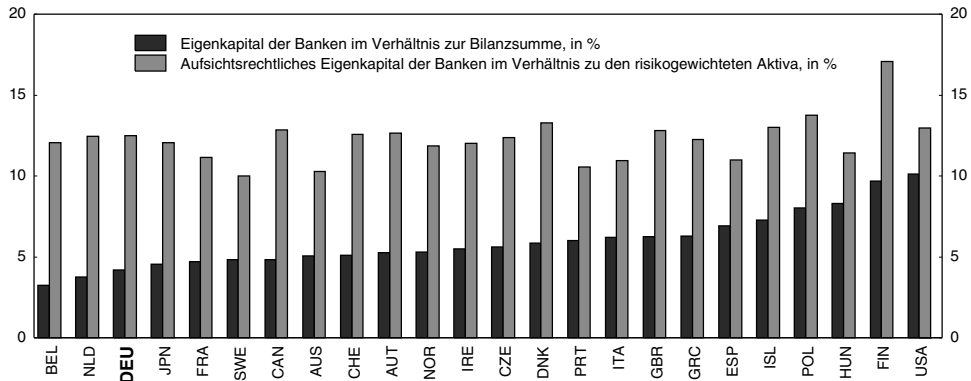
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816312781443>

eine erhebliche Verringerung der Bilanzsumme sowie eine Änderung der Corporate-Governance- und Eigentümerstruktur der Banken) verlangt. Im Fall der WestLB erwartet die EU-Kommission ein öffentliches Bieterverfahren bis Ende 2011⁸. Diese Reformen sind zwar ein Schritt in die richtige Richtung, bieten jedoch keine sektorweite Lösung. Weitere Schritte zur Privatisierung müssen auch für die anderen Landesbanken ergriffen werden. Es sollte eine erhebliche Konsolidierung unter den Landesbanken gefördert werden, z.T. um den Einfluss der einzelnen staatlichen Eigentümer auf die Geschäftsmodelle weiter zu verringern und im Zuge dessen die Governance-Strukturen zu verbessern. Diese verringerte Zahl von Instituten könnte dann in dem Maße, wie Nachfrage für solche Dienste besteht, wieder auf ihre traditionelle Rolle als Zentralbanken der Sparkassen neu ausgerichtet werden – es besteht keine Veranlassung dafür, dass diese Aufgabe von sieben Regionalinstituten wahrgenommen wird.

Der Verschuldungsgrad der deutschen Banken ist hoch ...

Die Verwundbarkeit des deutschen Bankensystems in der Krise wurde durch dessen verglichen mit anderen OECD-Ländern höheren Verschuldungsgrad verstärkt. Die deutschen Banken zeichneten sich im Zeitraum 2000-2007 durch ein durchschnittliches Verhältnis von Eigenkapital zur Bilanzsumme von 4,2% aus, was niedriger ist als in den meisten anderen Ländern (Abb. 4.2). Das aufsichtsrechtliche Verhältnis von Kapital zu risikogewichteten Aktiva ist indessen höher, was z.T. auf die günstige Risikogewichtung nach den derzeitigen Richtlinien, aber auch auf die traditionelleren Geschäftsmodelle mit weniger riskanten Engagements zurückzuführen ist. Mit anderen Worten weisen die deutschen Banken einen der höchsten absoluten Verschuldungsgrade auf, da sie über beträchtliche Volumen an Aktiva verfügen, denen sie ein geringes Risiko beimessen. Die Lücke zwischen der risikogewichteten aufsichtsrechtlichen Eigenkapitalquote und dem Verschuldungsgrad ist verglichen mit anderen OECD-Ländern sehr groß, insbesondere bei den großen Geschäftsbanken, den Landesbanken und den Hypothekenbanken (IWF, 2009). Dies kann zur Unterbewertung von Kreditrisiken führen und setzt die deutschen Banken unerwarteten Schocks vergleichsweise stärker aus als die Banken in anderen Ländern. Tatsächlich sind die Nettorückstellungen (in Prozent des gesamten Aktivkapitals) wesentlich höher als in anderen OECD-Ländern,

Abbildung 4.2 **Eigenkapitalquoten der Banken**
Durchschnittsquote, 2003-2007



Anmerkung: Auf Grund der Unterschiede zwischen den jeweiligen nationalen Rechnungslegungs-, Steuer- und Aufsichtssystemen sind die Financial Soundness Indicators (FSI) zwischen den einzelnen Ländern nicht uneingeschränkt vergleichbar. Einzelheiten finden sich auf der FSI-Website, <http://fsi.imf.org/>.

Quelle: IWF, *Global Financial Stability Report*, Oktober 2009.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/816313673340>

was darauf hindeutet, dass die Risiken u.U. nicht angemessen bewertet werden. Ungeachtet der Tatsache, dass es in Deutschland – im Gegensatz zu vielen anderen Ländern – in der Nachkriegszeit zu keiner großen Bankenkrise gekommen ist, ist das Land gleichwohl anfälliger gegenüber großen Schocks wie der gegenwärtigen Krise.

Eine Möglichkeit, eine erhebliche Diskrepanz zwischen dem aufsichtsrechtlich zulässigen Verhältnis von Kapital zu risikogewichteten Aktiva und dem Verhältnis zwischen Bilanzsumme und (ungewichteten) Aktiva zu vermeiden, besteht in der Einführung einer Obergrenze für die Gesamtverschuldung in den Bankbilanzen (Leverage Ratio), wie sie derzeit international diskutiert wird. Eine Leverage Ratio trägt zur Begrenzung exzessiver Verschuldung im Bankensystem bei und führt zusätzliche Schutzmechanismen gegen Modellrisiken und Messfehler ein. Die kürzlich getroffene Entscheidung der Bundesregierung, von den Banken die Anzeige einer Leverage Ratio bei der Bankenaufsicht zu verlangen (Kasten 4.4), um zu verhindern, dass die Banken sich zu hoch verschulden, wird zwar begrüßt, die Behörden sollten jedoch in Erwägung ziehen, ein solches Instrument verbindlich vorzuschreiben. Um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, müssen Unterschiede bei den Rechnungslegungsstandards in den einzelnen Ländern berücksichtigt werden, wenn die Höhe des Verschuldungsgrads geprüft wird, wie es in den jüngsten Konsultationsvorschlägen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors vorgesehen ist, die vom Basler Ausschuss für Bankenaufsicht angekündigt wurden (BIZ, 2009). Außerbilanzielle Aktiva müssen bei der Berechnung der Leverage Ratio ebenfalls berücksichtigt werden.

Die Unterbewertung von Risiken tritt mit größter Wahrscheinlichkeit in Boomphasen auf und kann auch schwachen Banken die Ausweitung ihres Kreditportfolios ermöglichen. Dies erhöht die Anfälligkeit während eines Abschwungs, wenn die Banken auf Grund weniger günstiger Risikobewertungen ihres Kreditportfolios zum Verschuldungsabbau gezwungen sind, was somit zu Prozyklizität führt. Ein Ansatz, um solchem Verhalten entgegenzuwirken, besteht darin, die Erhöhung der Kapitalpuffer in guten Zeiten vorzuschreiben, auf die in angespannten Zeiten zurückgegriffen werden kann, ähnlich dem spanischen Ansatz der dynamischen Rückstellungsbildung und dem Vorschlag des Basler Ausschusses (BIZ, 2009). Nach dieser Methode entscheiden die Banken über die Rückstellungen für konkrete Kreditausfälle in ihrem jeweiligen Institut ebenso

wie über eine statistische Rückstellung, die durch eine kollektive Bewertung seitens der Regulierungsbehörde auf der Grundlage von Vergangenheitsdaten über Kreditausfälle für homogene Kreditgruppen festgelegt wird. Immer dann, wenn die statistische Rückstellung die Rückstellung für konkrete Kreditausfälle übersteigt, müssen die Banken ihre Rückstellungen um die Differenz erhöhen (und umgekehrt), wodurch sie in Zeiten des Kreditbooms einen Puffer aufbauen, der während einer Rezession verwendet werden kann. Die Behörden sollten die Anwendung dieses Instruments auf die deutschen Banken in Erwägung ziehen.

... und ihre Rentabilität strukturell niedrig

Die deutschen Banken schneiden im Vergleich zu den Banken anderer Länder auch in Bezug auf die Ertragslage schlecht ab. In einigen Fällen könnte dies dazu geführt haben, dass übermäßige Risiken eingegangen wurden. Die Gesamtkapitalrendite vor Steuern betrug im Zeitraum 2000-2007 im Durchschnitt rd. ¼%, was mit Abstand die niedrigste Rendite aller Länder ist, die in der Bank Profitability Database der OECD enthalten sind (ungewichteter Durchschnitt: 0,9%, Tabelle 4.3). Im Sektorvergleich ist die Ertragslage der Sparkassen und der Genossenschaftsbanken etwas höher, in absoluter Rechnung ist sie jedoch ebenfalls deutlich schlechter als die in anderen Ländern⁹. Dies lässt darauf schließen, dass geringe Rentabilität nicht unmittelbar mit der konkreten Struktur des Bankensystems zusammenhängt, insbesondere mit dem hohen Anteil an Banken ohne das strikte Ziel der Gewinnmaximierung. Allerdings stechen die Landesbanken durch ihre verglichen mit den anderen Bankengruppen sehr schlechte Ertragslage hervor. Sie wie oben beschrieben zu reformieren, könnte daher ebenfalls dazu beitragen, die Rentabilität des Bankensektors insgesamt zu erhöhen.

Tabelle 4.3 **Leistungsindikatoren des deutschen Bankensektors**
In Prozent des gesamten Aktivkapitals, Durchschnitt für die Jahre 2000-2007

| | Kapital und Rücklagen | Einkommen vor Steuern | Nettozinseinkommen | Nicht zinsabhängige Einnahmen | Betriebsausgaben |
|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|-------------------------------|------------------|
| Belgien | 3.60 | 0.53 | 0.89 | 0.76 | 1.02 |
| Dänemark | 6.03 | 1.06 | 1.52 | 1.22 | 1.42 |
| Deutschland | 4.20 | 0.26 | 1.34 | 0.62 | 1.32 |
| Finnland | 9.30 | 1.30 | 1.52 | 1.26 | 1.31 |
| Frankreich | 4.48 | 0.57 | 0.73 | 1.28 | 1.29 |
| Irland | 5.15 | 0.81 | 1.22 | 0.71 | 0.97 |
| Italien | 7.01 | 0.91 | 2.15 | 1.05 | 1.87 |
| Kanada | 5.50 | 1.03 | 1.92 | 1.92 | 2.54 |
| Korea | 4.79 | 0.76 | 2.79 | 0.44 | 1.40 |
| Luxemburg | 3.90 | 0.56 | 0.64 | 0.61 | 0.52 |
| Neuseeland | 6.70 | 1.57 | 2.19 | 1.10 | 1.55 |
| Niederlande | 3.59 | 0.60 | 1.33 | 1.10 | 1.65 |
| Norwegen | 6.05 | 0.99 | 2.00 | 0.76 | 1.61 |
| Österreich | 5.23 | 0.54 | 1.09 | 1.20 | 1.52 |
| Polen | 9.28 | 1.47 | 3.42 | 2.63 | 3.76 |
| Schweden | 5.75 | 1.05 | 1.11 | 1.40 | 1.55 |
| Schweiz | 5.47 | 0.71 | 1.06 | 1.57 | 1.55 |
| Slowak. Rep. | 6.61 | 1.22 | 2.68 | 1.61 | 3.50 |
| Spanien | 7.94 | 0.86 | 1.98 | 0.95 | 1.56 |
| Tschech. Rep. | 8.80 | 1.23 | 2.27 | 7.68 | |
| Ver. Staaten | 9.58 | 1.65 | 3.12 | 2.13 | 3.12 |
| Ungewichteter Durchschnitt | 6.14 | 0.94 | 1.76 | 1.52 | 1.75 |

Quelle: OECD, Bank Profitability Database.

Beim Vergleich der Erfolgsrechnungen der Banken in den einzelnen Ländern tritt zu Tage, dass die schlechte Ertragslage der deutschen Institute hauptsächlich auf niedrigere Einnahmen zurückzuführen ist. Die Betriebsausgaben im Verhältnis zu den Aktiva liegen wiederum deutlich unter dem (ungewichteten) OECD-Durchschnitt¹⁰. Auf der Einnahmeseite bleiben die deutschen Banken auf Grund niedrigerer nicht zinsabhängiger Einnahmen zurück, während der Vergleich der Nettozinseinkünfte etwas günstiger ausfällt. Offenbar waren die deutschen Banken weniger gut als die Banken in anderen Ländern in der Lage, den Rückgang der Nettozinseinnahmen auszugleichen, zu dem es infolge der Deregulierung und der Konkurrenz durch Finanzierungsquellen aus dem Nichtbankenbereich kam. Dieses Problem ist bei den privaten Banken stärker ausgeprägt, deren Nettozinssmargen in der Tendenz viel niedriger sind als die des Sparkassen- bzw. des Genossenschaftsbankensektors (was im Falle der Sparkassen u.U. nicht zuletzt auf die günstigere Refinanzierung infolge ihrer impliziten staatlichen Unterstützung zurückzuführen ist).

Die Tatsache, dass die schwache Ertragslage auf die Einnahmeseite zurückzuführen ist, lässt darauf schließen, dass der starke Wettbewerb niedrigere Margen zur Folge hat. In der Tat gibt es Belege für diese Sichtweise, auch wenn der Wettbewerb schwer zu messen ist (Kasten 4.3). Ein starker Wettbewerb würde den Verbrauchern zugute kommen und wäre somit ein positives Merkmal. Allerdings könnte er auch einen Teil der Erklärung dafür bieten, weshalb die deutschen Banken in ihrem Streben nach höheren Renditen im Ausland investierten, auch wenn die empirischen Belege für den Zusammenhang zwischen Wettbewerb der Banken untereinander und risikoreichen Verhaltensweisen schwach sind (Allen und Gale, 2004; Boyd et al., 2006). Indessen scheint sich die niedrige Rentabilität nur teilweise durch Wettbewerbsfaktoren erklären zu lassen. Brunner et al. (2004) stellen fest, dass eine weniger angemessene Risikobewertung (hohe Rückstellungen) und ein geringerer Anteil an Aktivitäten/Produkten mit hohem Mehrwert (geringe Einnahmen aus anderen Quellen als Zinssmargen) eine Rolle spielen.

Die Öffnung des Sparkassensektors sollte in Erwägung gezogen werden

Die gegenwärtige Reforminitiative sollte für weitere Verbesserungen des deutschen Bankensystems genutzt werden, die zur Erhöhung seiner Effizienz beitragen können. Die unrentablen Landesbanken wie oben empfohlen zu reformieren, wäre sicherlich ein guter Schritt in diese Richtung. Die Sparkassen und Genossenschaftsbanken waren indessen in der Krise zwar eine Quelle der Stabilität, das Bankensystem ist jedoch nach wie vor sehr fragmentiert. In dieser Hinsicht werden Synergieeffekte durch rechtliche Einschränkungen in Bezug auf Fusionen zwischen Instituten der verschiedenen Säulen, insbesondere hinsichtlich der Übernahme von Sparkassen durch private Institute, möglicherweise begrenzt. Dass die Konsolidierung u.U. noch nicht weit genug gediehen ist, lässt sich u.a. daran ablesen, dass die Anzahl der Kreditinstitute im Verhältnis zur Bevölkerung nach wie vor rd. 40% höher ist als in anderen Ländern des Euroraums¹¹. Bisher ist die Konsolidierung vornehmlich durch Fusionen und Übernahmen zumeist kleinerer Banken innerhalb einer Säule des Bankensystems erfolgt. Das vorliegende Datenmaterial lässt darauf schließen, dass diese Übernahmen oftmals nicht zu Effizienzverbesserungen führen (Deutsche Bundesbank, 2006). So ist ein Hauptziel der Übernahmen im Sparkassen- und Genossenschaftssektor die Behebung von Problemen¹². Hierin könnte ein Grund dafür zu sehen sein, weshalb die Rentabilität trotz der bedeutenden Fusionstätigkeit der vergangenen Jahre nach wie vor gering ist (die Anzahl der Kreditinstitute sank seit 1995 um fast die Hälfte, im Euroraum hingegen um ein Drittel).

Während die säulenübergreifende Konsolidierung in Deutschland nach wie vor ein umstrittenes Thema ist, sind andere europäische Länder bei der Umstrukturierung ihres öffentlichen Bankensektors weiter fortgeschritten. In Österreich wurde den Sparkassen die Umwandlung in Aktiengesellschaften gestattet und das Regionalprinzip abgeschafft. In Frankreich wurden die Sparkassen in Genossenschaften umgewandelt, die lokalen Spar-

Kasten 4.3 Messung der Wettbewerbsintensität im deutschen Bankensystem

Auf den ersten Blick scheint das deutsche Bankensystem mit rd. 2000 Bankinstituten (etwa 1,5mal dem OECD-Durchschnitt) eine hohe Wettbewerbsintensität aufzuweisen. Das Verhältnis zwischen der Einwohnerzahl und der Anzahl der Institute beträgt ein Viertel des OECD-Durchschnitts. Die Interpretation, dass es sich um einen fragmentierten und vom Wettbewerb geprägten Bankensektor handelt, liegt bei Betrachtung des Konzentrationsgrads auf der Hand: Die Aktiva der fünf größten Banken als Anteil am gesamten Aktivkapital aller Kreditinstitute beliefen sich 2007 auf 22%, was der niedrigste Wert in der EU27 war. Auch der Herfindahl-Index (der der Summe der Quadrate der einzelnen Marktanteile aller Kreditinstitute in Bezug auf das gesamte Aktivkapital entspricht) ist mit Abstand der niedrigste in der EU27 (EZB, 2008). Offenbar ist die Marktmacht der einzelnen Institute auf der Grundlage dieser Messgrößen sehr gering.

Allerdings werden alle Banken bei diesen Messgrößen als individuelle Institute behandelt, die miteinander im Wettbewerb stehen, wobei die Struktur des Bankensystems vernachlässigt und der Wettbewerb überzeichnet wird. Insbesondere die Privatkundenmärkte sind ihrer Natur nach räumlich begrenzt, daher ist die geografische Reichweite jedes Instituts von Bedeutung. Die größte Zahl von Kreditinstituten gehört zu den Sparkassen und zu den Genossenschaftsbanken, die nach dem Regionalprinzip arbeiten. Daher sind die meisten von ihnen in eng definierten Regionalmärkten tätig, und dem Wettbewerb innerhalb einer Gruppe kommt lediglich geringe Bedeutung zu. Wenn die einzelnen Sparkassen und Genossenschaftsbanken stattdessen als Filialen ihres jeweiligen Instituts behandelt würden, wären die Konzentration höher und der Wettbewerb geringer (und stünden stärker mit anderen europäischen Ländern im Einklang).

Um diese Probleme zu umgehen, wird in mikroökonomischen Studien unmittelbar das Verhalten einzelner Banken bei der Preissetzung analysiert. Einer der Indikatoren ist die H-Statistik, die die Einnahmeelastizität in Bezug auf eine Veränderung der Kosten misst. Studien, die diesen Ansatz verfolgen, gelangen in der Regel zu dem Ergebnis, dass die Wettbewerbsintensität in Deutschland im Durchschnitt anderer Länder liegt. Ähnliche Ergebnisse werden für den Lerner-Index und den Boone-Indikator erzielt (vgl. die in Sachverständigenrat, 2008, zitierten Studien). Die Nettozinsmargen (definiert als Nettozinseinkommen in Prozent des gesamten Aktivkapitals, vgl. Tabelle 4.3) sind niedriger als im OECD-Durchschnitt, weisen jedoch nicht auf eine besonders hohe Wettbewerbsintensität.

Studien mit Schwerpunkt auf dem deutschen Bankensektor deuten darauf hin, dass der Wettbewerb bei den privaten Geschäftsbanken und den Landesbanken am größten ist, während die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken in einem weniger wettbewerbsintensiven Umfeld agieren (auch wenn die Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren sind, da sie von der verwendeten Methode abhängen; Fiorentino und Herrmann, 2009). Dies deutet darauf hin, dass letztere in abgeschirmten lokalen Märkten tätig sind, wo sie über eine größere Marktmacht verfügen. Für diese Sichtweise sprechen auch die Nettozinsmargen, die bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken sehr hoch sind, während die Margen der privaten Geschäftsbanken niedriger sind.

gesellschaften gehören (die Anteile an Mitarbeiter und öffentliche Einrichtungen verkaufen), wodurch ein (eingeschränkter) Grad an privater Beteiligung möglich ist. In Italien wurde der Sparkassensektor privatisiert, wobei Stiftungen als Eigentümer eine große Rolle spielen. In Spanien wurde eine sehr begrenzte Beteiligung des privaten Sektors (ohne Stimmrechte) zugelassen (auch wenn das Engagement des öffentlichen Sektors immer noch hoch ist) und das Regionalprinzip abgeschafft. In Schweden wurden die Sparkassen Anfang der 1990er Jahre in Aktiengesellschaften umgewandelt, zu einem Unternehmen konsolidiert und später privatisiert (vgl. Brunner et al., 2004; Deutsche Bank Research, 2004; Sachverständigenrat, 2008; Ayadi et al., 2009). Diese Reformen haben nach allgemeiner Auffassung zur Konsolidierung und zur Verbesserung der Rentabilität in den betreffenden Ländern geführt. Es sollte daher in Erwägung gezogen werden, den deutschen Sparkassensektor

für die Privatisierung zu öffnen. Dies würde dabei helfen, gleiche Rahmenbedingungen zwischen dem öffentlichen Sektor und den privaten Finanzinstituten sicherzustellen. Auch wenn die Ertragslage der Sparkassen besser als die der privaten Banken ist, wirkt sich die derzeitige Konstellation des Sparkassensektors u.U. negativ auf die Ertragslage anderer Bankengruppen aus. Darüber hinaus senkt die Verringerung des Staatsbesitzes auch das Risiko potenzieller politischer Einflussnahme auf die Geschäftstätigkeit. Eine entsprechende Möglichkeit ist der Vorschlag des Sachverständigenrats (2008), die Sparkassen in Aktiengesellschaften in Stiftungsbesitz umzuwandeln, ähnlich wie bei den Reformen in Italien. Dies würde die politische Einflussnahme auf das operative Geschäft verringern, indem die Transparenz erhöht und die Möglichkeit eröffnet würde, Aktien an Institute außerhalb der Sparkassensäule zu veräußern, wodurch die Fragmentierung des Bankensystems reduziert und der Weg für eine marktorientierte Umstrukturierung eröffnet würde¹³.

Die Krise deckte Probleme bei der Bankenregulierung und -aufsicht auf

Die Krise hat sowohl in Deutschland als auch international eine Reihe von Schwachstellen im Regulierungs- und Aufsichtsrahmen aufgezeigt. Der deutsche Ansatz auf diesen Gebieten bewegt sich zwar im Rahmen eines europäischen Regulierungsrahmens (OECD, 2009b) sowie internationaler Praktiken, es besteht jedoch im Inland ein umfangreicher Ermessensspielraum in Bezug auf die Regulierung, und die Art und Weise, in der die Aufsicht erfolgt, ist größtenteils eine nationale Angelegenheit. Das europäische und das internationale Regulierungsumfeld wird sich infolge der Finanzkrise möglicherweise wesentlich verändern, es besteht aber dennoch großer Spielraum für Deutschland, seine eigenen Vorkehrungen zu stärken.

Die Bankenaufsicht lässt sich effizienter organisieren

Gegenwärtig ist die Bankenaufsicht auf die Bundesbank und die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) aufgeteilt. Die BaFin ist eine integrierte Aufsichtsbehörde, die 2002 geschaffen wurde, als das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen, das Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen und das Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel zu einer Einrichtung zusammengelegt wurden. Der Aufsichtsrichtlinie von 2008 zufolge, in der die Aufgabenteilung geklärt ist, ist die Bundesbank für den Großteil der operativen Aufgaben im Bereich der Bankenaufsicht zuständig. In der laufenden Überwachung zählen zu den Aufgaben der Bundesbank die Auswertung der von den Instituten eingereichten Unterlagen, Meldungen, Jahresabschlüsse und Prüfberichte sowie regelmäßige Prüfungen der Bankgeschäfte. Sie führt sowohl routinemäßige als auch anlassbezogene Aufsichtsgespräche mit den Instituten. Das wesentliche Ergebnis der Überwachung ist ein bankaufsichtliches Risikoprofil, das für jedes Bankinstitut mindestens jährlich erstellt wird und eine umfassende Beurteilung der Risiken des Instituts sowie anderer Faktoren wie seine Ertragslage, Organisation, Eigentümerstruktur und internen Abläufe enthält.

Die abschließende Beurteilung sowie die Entscheidung über aufsichtsrechtliche Maßnahmen erfolgen durch die BaFin. Das von der Bundesbank vorbereitete bankaufsichtliche Risikoprofil ist die wichtigste Grundlage für die bankaufsichtliche Beurteilung. Die BaFin führt nur in Ausnahmefällen – entweder zusammen mit der Bundesbank oder selbstständig – bankgeschäftliche Prüfungen durch. Die BaFin ist zwar eine funktional und organisatorisch unabhängige Behörde, untersteht jedoch der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums. Das Ministerium kann der BaFin im Hinblick auf eine Reihe von organisatorischen und anderen Angelegenheiten grundsätzlich Weisungen erteilen und ist die oberste Dienstbehörde der BaFin-Leitung (IWF, 2003). Die BaFin wird von den beaufsichtigten Instituten finanziert, und etwa die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungsrats ist von der Finanzbranche entsandt. Um die Zusammenarbeit zwischen der Bundesbank und der BaFin zu erleichtern, wurde das Forum für Finanzmarktaufsicht eingerichtet.

Trotz der jüngsten Bemühungen um eine Verbesserung der Koordination zwischen den beiden Einrichtungen könnte die derzeitige fragmentierte Struktur der Aufsicht ein Problem darstellen, da die Auswertung durch die eine Einrichtung, die Durchführung von Maßnahmen jedoch durch die andere erfolgt. In dieser Hinsicht ist der Plan der neuen Regierungskoalition, die Bankenaufsicht vollständig bei der Bundesbank anzusiedeln, ein Schritt in die richtige Richtung, da hierdurch die Entscheidungsbefugnisse und die zu Grunde liegenden analytischen Arbeiten in einer Einrichtung vereint würden. Um die Effizienz der Aufsicht zu steigern, muss ferner sichergestellt werden, dass die Aufsichtsbehörden über eine angemessene Personalausstattung verfügen. Dies bezieht sich weniger auf die Zahl der Mitarbeiter (Deutschland hat im Verhältnis zur Anzahl der Banken weniger Mitarbeiter als Frankreich oder Spanien, im Verhältnis zu den Bilanzsummen jedoch mehr) als auf ihre Qualifikation. Das für die Aufsicht verfügbare Humankapital sollte durch flexiblere Vergütungsstrukturen, aber auch durch das Angebot eines für qualifiziertere Mitarbeiter attraktiven Forschungsumfelds gestärkt werden.

Die Unabhängigkeit der Aufsicht muss gestärkt werden

Die Frühwarnsignale für die Krise wurden übersehen, da es an einer vorausschauenden Aufsicht mangelte, darunter einer stärkeren Kontrolle bei der Analyse der Tragfähigkeit von Geschäftsmodellen. So hätten etwa die Risiken im Zusammenhang mit dem Fehlen eines tragfähigen Geschäftsmodells bei den Landesbanken in Verbindung mit dem Aufbau hoher Liquiditätsbestände während des Auslaufens der staatlichen Haftungsbedingungen die Alarmglocken läuten lassen sollen. Auch wenn die bankaufsichtlichen Risikoprofile eine Analyse der Geschäftspläne umfassen, wurden diese oftmals nicht kritisch genug geprüft. Die Aufseher sahen es nicht als ihre Aufgabe an, in die Geschäftsstrategie einzugreifen, solange keine Aufsichtsregeln verletzt wurden. Darüber hinaus wären Eingriffe in die Geschäftsmodelle einiger staatlicher Banken für die BaFin möglicherweise heikel gewesen, da sie unter der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesfinanzministeriums arbeitet, welches selbst Vertreter in den Aufsichtsräten der beaufsichtigten Banken hat. Laut Quintyn et al. (2007) zählt die Bankenaufsicht in Deutschland in einer Stichprobe von 32 Industrie- und Schwellenländern zu denjenigen, die über die geringste Unabhängigkeit verfügen (auch wenn im Hinblick auf die Rechenschaftspflicht der höchste Wert in der Stichprobe erzielt wurde).

Mit Blick auf die Zukunft sollte die Aufsichtsbehörde über einen ausreichenden Grad an Unabhängigkeit von politischer Einflussnahme verfügen (Rochet, 2008). Die Ansiedelung der Aufsicht allein bei der Bundesbank könnte hierzu beitragen. Ein weiterer Schritt in diese Richtung könnte in der Einrichtung einer unabhängigen Kommission außerhalb der BaFin, der Bundesbank oder des Bundesfinanzministeriums bestehen, die regelmäßig Gutachten zur Finanzmarktaufsicht verfasst (ähnlich dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung oder der Monopolkommission und analog zum geplanten Europäischen Ausschuss für Systemrisiken), wie dies von Hartmann-Wendels et al. (2009) empfohlen wurde.

Ausdehnung des Spielraums für die Aufsicht über die Erfüllung der quantitativen Anforderungen hinaus

Auch wenn die Banken die quantitativen Vorschriften einhalten, engagieren sie sich zugleich stark in der Regulierungs-Arbitrage. Dies betrifft beispielsweise die Frage der Bereitstellung von Liquiditätslinien für Zweckgesellschaften, die in strukturierte Kreditprodukte investiert und sich zugleich auf dem Geldmarkt refinanziert haben. Eine Möglichkeit, die Meldepflicht für Großkredite bei der Bundesbank zu umgehen, bestand in der Aufspaltung der Zweckgesellschaften in mehrere unabhängige Vermögensverwaltungsgesellschaften unter dem Dach einer Finanzholding-Gesellschaft, damit die einzelnen Kreditlinien klein genug blieben¹⁴. Im Fall der Industriekreditbank IKB soll die Summe der

Liquiditätslinien zu hoch gewesen sein, um das im Gesetz über das Kreditwesen enthaltene Kriterium bezüglich der Risikokonzentration zu erfüllen. Auch die Begrenzung der Laufzeit von Liquiditätslinien auf 364 Tage, um die Anzeigepflicht zu umgehen, ist ein Beispiel für Regulierungs-Arbitrage¹⁵. Insgesamt war die Bankenaufsicht möglicherweise zu sehr auf quantitative Regeln ausgerichtet und konzentrierte sich zu wenig auf qualitative Regeln, was den Aufsehern auch einen gewissen Ermessensspielraum ermöglicht hätte. Qualitative Regeln sind zudem zukunftsgerichteter, da die Aufseher nicht abwarten müssen, bis quantitative Vorgaben verfehlt werden. Allerdings wäre die Einräumung eines übermäßigen Ermessensspielraums nachteilig, wenn die Aufseher die größere Flexibilität zur Umsetzung einer allzu leichten Regulierung nutzen. In der Praxis ist daher eine Gratwanderung zwischen qualitativer und quantitativer Aufsicht geboten. Mit Blick auf die Zukunft muss der Spielraum der Bankenaufsicht in Deutschland u.U. über die Überwachung der Erfüllung quantitativer Anforderungen hinaus erweitert werden, indem der Bankenregulierung mehr Ermessensspielraum eingeräumt wird und Schritte in Richtung eines stärker prinzipienbasierten Regulierungsrahmens unternommen werden, bei dem qualitativen Bewertungen (unter Beibehaltung der Regeln) eine größere Rolle eingeräumt wird. Hierzu würde zählen, dass die Bankenaufsicht klarer auf die mit bestimmten Geschäftsstrategien verbundenen Risiken eingeht.

Stärkere Konzentration auf die makroprudenzielle Analyse

Letztlich wurden die systemischen Risiken nicht ausreichend berücksichtigt, da die Bankenaufsicht – wie auch in anderen Ländern – sich auf die mikroprudenzielle Analyse konzentrierte. Dies betrifft z.B. die Risiken aus Laufzeitinkongruenzen bei der Refinanzierung von Langzeitkrediten, was das Hauptproblem beim Zusammenbruch der Hypo Real Estate war. Als die Geldmärkte im Gefolge des Zusammenbruchs von Lehman Brothers austrockneten und die Marktteilnehmer eine starke Risikoaversion an den Tag legten, waren keine kurzfristigen Refinanzierungsmittel verfügbar. Um die systemischen Risiken adäquat zu erfassen, sind indessen notwendigerweise Aktivitäten erforderlich, die über die nationalen Grenzen hinausgehen. Ein Schritt nach vorn bestünde in der Veröffentlichung von Indikatoren für systemische Risiken. Die Zentralisierung der Aufsicht bei der Bundesbank entspricht dieser Notwendigkeit, da sie natürliche Vorteile auf dem Gebiet der makroprudenziellen Analyse hat, z.B. durch die Veröffentlichung der Finanzstabilitätsberichte.

In Reaktion auf die offenkundigen Schwächen wurde im Juli 2009 ein Gesetz zur Stärkung der Bankenaufsicht erlassen (Kasten 4.4). Die allgemeine Absicht, die Aufsichtsbefugnisse zu stärken und vorbeugendere Maßnahmen zuzulassen, z.B. einen Ermessensspielraum für die Anordnung höherer Eigenkapitalquoten, wird sehr begrüßt. Allerdings hätten weitreichendere Schritte unternommen werden können, z.B. durch Festlegung einer obligatorischen Leverage Ratio, anstatt lediglich deren Anzeige gegenüber der Aufsichtsbehörde vorzuschreiben. Das Erfordernis, in einem günstigen Wirtschaftsumfeld die Kapitalpuffer zu erhöhen, könnte ausgeweitet werden, so dass es über das einzelne Institut hinaus gilt (Krahen, 2009), etwa nach dem Beispiel der dynamischen Rückstellungsbildung, wie sie in Spanien praktiziert wird (siehe oben). Ferner reicht es möglicherweise nicht aus, Banken, die über keine geeignete Unternehmensorganisation verfügen, höhere Eigenkapitalquoten vorzuschreiben, um einen hinreichenden Wandel in solch einem Institut durchzusetzen.

Kasten 4.4 Staatliche Initiativen zur Stärkung der Bankenaufsicht

Die wesentlichen Veränderungen in Bezug auf die Bankenaufsicht, die mit dem im Juli 2009 verkündeten Gesetz zur Stärkung der Finanzmarkt- und Versicherungsaufsicht eingeleitet wurden, lauten wie folgt:

- Die BaFin kann höhere Eigenkapitalquoten verlangen, etwa wenn sie die Risikotragfähigkeit einer Bank für nicht ausreichend erachtet; dies erlaubt es der Bankenaufsicht auch, in einem günstigen wirtschaftlichen Umfeld höhere Kapitalpuffer vorzuschreiben. Höhere Eigenkapitalquoten können ebenfalls verlangt werden, wenn eine Bank keine geeignete Unternehmensorganisation aufweist. Darüber hinaus kann die BaFin auch höhere Liquiditätsquoten vorschreiben.
- Die Banken müssen ihre Leverage Ratio (Verhältnis von Eigenkapitalausstattung und der Summe der ungewichteten Aktiva, einschließlich außerbilanzieller Aktiva und den Wiedereindeckungswert von Derivaten) künftig anzeigen.
- Dividendenausschüttungen und Kuponzahlungen auf hybride Instrumente, die den jährlichen Nettogewinn übersteigen, können untersagt werden, wenn die Bankenaufsicht der Auffassung ist, dass die Gefahr der Unterschreitung der Mindestkapitalanforderungen besteht (bisher war dies erst nach einer Unterschreitung möglich).
- In Krisenzeiten kann die BaFin Zahlungen eines inländischen Kreditgebers an eine ausländische Muttergesellschaft untersagen (sogenanntes Ring fencing), um den Entzug von Liquidität zu verhindern.
- Die BaFin ist ferner befugt, Mitglieder des Aufsichtsrats von Banken und Versicherungsunternehmen im Fall von mangelnder Sachkunde oder Unzuverlässigkeit (mangelnder Gewissenhaftigkeit) abzusetzen. Das Gesetz über das Kreditwesen enthält darüber hinaus die Regelung, dass Aufsichtsratsmitglieder bei Bankinstituten höchstens fünf Mandate ausüben dürfen und nicht mehr als zwei ehemalige Geschäftsleiter im Aufsichtsrat sitzen dürfen.

Einführung eines Rahmens für die Restrukturierung und Abwicklung systemrelevanter Banken

Dass die Regierung zunächst auf Ad-hoc-Maßnahmen zurückgriff, um einzelne Banken zu retten, zeigte, dass die gegenwärtigen Mechanismen zur Reaktion auf Banken Krisen keinen ausreichenden Spielraum für eine angemessene Reaktion auf Schieflagen systemrelevanter Banken bieten. Wie in den meisten anderen Ländern auch besteht daher Bedarf an einem neuen Restrukturierungs- und Abwicklungsregime. Idealerweise erlaubt solch ein System die Begrenzung der negativen systemweiten Auswirkungen des Zusammenbruchs einzelner Banken, während gleichzeitig die Kosten für den Steuerzahler möglichst gering gehalten und Anreizverzerrungen so weit wie möglich vermieden werden. Ein entscheidendes Element eines solchen Rahmens sollte darin bestehen, dass die staatliche Intervention zu einem ausreichend frühen Zeitpunkt erfolgt, um vorbeugende Maßnahmen lange vor einer potenziellen Insolvenz zu erlauben¹⁶. Ein entsprechender Rahmen ist vor kurzem vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen worden (Sachverständigenrat, 2009). Innerhalb der Regierung sind vom Justiz- und vom Wirtschaftsministerium verschiedene Gesetzentwürfe vorgelegt worden. Die Regierung sollte rasch handeln, um ein effizientes Regime zu errichten, nicht nur, um sich auf die nächste mögliche große Bankenkrise vorzubereiten, sondern auch um bereit zu sein, wenn einzelne Institute im weiteren Verlauf der gegenwärtigen Krise in Schwierigkeiten geraten sollten.

Kasten 4.5 Empfehlungen zum Bankensektor

Sicherstellung einer angemessenen Eigenkapitalausstattung der Banken

- Die Bemühungen zur Entfernung von Risikoaktiva aus den Bankbilanzen sollten fortgesetzt und eine angemessene Eigenkapitalausstattung der Banken sichergestellt werden. Die Behörden sollten eine aktive Rolle spielen, indem sie die Kapitaladäquanz – insbesondere durch die Durchführung von Stresstests – genau überwachen und die Stützungsinstrumente beibehalten, um bei Bedarf und in letzter Instanz öffentliche Mittel für Banken bereitzustellen, die nicht in der Lage sind, bei privaten Quellen Kapital aufzunehmen.

Reform der Landesbanken und Steigerung der Effizienz des Bankensystems

- Die Landesbanken sollten umstrukturiert werden; Optionen sind die Privatisierung, die Konsolidierung zu einem einzigen Institut und die Konzentration auf das Kerngeschäft. Es sollte sichergestellt werden, dass sie über ein tragfähiges Geschäftsmodell verfügen.
- Zwischen den Sparkassen und den privaten Banken sollten gleiche Rahmenbedingungen sichergestellt werden, z.B. durch Öffnung des Sparkassensektors für private Beteiligungen, wie es in anderen europäischen Ländern der Fall ist.

Bankenregulierung und -aufsicht

- Die Aufsicht sollte wie geplant vollständig bei der Bundesbank angesiedelt werden, es sollte jedoch gewährleistet sein, dass die Institution weiterhin über hinreichende Unabhängigkeit vom Bundesfinanzministerium verfügt. Die makroprudenziellen Elemente der Bankenaufsicht sollten gestärkt werden.
- Der Spielraum für die Aufsicht sollte über die Überwachung der Erfüllung quantitativer Anforderungen hinaus erweitert werden. Regulierungs-Arbitrage sollte durch Annäherung an eine stärker prinzipienbasierte Regulierung verhindert werden. Die Bankenaufsicht sollte klarer als in der Vergangenheit auf die Risiken eingehen, die mit bestimmten Geschäftsstrategien verbunden sind.
- Die Einführung dynamischer Rückstellungen sowie einer verbindlichen Obergrenze für den Gesamtverschuldungsgrad (Leverage Ratio) sollte in Erwägung gezogen werden.
- Ein Rahmen für die Sanierung und Liquidation systemrelevanter Banken sollte geschaffen werden, der staatliche Interventionen zu einem ausreichend frühen Zeitpunkt ermöglicht.

Anmerkungen

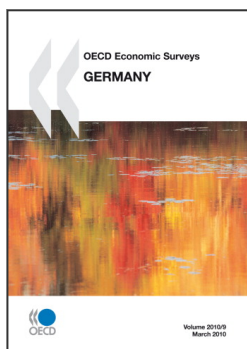
1. Vgl. die Rede von Bundesfinanzminister Steinbrück „Die Rolle des Staates in der Sozialen Marktwirtschaft“ am 9. Juli 2009 in Frankfurt am Main.
2. Diese Schätzungen beruhen auf einem Vergleich zwischen den Nominal- und den Buchwerten verbriefteter Aktiva in den Bilanzen deutscher Großbanken und ihrer Marktpreisentwicklung seit Januar 2007.
3. Die Angaben beziehen sich auf die insgesamt zugewiesenen Beträge einschließlich Kapitalzuführungen, Garantien für Verbindlichkeiten sowie der Stützung von Bankaktiva.
4. Bis Oktober 2009 gewährte der SoFFin Garantien in Höhe von 127,7 Mrd. Euro sowie Eigenkapitalhilfen in Höhe von 21,9 Mrd. Euro und übernahm Aktiva für 5,9 Mrd. Euro (Sachverständigenrat, 2009).
5. Die Daten beziehen sich auf 2005 und sind der Financial Regulation Database der Weltbank entnommen. Staatliche Beteiligungen im Bankensystem haben während der Finanzkrise auf Grund von Rettungsaktionen in mehreren OECD-Ländern deutlich zugenommen.
6. Die durchschnittliche Eigenkapitalrendite vor Steuern im Zeitraum 2000-2007 betrug bei den Landesbanken und den Zentralbanken der Genossenschaftsbanken 4%, bei den Sparkassen und Genossenschaftsbanken fast 10% und bei den privaten Banken 7½%.

7. Bei den Landesbanken, die stärker mit den Sparkassen integriert waren (z.B. die Helaba), fielen das Engagement in toxischen Aktiva und die Verluste im Zuge der Krise tendenziell geringer aus (Dawson-Kropf und Rioual, 2009).
8. Vgl. Europäische Kommission (2009), Staatliche Beihilfen: Beihilfepaket für WestLB genehmigt (Pressemitteilung IP/09/741, 12. Mai 2009). Die EU-Kommission forderte kleinere Reformen für die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW): Das Institut wird in eine Aktiengesellschaft umgewandelt werden müssen, wobei jedoch die Eigentümerstruktur beibehalten werden kann, auch wenn die politische Einflussnahme auf die Geschäftstätigkeit der Landesbank durch Besetzung des Aufsichtsratsvorsitzes mit einer unabhängigen Fachperson zu verringern ist (Pressemitteilung IP/09/1927, 15. Dezember 2009). Weitere Fälle von Staatshilfen für andere Landesbanken werden derzeit beraten.
9. Die durchschnittliche Gesamtkapitalrendite im Zeitraum 2000-2007 betrug bei den Geschäftsbanken 0,2%, bei den Sparkassen 0,4%, bei den Genossenschaftsbanken 0,5% und bei sonstigen Banken 0,1%. Aus Regressionsanalysen geht hervor, dass auch zwischen der schlechteren Ertragslage und dem Konjunkturzyklus kein Zusammenhang zu bestehen scheint (Brunner et al., 2004).
10. Allerdings ergibt die Analyse der aufgeschlüsselten Daten, dass die Aufwandsquote der deutschen Banken im Median verglichen mit anderen Ländern hoch ist (Sachverständigenrat, 2008).
11. 2007 betrug das Verhältnis der Kreditinstitute je 100 000 Einwohner in Deutschland 2,46, verglichen mit 1,73 für den Euroraum ohne Deutschland.
12. Die erworbenen Banken in diesen Sektoren zeichnen sich vorrangig durch eine niedrige Eigenkapitalausstattung, ein erhöhtes Kreditrisiko und eine vergleichsweise geringe Effizienz aus (Deutsche Bundesbank, 2006).
13. Dem Vorschlag des Sachverständigenrats zufolge wären Anteilseigner, die nicht dem Sparkassensektor angehören, auf Minderheitsbeteiligungen beschränkt, um den öffentlichen Auftrag der lokalen Versorgung mit Bankdienstleistungen sowie den Vorteil der Zugehörigkeit zum Sparkassenverbund zu wahren.
14. Laut §§ 13 bis 14 des Gesetzes über das Kreditwesen haben die Institute ihre Risikokonzentrationen und Kredite ab 1,5 Mio. Euro der Bundesbank vierteljährlich anzuzeigen. Die wichtigste Vorschrift ist die Begrenzung jeder einzelnen Risikokonzentration auf 25% des haftenden Eigenkapitals für das Anlagebuch und auf 25% der Eigenmittel für das Gesamtbuch von Handelsbuchinstituten. Risikokonzentrationen werden als Engagement gegenüber einem einzelnen Kreditnehmer oder einer Kreditnehmereinheit definiert, das 10% des haftenden Eigenkapitals bzw. der Eigenmittel erreicht oder überschreitet. Kredite in Höhe von mindestens 1,5 Mio. Euro an einen einzelnen Kreditnehmer bzw. eine Kreditnehmereinheit sind der Bundesbank anzuzeigen. Ihre Evidenzzentrale für Millionenkredite sortiert all diese Anzeigen, berechnet die Gesamtverschuldung des einzelnen Kreditnehmers oder der Kreditnehmereinheit und benachrichtigt dann die anzeigenden Institute über die Höhe der Gesamtverschuldung ihrer Kreditnehmer.
15. Bis Ende 2007 musste das Engagement in solchen außerbilanziellen Zweckgesellschaften nicht mit Eigenkapital unterlegt sein. Konkret brauchten die Liquiditätslinien, die den Zweckgesellschaften gewährt wurden, nur mit Eigenkapital unterlegt zu werden, wenn sie nicht frist- und bedingungslos gekündigt werden konnten und eine Ursprungslaufzeit von über einem Jahr hatten. In der Praxis wurden in der Regel Kreditlinien mit einer Laufzeit von 364 Tagen gewährt, so dass sie nicht in den Anrechnungsbetrag für die Eigenkapitalunterlegung einbezogen werden mussten. Diese Nullgewichtung kurzfristiger Kreditlinien ist mit der Einführung von Basel II im Januar 2008 weitgehend abgeschafft worden (vgl. Deutsche Bundesbank, 2007, Kasten 1.6).
16. Die Schwellenwerte für die Intervention sollten sinnvollerweise aus quantitativen Vorgaben bestehen (die Bank unterschreitet bestimmte Kennziffern), wie dies im Rahmen der „Prompt Corrective Action“ des US-Einlagensicherungsfonds FDIC gehandhabt wird, jedoch auch eine ausreichende prinzipienbasierte qualitative Bewertung erlauben, wie dies beim Bankgesetz des Vereinigten Königreichs der Fall ist (Deutsche Bundesbank, 2009).

Literaturverzeichnis

- Allen, F. und D. Gale (2004), "Competition and Financial Stability", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 36(3), S. 453-480.
- Ayadi, R., R.H. Schmidt und S.C. Valverde (2009), *Investigating Diversity in the Banking Sector in Europe – The Performance and Role of Savings Banks*, Center for European Policy Studies, Brüssel.
- Beck, T. et al. (2009), "Bank Ownership and Stability: Evidence from Germany", *Deutsche Bundesbank Working Paper Series*, erscheint demnächst, www.voxeu.org/index.php?q=node/3549.
- BIZ (2009), "Strengthening the Resilience of the Banking Sector", *Basel Committee on Banking Supervision Consultative Document*, Dezember.
- Boyd, J.H., G. De Nicoló und A.M. Jalal (2006), "Bank Risk-taking and Competition Revisited: New Theory and New Evidence", *IMF Working Papers*, No. 06/297.
- Brunner, A. et al. (2004), "Germany's Three-pillar Banking System – Cross-country Perspectives in Europe", *IMF Occasional Papers*, No. 233.
- Dawson-Kropf, M. und P. Rioual (2009), *German Landesbanken: Facing an Uncertain Future*, Fitch Ratings Germany Special Comment, Oktober.
- Deutsche Bank Research (2004), „Gelungene Sparkassenreform in Schweden: Gesamter Bankenmarkt profitiert von Privatisierung und Konsolidierung“, *EU-Monitor*, Nr. 14, Mai.
- Deutsche Bundesbank (2006), *Finanzstabilitätsbericht 2006*.
- Deutsche Bundesbank (2007), *Finanzstabilitätsbericht 2007*.
- Deutsche Bundesbank (2009), *Finanzstabilitätsbericht 2009*.
- EZB (2008), *EU Banking Structures*, Oktober.
- Fiorentino, E. und H. Herrmann (2009), "Effizienz und Wettbewerb im deutschen Bankensektor“, *DIW Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, S. 114-126.
- Fischer, K.-H. und C. Pfeil (2004), "Regulation and Competition in German Banking", in Krahn, J.P. und R.H. Schmidt (Hrsg.), *The German Financial System*, Oxford University Press, S. 291-349.
- Garcia Marco, T. und M.D. Robles-Fernandez (2008), "Risk-taking Behaviour and Ownership in the Banking Industry: The Spanish Evidence", *Journal of Economics and Business*, Vol. 60, S. 332-354.
- Hackethal, A. (2004), "German Banks and Banking Structure", in Krahn, J.P. und R.H. Schmidt (Hrsg.), *The German Financial System*, Oxford University Press, S. 71-105.
- Hau, H. und M. Thum (2009), "Subprime Crisis and Board (In-)competence: Private vs. Public Banks in Germany", *Economic Policy*, Vol. 24/60, S. 701-752.
- Hartmann-Wendels, H. et al. (2009), *Arbeitsweise der Bankenaufsicht vor dem Hintergrund der Finanzmarktkrise*.
- Ianotta, G., G. Nocera und A. Sironi (2007), "Ownership Structure, Risk and Performance in the European Banking Industry", *Journal of Banking and Finance*, Vol. 31, S. 2127-2149.
- IWF (2003), "Germany: Financial System Stability Assessment", *IMF Country Report*, No. 03/343.
- IWF (2009), "Germany: 2008 Article IV Consultation – Staff Report", *IMF Country Report*, No. 09/15.
- Krahn, J.-P. (2009), *Schriftliche Stellungnahme für die öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht“ – Drucksache 16/12783 – im Finanzausschuss am 27.5.2009*, www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse/a07/anhoerungen/2009/133/Stellungnahmen/20-Krahn.pdf.
- OECD (2009a), *OECD Financial Market Trends*, 2009/1, OECD, Paris.
- OECD (2009b), *OECD Economic Surveys: Euro Area*, OECD, Paris.

- Quintyn, M., S. Ramirez und M.W. Taylor (2007), "The Fear of Freedom: Politicians and the Independence and Accountability of the Financial Sector Supervisors", *IMF Working Papers*, No. 07/25.
- Rochet, J.-C. (2008), *Why Are There So Many Banking Crises?*, Princeton University Press.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2008), *Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen*, Wiesbaden.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2009), *Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen – Jahresgutachten 2009*, Wiesbaden.
- Schmidt, R. und M. Tyrell (2004), "What Constitutes a Financial System in General and the German Financial System in Particular?", in Krahen, J.P. und R.H. Schmidt (Hrsg.), *The German Financial System*, Oxford University Press, S. 19-67.
- Schrooten, M. (2009), „Landesbanken: Rettung allein reicht nicht“, *DIW Wochenbericht*, Nr. 24.
- Sinn, H.-W. (1997), *Der Staat im Bankwesen – Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland*, Verlag Beck.
- Stolz, S. M. und M. Wedow (2009), "Extraordinary Measures in Extraordinary Times – Bank Rescue Operations in Europe and the US", *ECB Occasional Papers*, erscheint demnächst.



From:
OECD Economic Surveys: Germany 2010

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2010-en

Please cite this chapter as:

OECD (2010), "Das Bankensystem: Lehren aus der Finanzkrise", in *OECD Economic Surveys: Germany 2010*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/eco_surveys-deu-2010-7-de

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.