

# Drei-Säulen-Modell: Gibt es Reformbedarf im deutschen Bankensektor?

**Ausgelöst durch den Verkauf der HypoVereinsbank an die italienische UniCredito erhielt die Diskussion um eine Aufhebung der Trennung zwischen den drei Säulen der deutschen Bankenlandschaft neue Nahrung. Verhindert die deutsche Bankenstruktur, dass sich in Deutschland ein wettbewerbsfähiges Bankensystem entwickelt?**

## Reformen dringend geboten

*»Das ist der Beginn einer neuen Ära, die noch viele Veränderungen nach sich ziehen wird.«*

Mario Monti\*\*

Montag, 18. Juli 2005: Ende von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für Sparkassen und Landesbanken in Deutschland. So oder so ähnlich mag es in vielen Kalendern vermerkt gewesen sein. Was aber war das in bankpolitischer Hinsicht für ein Datum? »Für die Landesbanken wird nichts mehr sein, wie es war«, kommentierte Thomas Fischer, der Vorstandsvorsitzende der WestLB (vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 2005, S. 13). Doch sind damit tatsächlich gleiche, faire Wettbewerbsbedingungen für alle Banken in Deutschland hergestellt – wie die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Sektors dieser Tage zu betonen nicht müde werden?

## Worum geht es?

In dieser Diskussion ging und geht es vor allem um eine Frage: Ist das heutige System – wie immer es historisch zu beurteilen ist – ein tragfähiges Modell, um auch in Zukunft eine optimale Versorgung der Bürger und der Wirtschaft mit Finanzdienstleistungen zu sichern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Kreditwirtschaft herzustellen? Diese Debatte wird üblicherweise unter dem Stichwort »Drei-Säulen-Struktur« geführt und hinterlässt bisweilen den Eindruck, als stünden alle Bereiche – öffent-

licher, privater und genossenschaftlicher – in gleicher Weise in der Diskussion.

Bei Lichte betrachtet ist dem freilich nicht so. Denn im Kern geht es um den öffentlichen Sektor, also um die Frage, wie viel Markt wir im Bankensystem haben sollten. Denn zum einen haben Landesbanken und Sparkassen einen Marktanteil von 36% (bezogen auf ihre Bilanzsumme). Zum anderen stehen sie fast ausschließlich im Eigentum von Ländern und Kommunen und sind somit dem Markt ein gutes Stück entzogen. Zusammen mit den öffentlichen Förderbanken führt dies zu einem Staatsanteil in der deutschen Kreditwirtschaft von etwa 45% – ein Wert, der in keinem anderen Industrieland anzutreffen ist.

Aus Sicht der öffentlichen Institute soll sich, hört man auf ihre Verbände, daran nichts ändern. Veränderungen haben sich nach dieser Ansicht nur innerhalb der jeweiligen Bereiche zu vollziehen. Andere – darunter keineswegs nur die privaten Banken – sehen das anders. Denn die starre Säulenstruktur verhindert eine säulenübergreifende Konsolidierung der deutschen Kreditwirtschaft, beeinträchtigt damit letztlich die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bankensystems und schwächt den Finanzplatz insgesamt.

## Wettbewerbsvorteile des öffentlichen Sektors

Blickt man auf die Entwicklung der letzten Jahre zurück, so wird heute von niemandem mehr bezweifelt, dass Sparkassen und Landesbanken – obwohl das von diesen stets vehement bestritten wurde – in der Vergangenheit gegenüber den privaten und auch den genossenschaftlichen Banken von ganz erheblichen Wettbewerbsvorteilen profitiert haben.



Manfred Weber\*

\* Prof. Dr. Manfred Weber ist Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Vorstandes des Bundesverbandes deutscher Banken.

\*\* Die Welt vom 19. Juli 2005. M. Monti war von 1999 bis 2004 Wettbewerbskommissar der EU-Kommission

So übertrugen Anfang der neunziger Jahre verschiedene Bundesländer öffentliche Wohnungsbaufördervermögen zu nicht marktgerechten Konditionen auf die Landesbanken. Insgesamt beliefen sich die Kapitalzufuhren auf 11,4 Mrd. DM (bzw. 5,8 Mrd. €). Gegen diese nahezu unentgeltliche Kapitalzufuhr legten die privaten Banken 1994 eine Beihilfebeschwerde bei der EU-Kommission ein, nachdem sich eine »nationale Lösung« angesichts vielfältiger politischer Widerstände als unmöglich erwiesen hatte. Die Benachteiligung der privaten Institute war offenkundig, mussten sie sich doch zu Marktpreisen mit Eigenkapital versorgen.

Auf dem Amsterdamer Gipfel im Jahre 1997 versuchte daraufhin der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl, die öffentlichen Kreditinstitute dem europäischen Wettbewerbsrecht durch eine Änderung des EG-Vertrages vollständig zu entziehen. Der Versuch scheiterte. Im Gegenteil: Er führte nur dazu, dass nun die staatlichen Garantien für Landesbanken und Sparkassen auf dem Prüfstand standen.<sup>1</sup>

Im Jahre 1999 erhob die Europäische Bankenvereinigung (EBF) eine förmliche Beihilfebeschwerde. Denn hinter den abstrakten Begriffen »Anstaltslast« und »Gewährträgerhaftung« verbargen sich ganz konkrete Wettbewerbsvorteile: Indem der Staat, letztlich der Steuerzahler, eine unbegrenzte Haftung für alle Verbindlichkeiten der öffentlichen Institute übernommen hatte<sup>2</sup>, konnten diese mit besten Ratings

auf den Kapitalmärkten auftreten und sich so Finanzierungsvorteile in beträchtlicher Höhe sichern. Die Landesbanken bauten damit ihr gesamtes Geschäftsmodell auf »geliehener Bonität« auf, während die privaten Banken stets auf ihre eigene Ertragskraft angewiesen waren.

Die Beschwerde der EBF führte im Sommer 2001 zur so genannten Brüsseler Verständigung über den Wegfall der staatlichen Garantien zum 18. Juli 2005, und auch die Verfahren wegen der Übertragung der Wohnungsbaufördervermögen sind inzwischen auf der Basis eines Vergleiches mit dem Bankenverband entschieden: Die Landesbanken mussten die Vermögen rückwirkend zu Marktbedingungen verzinsen und 4,3 Mrd. € als wettbewerbswidrige Beihilfe an die Bundesländer zurückzahlen.

**Ziel erreicht?**

Glaukt man den Beteuerungen der Vertreter von Sparkassen und Landesbanken, so sind mit dem Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sämtliche Wettbewerbsverzerrungen im deutschen Kreditgewerbe beseitigt. Offen begrüßen sie heute den neuen Wettbewerb, was schon deshalb seltsam anmutet, weil sich die Landesbanken – von den ihnen eingeräumten Übergangsfristen ganz abgesehen – im Wege der Vorratsfinanzierung mit erheblichen Liquiditätsreserven eingedeckt haben. Manch ein Beobachter sieht hierdurch wenn nicht den Buchstaben, so doch allemal den Geist der Brüsseler Verständigung verletzt.

Richtig ist: Die Ausgangspositionen privater und öffentlicher Banken haben sich durch den Wegfall der Staatsga-

<sup>1</sup> Vgl. Bundesverband deutscher Banken: Die Amsterdamer Erklärung zu den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten, »Daten, Fakten, Argumente«, Köln, November 1997.  
<sup>2</sup> Dass es sich hier nicht nur um Theorie handelt, zeigen die Beispiele Jena und Mannheim, in denen die kommunalen Gewährträger hohe Millionenbeträge für die Sanierungen ihrer Sparkassen bereitstellen mussten.

**Ratings der Landesbanken**

Landesbank	Emittenten-Rating für garantierte Schuldverschreibungen			Emittenten-Rating für nicht garantierte Schuldverschreibungen			Finanzstärke- bzw. Individual-Rating	
	Moody's	S&P	Fitch	Moody's	S&P	Fitch	Moody's	Fitch
Bayern LB	Aaa	AAA	AAA	Aa2	A-	A+	D+	C/D
Bremer LB	Aa2	-	AAA	A1	-	A	C	C
HSH Nordbank AG	Aa3	AA-	AAA	A1	A	A	C	C
LB Baden-Württemberg	Aaa	AAA	AAA	Aa1	A+	A+	B-	B/C
LB Berlin	Aa3	-	AAA	A1	-	BBB+	D+	-
LB Hessen-Thüringen	Aaa	AA+	AAA	Aa2	A	A+	C	C
LB Rheinland-Pfalz	Aa1	AA	AAA	Aa2	A-	A	C	C
LB Saar	Aa1	-	AAA	Aa2	-	A	C-	C
LB Sachsen	Aa2	AA	AAA	A1	BBB+	A-	C-	C/D
NordLB	Aa2	-	AAA	Aa3	A	A	C-	C
WestLB AG	Aa2	AA-	AAA	A1	A-	A-	D-	D

Quelle: Moody's, Standard & Poor's, FitchRatings.

rantien deutlich angenähert – ein Prozess, der sich mit dem sukzessiven Auslaufen der von der Übergangsregelung erfassten Verbindlichkeiten unabänderlich fortsetzen wird. Schon heute zeigt ein Blick auf die Entwicklung der Emittenten-Ratings, dass keine Landesbank mehr über ihr früheres »Triple-A« verfügt.

Bei genauerem Hinsehen kann jedoch nach wie vor von wirklicher Chancengleichheit, von einem »level playing-field« keine Rede sein. Denn nach dem Auslaufen der Staatsgarantien unterstellen die Rating-Agenturen, zumindest für die nähere Zukunft, eine nunmehr implizite staatliche Unterstützung. Regelmäßig wird das Kriterium der staatlichen Eigentümerschaft als entscheidend angesehen. Dadurch profitieren insbesondere die Landesbanken von einem Rating, das weitaus besser ausfällt, als dies ihre eigentliche Leistungsstärke rechtfertigt. Dies lässt sich eindrucksvoll an der Differenz zwischen Emittenten-Rating und Finanzstärke- bzw. Individual-Rating ablesen: Letztere liegen mit einer Ausnahme im C- und D-Bereich.<sup>3</sup>

Auch wenn die staatliche Eigentümerschaft bei den Landesbanken von den Rating-Agenturen durchweg positiv gewertet wird, bestehen hier im Einzelnen durchaus beachtliche Unterschiede. Offenbar werden die Risiken hinsichtlich der unterstellten staatlichen Unterstützung von den Agenturen unterschiedlich eingeschätzt. Angesichts der desolaten Haushaltslage der meisten Gebietskörperschaften scheint hier in der Tat Vorsicht geboten. Zudem sind Unterstützungen der Länder künftig als staatliche Beihilfen der EU-Kommission anzuzeigen, und – wenn überhaupt – nur unter strengen Auflagen zulässig (das Land Berlin hat bereits diesbezügliche Erfahrungen machen müssen). Darüber hinaus sind die Brüsseler Genehmigungsverfahren naturgemäß sehr zeitaufwändig, was die für das Rating wichtige »timeliness of payment« gefährdet. Es bleibt somit in jedem Fall abzuwarten, ob die aktuellen Ratings so Bestand haben können.

Die positiven Ratings begünstigen die Landesbanken im Übrigen nicht nur bei der Refinanzierung, sondern sie eröffnen ihnen auch zusätzliche Ertragschancen, da für verschiedene Bankgeschäfte – etwa im Derivatebereich – ein gutes Rating Voraussetzung dafür ist, überhaupt als Geschäftspartner akzeptiert zu werden. Wie vielen Landesbanken dies auf Dauer tatsächlich gelingen wird, bleibt abzuwarten. Der vom Markt ausgehende Druck hat schon bislang zu bemerkenswerten Veränderungen gerade in der Landesbankenlandschaft geführt.

<sup>3</sup> Nach den Rating-Definitionen von Fitch steht ein Individual-Rating von C für eine Bank mit ausreichender Ertragskraft, die jedoch eine oder mehrere Schwächen z.B. hinsichtlich Profitabilität, Bilanzstruktur, Management, Ertragsaussichten, Marktstellung aufweist. Bei einem Individual-Rating von D handelt es sich dagegen um eine Bank mit besorgniserregenden Entwicklungen in den eben genannten Bereichen.

Dabei haben sich Landesbanken immer wieder auch eines weiteren Wettbewerbsvorteils bedient: Nach der heutigen Rechtslage ist es öffentlichen Instituten nämlich gestattet, private Banken zu übernehmen, während privaten Instituten der umgekehrte Weg versperrt ist. Auf diese Weise können sich Landesbanken – und mittelbar auch Sparkassen – neue Marktsegmente erschließen oder bestehende Anteile ausbauen. Beispiele dafür sind der Erwerb der Baden-Württembergischen Bank AG durch die Landesbank in Stuttgart sowie die Übernahme der Weberbank durch die WestLB. Im Grundsatz spricht nichts gegen solche Übernahmen. Es bleibt aber ordnungspolitisch falsch und widerspricht allen marktwirtschaftlichen Prinzipien, hier an der bisherigen »Einbahnstraße« festzuhalten.

### Was bleibt zu tun?

Gleichwohl: In die deutsche Bankenlandschaft ist schon heute Bewegung gekommen. Noch vor wenigen Jahren wurde von den öffentlichen Instituten bestritten, dass aus der Übertragung der Wohnungsbaufördervermögen und aus den Staatsgarantien überhaupt Wettbewerbsverzerrungen resultierten. Heute begrüßen sie, jedenfalls ihren verbalen Bekundungen zufolge, den Wettbewerb im Markt. Einige Landesbanken haben sich bereits in Aktiengesellschaften umgewandelt, um sich freier auf den internationalen Kapitalmärkten bewegen zu können. Gemeinden denken heute laut über den Verkauf ihrer Sparkasse oder doch zumindest die Beteiligung privater Investoren nach. Gleiches gilt für die Anteile der Länder an den Landesbanken – auch insoweit scheint ein Umdenken einzusetzen. Einige Länder zeigen schon heute, dass es auch ohne eigene Landesbank geht. Diese Erfahrung wird auch Berlin machen – und vielleicht gibt die Veräußerung der Berliner Sparkasse schon bald einem privaten Eigentümer die Chance, eine Sparkasse erfolgreich zu führen.

Plötzlich stehen also Modelle im Raum, die noch vor kurzem unvorstellbar waren. Dies ist ein ermutigendes Zeichen und weist den Weg in die Zukunft. Deutschland steht heute vor großen Herausforderungen. Neben den Reformen der sozialen Sicherungssysteme, des Steuersystems und der föderalen Ordnung gehört auch die Reform des Bankensystems ganz oben auf die Agenda. Nur eine leistungsstarke, international wettbewerbsfähige deutsche Kreditwirtschaft wird sich an der absehbaren Konsolidierung in Europa aktiv beteiligen können. Sollten die nationalen Hausaufgaben nicht oder nur unzureichend erledigt werden, so droht die Konsolidierung von außen.

Mit der Übernahme der HVB durch die italienische Unicredit hat dieser Prozess bereits begonnen. Es ist bezeichnend, dass Unicredit – wie andere italienische Banken auch – aus einem Zusammenschluss von Geschäftsbanken und Spar-

kassen hervorgegangen ist. Man kann es nicht deutlich genug sagen: Ein weiterer Bedeutungsverlust der deutschen Kreditwirtschaft würde der ganzen Volkswirtschaft schaden – allem voran dem deutschen Mittelstand, der auf international wettbewerbsfähige Kreditinstitute angewiesen ist, die ihn bei der Erschließung neuer Märkte begleiten.

Was heißt das konkret? Die deutsche Kreditwirtschaft muss sich weiter konsolidieren und ihre Ertragschwäche überwinden. Dies gelingt nur, wenn allen Banken die gleichen Chancen eingeräumt werden. Dazu muss sich der Staat aus dem Bankgeschäft zurückziehen und den Weg für betriebswirtschaftlich sinnvolle Lösungen freigeben. Unternehmerische Entscheidungen sollten nicht von der Politik oder von Verbänden, sondern von den Instituten selbst und ihren (privaten) Eigentümern getroffen werden.

Säulenübergreifende Zusammenschlüsse und Übernahmen dürfen keine einseitige Option bleiben. Hier ist der Gesetzgeber gefordert: Die Länder müssen in den Sparkassengesetzen die Voraussetzungen dafür schaffen, dass sich Sparkassen und Landesbanken in private Rechtsformen umwandeln können. Ländern und Kommunen muss die Freiheit gegeben werden, selbst darüber zu entscheiden, ob sie ihre Institute veräußern wollen. Die Kommunen könnten dadurch ihre Haushaltslage deutlich verbessern, und zudem würden auch die Kunden von einer Privatisierung profitieren. Der Bundesgesetzgeber wiederum sollte § 40 des Kreditwesengesetzes abschaffen, denn die Vorschrift verbietet anderen als öffentlich-rechtlichen Instituten in europarechtswidriger Weise die Verwendung der Bezeichnung »Sparkasse«.

Welch vorteilhafte Wirkungen der Rückzug des Staates haben kann, hat die Entwicklung der Telekommunikationsbranche gezeigt. Durch stärkeren Wettbewerb profitieren vor allem die Kunden von neuen Produkten, einem besseren Service und geringeren Kosten. Was den Bankenmarkt betrifft, sind uns viele unserer europäischen Nachbarn ein gutes Stück voraus. Insofern ist keine Zeit zu verlieren.

Die Forderung nach Öffnung des öffentlichen Bankensektors ist keine Forderung einzelner Konkurrenten. Unabhängige internationale und nationale Institutionen wie der Internationale Währungsfonds (IWF), der Sachverständigenrat und die Monopolkommission fordern dies seit langem. So hat sich der IWF schon im Jahre 2003 eindeutig für die Privatisierung öffentlicher Kreditinstitute ausgesprochen und den hohen Staatsanteil kritisiert.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> »Further down the road, privatization should also be considered as it is unlikely that state ownership of almost half of the banking system (measured by total assets) can be justified. The potential for externalities of public goods that would be incorrectly priced provide the usual rationale for public banks, but it is unlikely that market failure of this nature is exceptionally extensive in Germany.« – Vgl. IWF: Germany – Staff Report for the 2003 Article IV Consultation, Ziff. 37, Washington, November 2003.

In ähnlicher Weise hat in diesen Tagen auch die Deutsche Bundesbank eine Öffnung des deutschen Bankensystems gefordert. Ebenfalls mit Verweis auf den hohen Marktanteil der öffentlichen Banken führt die Bundesbank aus, dass das deutsche Bankensystem für marktwirtschaftlichen Wandel offen sein sollte und dazu die Überwindung von formalen, rechtlichen Strukturen erforderlich sei (vgl. Börsenzeitung vom 16. Juli 2005, S. 4 f.).

### Fazit

Der Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung setzt einen Meilenstein auf dem Weg zu gleichen Wettbewerbsbedingungen im deutschen Bankenmarkt. Entgegen der gebetsmühlenartig vorgetragenen Beteuerung der Vertreter des öffentlichen Sektors kann von einem »Level Playing-Field« noch nicht gesprochen werden. Weniger Staat, mehr Markt – das ist auch hier die erfolgversprechende Devise.



Thomas R. Fischer\*

## Pauschale Diskussion über Säulenstrukturen hilft nicht weiter

Bezogen auf seinen lateinischen Wortstamm bedeutet Reform: Anpassung, Neuordnung, Verbesserung. In diesem Sinne ist die Eingangsfrage eindeutig mit »ja« zu beantworten. Alle deutschen Bankhäuser müssen sich an vielfältige, neue Herausforderungen des internationalen Wettbewerbs anpassen, seien es nun veränderte Eigenkapitalvorschriften, Vertriebsmodelle oder strukturelle Veränderungen auf dem Kapitalmarkt. Mit dem Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung ab dem 18. Juli 2005 wird zudem die weitreichendste Neuordnung der institutionellen Rahmenbedingungen am hiesigen Bankenmarkt in den letzten Jahrzehnten umgesetzt. Jetzt existiert tatsächlich ein »Level Playing Field« für alle Anbieter von Bankdienstleistungen. Allein die Leistung eines Instituts entscheidet nunmehr über dessen Erfolg oder Misserfolg. Damit werden die Geschäftsmodelle der verschiedenen Institute und Institutsgruppen zum ausschlaggebenden Faktor im Wettbewerb.

### Die Strategie entscheidet

Nur über ihre Strategie können sich Kreditinstitute mittelfristig im Wettbewerb differenzieren. Eine pauschale Diskussion über Säulenstrukturen – orientiert an den unterschiedlichen Eigentümerstrukturen – hilft dagegen unter den nunmehr gültigen Rahmenbedingungen nicht weiter. Insofern gilt für Reformen im deutschen Bankwesen, was George Bernard Shaw in anderem Zusammenhang einmal folgendermaßen formulierte: »Die besten Reformer, die die Welt je gesehen hat, sind die, die bei sich selbst anfangen.«

Vereinfacht gesagt stehen sich heute im deutschen Bankenmarkt zwei große Organisations- und damit letztendlich auch Strategiemodelle gegenüber: eine Anzahl von Einzelbanken auf der einen Seite, zwei Verbundsysteme auf der anderen. Finanzverbände besitzen in diesem »Wettbewerb der Systeme« organisatorische Vorteile, da sie marktliche Koordination mit hierarchischen Elementen optimal kombinieren. Insbesondere im Vertrieb und in der Nähe zum Kunden zeigt sich dies. Nicht von ungefähr kommen Sparkassen bei Befragungen zum Kundenvertrauen regelmäßig auf Platz 1. Die Verbraucher entscheiden sich ganz bewusst für die Sparkassen, weil sie sich dort am besten betreut fühlen.

Verbundsysteme sind eine moderne, arbeitsteilige Organisationsform, die bei aufbrechenden Wertschöpfungsketten in der Bankindustrie die Arbeitsteilung besser organisieren können und damit die betriebswirtschaftliche Effizienz erhöhen. Jeder konzentriert sich im Verbundsystem auf diejenigen Prozesse, die er besonders gut beherrscht. Die einzelne Sparkasse, die unabhängig von Konzernstrukturen und -zwängen agiert, kann sich auf diese Weise ganz gezielt und individuell auf die Bedürfnisse ihrer Kunden in der Region konzentrieren und die Geschäftsbeziehung steuern und pflegen. Unterstützung erhält sie dabei von Spezialisten im Verbund, die als Produktlieferanten, Berater, Türöffner zu den internationalen Finanzmärkten oder als Abwicklungsfabriken agieren.

Bestes Beispiel für die Effizienz von Verbänden ist das Mittelstandsgeschäft. Gerade dezentral verankerte Institute wie Sparkassen und Landesbanken können aufgrund ihres regionalen Wissens Risiken von mittelständischen Unternehmen besser bewerten und über den Verbund absichern. Sie sind als Hausbanken der wichtigste kreditwirtschaftliche Partner für den Mittelstand, weil ihr Geschäftsmodell explizit auf diese Kundengruppe abgestellt ist. Zentral organisierte Großbanken hingegen haben sich in der Vergangenheit strategisch anders aufgestellt, das Geschäft mit kleinen und mittleren Firmenkunden stand und steht häufig immer noch nicht im Fokus. Es ist bislang nicht erkennbar, dass diese Banken nachhaltig Verantwortung für den Mittelstand übernehmen. Doch liegt die Ursache hierfür eben nicht in eigentümerspezifischen Unterschieden. Die Strategie der Institute und damit ihre organisatorische Aufstellung entsprechen nicht den Anforderungen der entsprechenden Kundengruppen.

Diese grundsätzliche Einschätzung findet ihre Bestätigung auch in einem anderen Bereich, in dem die strategische Ausrichtung und die Marktnotwendigkeiten eine Zusammenarbeit auch über die Säulen hinweg sinnvoll und notwendig erscheinen lassen: im Bereich der nachgelagerten Dienstleistungen, dem so genannten Back Office. Gerade dort zeigt sich, dass die Drei-Säulen-Struktur faktisch permeabel ist,

\* Dr. Thomas R. Fischer ist Präsident des Bundesverbandes Öffentlicher Banken.

nämlich immer dann, wenn es betriebswirtschaftlich Sinn macht. Bei der Wertpapierabwicklung und im Zahlungsverkehr gibt es bereits heute weitgehende Kooperationen über die Säulen hinweg. Nicht zuletzt hierdurch gelten Wertpapier- und Zahlungsverkehr in Deutschland im internationalen Vergleich als äußerst effizient. Zukünftig wird sich hier voraussichtlich weiteres Rationalisierungspotential ergeben. Auch auf der Produktseite dürfte es zu Vernetzungen kommen; Stichworte sind z.B. »Open Architecture« bei Investmentfonds sowie »White Labelling« bei Finanzprodukten. Im direkten Kundenkontakt hingegen sprechen die unterschiedlichen Geschäftsmodelle weiterhin für einen differenzierten Marktauftritt.

### **Vielfalt der Geschäftsmodelle sichert Markteffizienz**

Dies ist jedoch uneingeschränkt zu begrüßen. Denn der Wettbewerb der Geschäftsmodelle stellt – ganz im Sinne von Hayeks – genau das Such- und Entdeckungsverfahren dar, das gesamtwirtschaftlich wünschenswert ist, da es Innovationskraft und Funktionsfähigkeit von Märkten garantiert. Gerade die Vielfalt der Geschäftsmodelle gewährleistet die Leistungsfähigkeit und Stabilität des gesamten Marktes. Sie verhindert ein gleichförmiges Verhalten aller Anbieter, garantiert Wettbewerb, marktgerechte Preise und die flächendeckende Versorgung mit modernen Finanzdienstleistungen für alle Kunden.

Deshalb ist davon abzuraten, unreflektiert in den Kanon derjenigen einzustimmen, die eine rigorose Zerschlagung der in Deutschland evolvierten Marktstrukturen fordern. Allein der Verweis auf die vermeintliche Kausalkette, wonach sich die Ertragsschwäche der deutschen Großbanken einzig darin begründet, dass es zu viele Banken in Deutschland gebe, entbehrt der ökonomischen Logik. Natürlich lässt es sich für einzelne Institute besser leben, wenn weniger Konkurrenten um die Gunst der Kunden werben; Beispiele in Nachbarländern verdeutlichen dies eindrucksvoll. Dass aber auch innerhalb der gegebenen Strukturen mit der richtigen Strategie betriebswirtschaftlich überzeugende Ergebnisse erwirtschaftet werden können, dafür ist die Sparkassenfinanzgruppe das beste Beispiel. Für weitere, nicht marktgetriebene Veränderungen spricht also zurzeit nichts. Das gilt insbesondere auch, wenn man sich die Marktfolgen einer derartigen Entwicklung ansieht.

### **Bankenkonzentration fördert oligopolistisches Angebot**

Im europäischen Vergleich ist die Bankenkonzentration in Deutschland relativ gering. Der Marktanteil der Top-Fünf-Banken liegt hier bei rund 22%, während beispielsweise in

Großbritannien die größten fünf Institute 73% des Marktes auf sich vereinen. Die große Marktmacht der britischen Banken gerade im Retailgeschäft ist ein wesentlicher Grund für deren Ertragsstärke. Dort werden Eigenkapitalrentabilitäten von teils über 25% realisiert. In Deutschland sorgt der wirksame Wettbewerb für Renditen, die deutlich darunter liegen. Dies verdeutlicht eindrucksvoll das Dilemma, in welchem sich die deutschen Banken einerseits und der nationale Gesetzgeber andererseits befinden. Ein funktionierender Wettbewerb verhindert, dass wenige Anbieter mit entsprechender Marktmacht Konsumentenrenten abschöpfen können. Die Nachfrager, insbesondere Privatkunden und mittelständische Unternehmen, werden mit innovativen Finanzprodukten zu günstigen Konditionen auch in der Fläche versorgt. Andererseits verfügen die deutschen Großbanken nicht über die Ertragsstärke ihrer internationalen Wettbewerber. Säulenübergreifende Zusammenschlüsse sind in diesem Kontext allerdings keine Lösung.

Nachdem die deutschen Privatbanken in den vergangenen Jahren bewiesen haben, dass sie im Gegensatz zur Sparkassenfinanzgruppe zu einer Konsolidierung innerhalb ihrer Säule nicht in der Lage sind, erscheint es zudem höchst fraglich, dass dieselben Institute – aufgrund der aus den unterschiedlichen Geschäftsstrategien resultierenden kulturellen Differenzen – eine säulenübergreifende Konsolidierung bewältigen könnten. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund sollten die regelmäßig geäußerten Vorwürfe, wonach es in Deutschland zu viele Banken gebe, differenzierter bewertet werden, auch wenn es innerhalb der einzelnen Säulen unbestreitbar weiteren Konsolidierungsbedarf gibt.

### **Deutschland ist nicht »overbanked«**

Rückschlüsse auf Qualität und Effizienz des Bankensystems einzig aufgrund der Anzahl von Banken und Zweigstellen zu ziehen, wäre jedoch zu eindimensional. So treten beispielsweise Sparkassen und Kreditgenossenschaften im Verbund unter einheitlicher Marke auf und praktizieren mit den jeweiligen Zentralbanken eine enge Arbeitsteilung hinsichtlich Produktentwicklung, Vertrieb und Abwicklung. Dieser Aspekt der so genannten hybriden Organisationsformen zwischen Markt und Hierarchie findet in der Statistik keine Berücksichtigung und führt daher in die Irre, da auch die kleinsten Sparkassen und Kreditgenossenschaften statistisch mit Bankkonzernen in einen Topf geworfen werden.

Auch in Bezug auf die Größe Deutschlands, seiner Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft ist die Bankendichte im Vergleich zum übrigen Europa oder zu den USA keineswegs außergewöhnlich hoch. Bezogen auf die Einwohnerzahl gibt es in den USA mehr Banken als in Deutschland. Der Vorwurf, dass Deutschlands Bankenlandschaft besonders kleinteilig und fragmentiert sei, ist nicht haltbar. Im übrigen Europa

und vor allem in den USA gibt es weit mehr kleine und kleinste Banken als im Vergleich zum deutschen Markt.

Sicherlich gibt es betriebswirtschaftlich sinnvolle Mindestgrößen bei Banken. Gerade Investitionen in IT und Humankapital sowie der stetig wachsende aufsichtsrechtliche Administrationsaufwand sprechen eher für größere Betriebseinheiten. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass es besonders am deutschen Bankenmarkt in den letzten Jahren bereits erhebliche Konsolidierungen gegeben hat. Allein in den vergangenen fünf Jahren ist die Anzahl der Banken in Deutschland um mehr als 30% zurückgegangen, stärker als in allen anderen Ländern Europas. Ganz maßgeblich geht diese Entwicklung auf Fusionen bei Sparkassen und Genossenschaftsbanken zurück. Und dieser Trend wird sich fortsetzen, aber eben zwischen Instituten, deren grundsätzliche Geschäftsphilosophie nahe beieinander liegt.

### **Ertragsschwäche einzelner Institute strategiebedingt**

Ursächlich für die Ertragsschwäche und die daraus resultierende geringe Marktkapitalisierung der privaten Großbanken ist vor allem deren unzureichende Verankerung im inländischen Retailgeschäft. Diese Schwäche ist das Ergebnis eigener strategischer Entscheidungen. Der bewusste Rückzug aus der Fläche und dem kleinteiligen Geschäft sowie das Fehlen einer klaren Retail-Strategie in der Vergangenheit holen die privaten Großbanken heute ein.

Sparkassen und Landesbanken konnten dagegen ihren Marktanteil im Retail- und Mittelstandsgeschäft aufgrund ihrer klaren strategischen Positionierung kontinuierlich verbessern. Auch ihre stabile, überdurchschnittliche Rentabilität bestätigt ihre nachhaltige Strategie mit klarer Ausrichtung auf die Region, Privatkunden und den Mittelstand. Darüber hinaus zeigen andere Banken auf dem deutschen Markt eindrucksvoll, dass man mit klarem strategischem Fokus im hart umkämpften deutschen Retailmarkt durchaus höchst erfolgreich agieren kann.

Die Ertragsschwäche der Großbanken ist zudem ein Reflex der gesamtwirtschaftlichen Strukturschwäche in Deutschland. Anhaltend stagnierendes Wirtschaftswachstum und jährlich wiederkehrende Rekorde bei den Unternehmensinsolvenzen hinterlassen ihre Spuren in den Bankbilanzen. Hier offenbart sich eine allgemeine strukturelle Schwäche der deutschen Banken. Das deutsche, bankbasierte Finanzsystem hat in der Vergangenheit Möglichkeiten der Verbriefung und Weiterplatzierung von Risiken am Kapitalmarkt vernachlässigt. Hier wird auch zukünftig anzusetzen sein, will man die Abhängigkeit der deutschen Kreditinstitute vom Kreditgeschäft verringern und so deren Ertragskraft steigern. Kreditinstitute werden sich zukünftig verstärkt vom »risk

taker« zum »risk trader« wandeln müssen. Nur so lassen sich Risiken ausreichend streuen und zusätzliche Ertragspotentiale erschließen. Ein gut aufgestelltes Vertriebssystem kann dabei nur von Nutzen sein – ein weiterer Vorteil, den Finanzverbände bieten.

### **Deutscher Bankenmarkt ist stabil**

Der IWF hat die hohe Stabilität des deutschen Bankensystems im Rahmen des Financial Sector Assessment Program (FSAP) explizit bestätigt. Dabei wurden die hohe Wettbewerbsfähigkeit, das kostengünstige Angebot sowie der flächendeckende Zugang zu Finanzdienstleistungen für alle Kundengruppen besonders hervorgehoben.

Wesentlicher Grund für die hohe Stabilität des deutschen Bankenmarktes ist die Pluralität der Anbieter, vor allem hinsichtlich ihrer Geschäftsmodelle, Geschäftsstrategien und Organisationsformen. Diese Vielfalt verhindert ein gleichförmiges und gleichgerichtetes Verhalten aller Anbieter, durch das die Volatilität des gesamten Bankensektors erhöht würde. Gerade dezentral organisierte Kreditinstitute tragen als kontinuierlicher Begleiter und eher langfristig orientierter Finanzpartner ganz wesentlich zur Stabilität in konjunkturellen Schwächephasen bei. Dies zeigte sich deutlich in der jüngsten Vergangenheit, als insbesondere Landesbanken und Sparkassen die Kreditversorgung des Mittelstands sicherten. Dagegen agierten die privaten Großbanken im Kreditgeschäft eher prozyklisch und verstärkten insofern negative Effekte. Dieser Aspekt wurde auch im Jahresgutachten der fünf Wirtschaftsweisen 2003/2004 hervorgehoben. Sparkassen und Landesbanken wirken durch ihre Kreditvergabe als Stabilisator für die gesamte deutsche Volkswirtschaft.

### **Fazit: Der deutsche Bankensektor reformiert sich von innen**

Die deutsche Bankbranche befindet sich bereits seit längerem inmitten eines tief greifenden Reformprozesses. Nach dem Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unterscheiden sich Privatbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen bzw. Landesbanken de facto nur noch in einem Punkt: in der strategischen Ausrichtung ihrer Geschäftsmodelle. Der Marktprozess der Konsolidierung funktioniert – zumindest in der Sparkassenfinanzgruppe und im genossenschaftlichen Sektor.

Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, sind klare Geschäftsmodelle erforderlich, die bei den Kunden einen spürbaren Mehrwert liefern. Es hat sich gezeigt, dass Fusionen zwischen privaten Banken scheiterten, weil keine Einigkeit über eine gemeinsame Geschäftsstrategie

erzielt werden konnte. Aufgrund gänzlich unterschiedlicher Unternehmenskulturen erscheinen Fusionen über die Säulengrenzen hinweg kaum realisierbar und sind zudem von den Bürgern – die gleichzeitig Kunden sind – nicht gewollt. Vielmehr ist es notwendig, weitere Ertragssteigerungs- und Effizienzpotentiale dort zu realisieren, wo dies möglich erscheint und betriebswirtschaftlich sinnvoll ist. Und das gilt eben insbesondere innerhalb der Säulen des deutschen Finanzsystems. Auf diese Weise wird die Innovationskraft des Wettbewerbs weiterhin für Stabilität, Kontinuität und Effizienz des deutschen Bankenmarktes sorgen. Letztendlich entscheidet der souveräne Konsument am Markt – der Bankkunde – über den Erfolg der einzelnen Institutsgruppen.



Ekkehard Wenger\*

## **Das Drei-Säulen-Modell steht nicht im Zentrum des Reformbedarfs**

### **Ausgangspunkt**

Ausgangspunkt für jede Analyse eines tatsächlichen oder vermeintlichen Reformbedarfs im deutschen Bankwesen ist eine Rückschau auf die Fehler und Missstände, die zum Status quo geführt haben. Die privaten Banken, die sich vor dem Hintergrund der Bankenkrise in den weltweit wichtigsten Volkswirtschaften USA und Japan noch in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in einer Situation wähnten, in der sie vor lauter Kraft kaum laufen konnten, sind innerhalb eines Jahrzehnts bis an die Grenze der internationalen Bedeutungslosigkeit zusammengeschrumpft.

Unprofessionelle Risikoeinschätzungen, insbesondere im Geschäft mit Immobilien in den neuen Bundesländern und mit Übersee-Krediten sowie dramatische Fehler im Umgang mit Beteiligungen an deutschen Großunternehmen erscheinen vordergründig als die Hauptursachen; dahinter verbergen sich miserable Corporate Governance auf einzelwirtschaftlicher Ebene und merkwürdige Kämpfe an seltsamen Fronten auf Verbandsebene.

Permissive Aufsichtsräte und Eigentümerstrukturen erwiesen sich als unfähig, Vorstände rechtzeitig abzulösen, die ganze Institute herunterwirtschafteten. Auf den immer deutlicher zu Tage tretenden Niedergang einer der beiden privaten Münchener Großbanken reagierte man nicht mit Personalmaßnahmen, sondern wollte der Führungsmannschaft durch die Verschmelzung mit der anderen auch weiterhin ein respektables Betätigungsfeld bieten. Die beiden noch selbständigen Frankfurter Großbanken haben

\* Prof. Dr. Ekkehard Wenger ist Inhaber des Lehrstuhls für Bank- und Kreditwirtschaft an der Universität Würzburg.

Vorstandsvorsitzende, die den Marktwert ihrer Häuser im internationalen Vergleich dezimiert und in einem Fall das Institut sogar in eine existenzbedrohende Krise hineingeführt haben, zur Belohnung an die Spitze des Aufsichtsrats befördert.

Der Bundesverband der deutschen Banken als Interessenvertretung der Privatbanken hat mit vergleichbarer personeller Kontinuität noch Mitte der neunziger Jahre Gutachten in Auftrag gegeben, die zu dem Ergebnis kamen, dass eine weitere Geheimhaltung der stillen Reserven des deutschen Bankgewerbes notwendig ist.<sup>1</sup> Noch bevor sich diese aus den erwähnten Gründen verflüchtigt hatten, eröffnete er den auch jetzt noch nicht abgeschlossenen Kampf gegen die Finanzierungsbasis des öffentlichen Kreditsektors.

Vor dem Hintergrund deutscher Regulierungsgläubigkeit und -besessenheit kann es nicht überraschen, dass der Angriff auf das öffentliche Bankensystem in der Stoßrichtung völlig daneben ging – und immer noch geht –, statt einem ökonomisch berechtigten Anliegen zu dienen. Auf dem Umweg über die Interpretation von EU-Eigenkapitalrichtlinien sollte und soll den öffentlichen Kreditinstituten das Geschäft erschwert werden. Vermeintliche »Erfolge« auf diesem Umweg waren zunächst eine Verpflichtung der Westdeutschen Landesbank, eine nach Ansicht der EU-Kommission wettbewerbsverzerrende Eigenkapital-Transaktion im Verhältnis zum Land Nordrhein-Westfalen teilweise rückgängig zu machen, und danach die Abschaffung der angeblich ebenfalls wettbewerbsverzerrenden Gewährträgerhaftung der Bundesländer und nachrangiger Gebietskörperschaften für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. »Von Jubelstimmung« über das bisher Erreichte ist bei den privaten Banken allerdings »nichts zu spüren ... Die anfangs vom Bundesverband deutscher Banken geschürte Hoffnung, der Wegfall der Staatsgarantien werde zu einer dauerhaften Schwächung der öffentlich-rechtlichen Institute führen, hat sich nämlich nicht erfüllt« (Gries 2005). So kämpft die Interessenvertretung der privaten Banken in gewohnter Regulierungsbesessenheit weiterhin an der falschen Front. Jetzt soll es darum gehen, dass der öffentlich-rechtliche ebenso wie der genossenschaftliche Kreditsektor die verbundinternen Kreditbeziehungen auch weiterhin mit Eigenkapital unterlegen muss, weil im Falle einer Freistellung analog zu den für Konzerne geltenden Vorschriften wieder eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der privaten Banken zu befürchten sei (vgl. Weber 2005).

### Warum es auf die Eigenkapital- und Haftungs-vorschriften nicht ankommen sollte

Den Hintergrund für die bisherigen Auseinandersetzungen bildet offensichtlich die Vorstellung, dass Eigenkapitalanforderungen an das Bankgeschäft eine Belastung darstellen, die durch Regulierung möglichst eingeebnet werden muss, wobei über das, was als eben oder schief zu gelten hat, naturgemäß mit sehr unterschiedlicher Zielrichtung debattiert wird. Hier drängt sich die Frage auf, ob eine Bank nur deshalb Eigenkapital vorhalten muss, damit eine gleichmäßige Belastung durch die Regulierung erreicht wird; die Frage ob Eigenkapital vielleicht auch einen betriebswirtschaftlichen Sinn hat und sein Umfang deshalb auch nach betriebswirtschaftlichen Erfordernissen bestimmt werden sollte, scheint in einer Branche, die sich an hypertrophe Regulierung gewöhnt hat, zumindest bei den Verbandsoberen aus dem Blickfeld geraten zu sein. Die Zurückdrängung einschlägiger Denkhaltungen ist freilich schon längst nicht mehr als Gegenstand eines für den deutschen Bankensektor spezifischen Reformbedarfs auszumachen. Das internationale Kartell der professionellen Bankrechtsregulierer und der sich von seinen Segnungen ernährenden Hilfstuppen ist neben der grenzüberschreitenden Umweltverschmutzung und dem internationalen Terrorismus eines der drängendsten Probleme, die sich auf nationaler Basis nicht mehr lösen lassen.

Aber selbst wenn man zu extremem Pessimismus neigt und dieses Problem für überhaupt nicht mehr lösbar hält, sind bankaufsichtsrechtliche Eigenkapitalvorschriften ein denkbar ungeeigneter Ansatzpunkt für Auseinandersetzungen zwischen den Trägern des Drei-Säulen-Modells. Jeder Eigentümer einer Bank – ob öffentlich oder privat – ist frei, diese nach Belieben mit Eigenkapital auszustatten, und er sollte – entgegen dem nun erzwungenen Wegfall der Gewährträgerhaftung – auch frei sein, in einer von ihm selbst für zweckmäßig gehaltenen Weise für sein Institut zu haften. Ob die Bürger einer Gebietskörperschaft das wollen, mögen sie selbst entscheiden – allerdings ohne einen Schutzschild übergeordneter Gebietskörperschaften<sup>2</sup> und in möglichst vollständiger Information darüber, wie die einschlägigen Haftungsrisiken die Steuerzahler in einigen Schweizer Kantonen berühren, die für die Schieflage ihrer Kantonalbanken die Zeche zu zahlen hatten. Inzwischen leistet sich nicht mehr jeder Kanton eine Kantonalbank, und über die Frage, wofür die Steuerzahler haften sollen oder wollen, wird auch dort nachgedacht, wo die Kantonalbanken florieren.

Wenn es einen ökonomisch sinnvollen Ausgangspunkt für die Auseinandersetzungen innerhalb des Drei-Säulen-Mo-

<sup>1</sup> Vgl. dazu die von der Gesellschaft für bankwissenschaftliche Forschung in Auftrag gegebene Studie von Ballwieser und Kuhner (1994). Bereits kurz nach Erscheinen dieser Studie hat sich die Deutsche Bank unter dem Einfluss internationaler Anleger von der überkommenen Politik der stillen Reserven verabschiedet.

<sup>2</sup> Dies setzt selbstverständlich voraus, dass Erhebung und Verteilung des Steueraufkommens und die Finanzierung der Ausgaben von Gebietskörperschaften so geregelt sind, dass die Folgen von Fehlentscheidungen die verantwortlichen Stimmbürger mit der gebotenen Härte treffen.

dells gibt, dann ist er nicht bei der Regulierung von Haftung und Eigenkapitalunterlegung zu finden, sondern bei den Renditeanforderungen an bereitgestelltes Eigenkapital. Sollten also private deutsche Banken nicht nur unter ihren eigenen Fehlern, sondern auch unter der Existenz eines dominierenden öffentlich-rechtlichen Bankensektors gelitten haben, so wäre dies keine Frage von Haftungsprivilegien und Eigenkapital-Regulierungen, sondern könnte allein damit zusammenhängen, dass sich die öffentlich-rechtlichen Banken in der Vergangenheit mit Eigenkapitalrenditen begnügt haben, die im internationalen Wettbewerb um anlagensuchendes Kapital ungenügend sind und deshalb als Subventionierung der Kreditnehmer und sonstigen Kunden des öffentlich-rechtlichen Bankensektors aus Mitteln des Steuerzahlers zu betrachten wären. In der Tat scheinen empirische Befunde gerade hierfür zu sprechen (vgl. Kaserer 1998, 237 ff.). Das mag dann auch eine der Ursachen dafür sein, dass die Eigenkapitalrendite im deutschen Bankwesen insgesamt zu niedrig ist (vgl. KfW-Research 2005). Die Schwäche der privaten Banken wäre aus dieser Sicht durchaus nicht in vollem Umfang selbstverschuldet. Ihre Behebung setzt dann voraus, dass öffentlich-rechtliche Banken – auf welchem Weg auch immer – gezwungen werden müssen, international wettbewerbsfähige Eigenkapital-Renditen zu erwirtschaften – es sei denn, die Abstimmungsberechtigten in den hinter diesen Banken stehenden Gebietskörperschaften entscheiden sich bewusst dafür, Kreditnehmer und sonstige Kunden ihrer Bank zu subventionieren. An dieser Stelle hätte jede erfolversprechende Reform des deutschen Bankensystems anzusetzen. Für die privaten Banken würde es darauf ankommen, in der Öffentlichkeit, bei politischen Entscheidungsträgern und den Bürgern ein Bewusstsein dafür zu schaffen, dass eine zu vermutende Verschwendung öffentlicher Mittel im Bankensektor gestoppt wird – sei es durch Renditevorgaben für öffentliche Banken oder auch durch volle Privatisierung. Gelingt dies nicht und wollen Politiker und Bürger die öffentlichen Banken als Subventionsmaschine nutzen, wird sich das private Kapital aus dem Bankensektor zurückziehen müssen.

Man hüte sich allerdings davor, mit illusionären Renditevorgaben hausieren zu gehen, die jeden Bezug zur den Bedingungen am Kapitalmarkt verloren haben. Die Forderung nach einer Eigenkapitalrendite von 25%, mit der sich die Deutsche Bank zu profilieren sucht, ist bei einem Zinssatz von 3,8% für 30-jährige Bundesanleihen selbst dann noch als abenteuerlich einzustufen, wenn sich die vorgegebenen 25% als Rendite vor Unternehmenssteuern verstehen. Aber auch im Lager der Landesbanken scheint man inzwischen zumindest zum Teil über das Ziel hinauszuschießen: Der Vorstandsvorsitzende einer derzeit sehr ambitioniert auftretenden Landesbank »will mehr als 15% Eigenkapitalrendite« (vgl. Stuttgarter Zeitung vom 24. Juni 2005, S. 13). Auch wenn hier von Steuern abzuziehen wären, verblieben im Vergleich zur Rendite öffentlicher Anleihen noch Risikoprämien, die aus

der Sicht des Kapitalmarkts deutlich überhöht und bei freiem Marktzugang im Bankgewerbe nicht durchhaltbar sind.

Immerhin zeigt sich an diesem Beispiel, dass die Erweckung hinreichender Renditebewusstseins bei den Entscheidungsträgern im öffentlich-rechtlichen Kreditsektor nicht nur nicht ausgeschlossen, sondern zum Teil schon zu weit gegangen ist. Jedenfalls kann nicht unterstellt werden, dass der öffentlich-rechtliche Kreditsektor von einer unkorrigierbaren Subventionsmentalität zugunsten der Kunden geprägt ist.

Man kann allerdings vermuten, dass die Sanktionsmechanismen gegenüber Entscheidungsträgern, die für unzureichende Renditen verantwortlich sind, derzeit noch zu wünschen übrig lassen, zumal eine Bezahlung von Führungskräften in Abhängigkeit von der Bilanzsumme im öffentlichen Sektor immer noch die Regel sein soll. Um dies empirisch zu verifizieren und gegebenenfalls abzustellen, erscheint die Transparenz der betreffenden Vergütungsstrukturen ebenso geboten wie bei Vorstandsmitgliedern börsennotierter Aktienbanken.

### Die Überschätzung des Konsolidierungsbedarfs

Soweit der Reformbedarf des deutschen Bankensystems in einer breit angelegten Konsolidierung innerhalb und zwischen den drei Säulen gesehen wird, erscheinen Zweifel geboten. Zwar lässt sich kaum bestreiten, dass die von vielen, wenn auch längst nicht mehr allen Vertretern des öffentlichen Sektors geforderte Aufrechterhaltung der strikten Trennung zwischen öffentlichen und privaten Instituten in Einzelfällen sinnvolle Zusammenschlüsse behindern kann. Eine generelle Forderung nach Bildung größerer Einheiten erscheint indessen aus ökonomischer Sicht nicht begründbar. Nachweisbare Skalenvorteile im Massengeschäft enden schon bei relativ bescheidenen Betriebsgrößen<sup>3</sup>, und es spricht vieles dafür, dass zahlreiche Zusammenschlüsse jenseits dieser Grenze eher eine Folge der hypertrophen Bankenregulierung und von Kompetenzanmaßungen der Bankenaufsicht waren, als dass sie auf ökonomische Optimierungsüberlegungen zurückzuführen gewesen wären (vgl. Hahn 1990a; 1990b; 1991).

Der Verweis auf die angeblich »erfolgreiche« Konsolidierung des Bankensektors in anderen Ländern hat in diesem Zusammenhang keinerlei Beweiskraft. Die Tatsache, dass oligopolistische Strukturen im Bankensektor vielerorts die Durchsetzung wesentlich höherer Zinsspannen als hierzulande erlauben (vgl. KfW-Research 2005), mag für Aktionäre, Management und Belegschaft der Institute zwar erfreulich sein, hat mit volkswirtschaftlich effizienten Strukturen

<sup>3</sup> Empirische Befunde sprechen für Vorteile von Bilanzsummen im dreistelligen Millionen- oder einstelligen Milliardenbereich (vgl. Lang und Welzel 1998).

aber wenig zu tun. Der Reformbedarf liegt insofern eher im Ausland, wo Bankdienstleistungen zu Lasten der Bankkunden zum Teil extrem teuer sind, weil der Wettbewerb den »Konsolidierungs«-Bestrebungen der Branche geopfert wurde. Insofern sollten die noch an der letzten Verschmelzung leidenden Aktionäre der verbliebenen Münchener Großbank besonders gründlich darüber nachdenken, ob sie ihre Aktien für Anteile an einer italienischen Großbank hergeben wollen, die ihren Börsenwert nicht zuletzt den völlig über- teuerten Bankdienstleistungen in deren Heimatland verdankt; denn institutionelle Strukturen, die dort bisher das Eindringen ausländischer Wettbewerber verhindert haben, sind mit Recht unter schweren Beschuss geraten – mit absehbaren Folgen für den Börsenwert der vorläufig noch vor allzu viel Wettbewerb geschützten Institute.

Insgesamt mag das Drei-Säulen-Modell sinnvollen Konsolidierungsbemühungen zwar im Einzelfall entgegenstehen, und eine Besitzstandswahrung für Sparkassenfunktionäre ist naturgemäß alles andere als wünschenswert; die Schleifung des Drei-Säulen-Modells sollte aber keinesfalls mit dem Ziel betrieben werden, dass hierzulande italienische, britische oder US-amerikanische Verhältnisse einziehen und die Bankkunden für hohe Aktienkurse und astronomische Gehälter zahlen müssen, die von deren Empfängern als Äquivalent für besondere Leistungen missverstanden werden.

Verschärfte Aufmerksamkeit verdient in diesem Zusammenhang auch die Bankenaufsicht, die nach ihrer persönlichen Interessenlage aus verständlichen, aber nicht von volkswirtschaftlichen Effizienzüberlegungen getragenen Gründen Stabilität höher zu gewichten pflegt als Wettbewerb und für eine »Bereinigung« der Bankenlandschaft schon immer ein stark überentwickeltes Verständnis aufbrachte (vgl. Hahn 1990a; 1990b; 1991). Da die Lasten der Bankenregulierung bei kleineren Instituten zudem überproportional zu Buche schlagen und international verordnete Regulierung in Deutschland besonders ernst genommen zu werden pflegt, erscheinen Reformanstöße, wie sie in derzeitigen Oppositions- und vielleicht zukünftigen Regierungskreisen erwogen werden, überaus hilfreich: Wenn sich schon die Regulierung auf nationaler Ebene nur noch in sehr engen Grenzen zurückdrehen lässt, gibt es doch ein auch andernorts schon mit Erfolg ausprobiertes Gegenmittel, nämlich eine diskret betriebene finanzielle Austrocknung der mit der Durchsetzung der Regulierung befassten Behörden. Für deren Arbeit ist bezeichnend, dass es massiver politischer Interventionen bedurfte, um ein Regulierungsgefälle zu entschärfen, das das Vordringen österreichischer Banken nach Deutschland massiv begünstigt hatte.<sup>4</sup> Initiativen gegen sinnlose Bürokratie sind von einem deutschen Bankenaufseher offensichtlich nicht zu erwarten. In dieser Hinsicht ist der Reformbedarf weitaus dringlicher als bei der Überwindung des Drei-Säulen-Modells.

## Literatur

- Ballwieser, W. und C. Kuhner (1994), *Rechnungslegungsvorschriften und wirtschaftliche Stabilität*, Bergisch Gladbach.
- Gries, L. (2005), »Konkurrenten in der Klemme – Wegfall der öffentlichen Garantien bringt Privaten keine Besserung«, *Süddeutsche Zeitung* vom 15. Juli, 23.
- Hahn, O. (1990a), »Vieraugenprinzip«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 43, 917–918.
- Hahn, O. (1990b), »Einhundert Jahre Raiffeisenbank Gammesfeld«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 43, 965–966.
- Hahn, O. (1991), »Ehrenamtlichkeit nicht gleich Nebenamtlichkeit«, *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 44, 402–404.
- Kaserer, Chr. (1998), *Bankbetriebliche Risikoentscheidungen, Bankenregulierung und systemische Risiken*; Habilitationsschrift, Würzburg.
- KfW-Research (2005), Das deutsche Kreditgewerbe im internationalen Vergleich: Betriebswirtschaftlich wenig rentabel, volkswirtschaftlich hoch produktiv, [http://www.kfw-bankengruppe.de/DE/Service/OnlineBibl48/Volkswirts64/KfW-Research\\_MakroScope\\_17\\_deutsch.pdf](http://www.kfw-bankengruppe.de/DE/Service/OnlineBibl48/Volkswirts64/KfW-Research_MakroScope_17_deutsch.pdf), MacroScope Nr. 17, Juli.
- Lang, G. und P. Peter Welzel (1998), »Technology and Cost Efficiency in Banking – A »Thick-Frontier«-Analysis in the German Banking Industry«, *Journal of Productivity Analysis* 10, 63–84.
- Weber, M. (2005), dem Hauptgeschäftsführer des Bundesverbands deutscher Banken, in der »Die eine Wettbewerbsverzerrung geht, aber an einer anderen wird politisch schon gebastelt«, Interview in *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* vom 21. Juni, 14.

<sup>4</sup> Nach der Handhabung des § 18 KWG durch die Bankenaufsicht sahen sich deutsche Kreditinstitute veranlasst, ihre Kunden schon bei Krediten ab 250 000 € mit betriebswirtschaftlich sinnloser Neugier zu behelligen. Nachdem österreichische Banken nicht gezwungen waren, ihre Kundschaft in ähnlicher Weise zu plagen, konnten diese insbesondere im bayerisch-österreichischen Grenzgebiet erhebliche Marktanteile gewinnen. Es bedurfte einer massiven Intervention der bayerischen Staatsregierung, um wenigstens den Betrag, von dem an weiterhin planlose Neugier praktiziert werden soll, auf 750 000 € anzuheben (vgl. hierzu Börsenzeitung vom 29. Januar 2005, S. 5).



Dietrich H. Hoppenstedt\*

## Der deutsche Bankenmarkt: Fundamente stärken – Stabilität und Leistungsfähigkeit sicherstellen

Seit einigen Wochen wird eine sehr kontroverse Diskussion über die Zukunftsfähigkeit des deutschen Bankenmarktes geführt. Auslöser ist die wahrscheinliche Übernahme der HypoVereinsbank durch die italienische UniCredito.

Letztere ist ein Zusammenschluss aus Sparkassen und Privatbanken und das ertragsstärkste Kreditinstitut am italienischen Markt. Dies hat Spekulationen befördert, dass es in Zukunft zu einem Ausverkauf deutscher Banken käme und die Gefahr bestehe, dass es dann keine deutsche Großbank mehr gäbe.

### Aktuelle Lage der deutschen Kreditwirtschaft

Spekulationen helfen aber dem Finanzplatz Deutschland nicht weiter. Notwendig ist zunächst eine nüchterne Analyse der Ausgangslage. Sicherlich handelt es sich bei UniCredito um ein erfolgreiches Kreditinstitut, das auch im Ausland wachsen will. Es gibt jedoch wenig Anlass, daraus ein generelles Erfolgsmodell abzuleiten. Durch Privatisierungen wurde in den neunziger Jahren in Italien Wettbewerb verringert. Denn in der Folge reduzierte sich die Zahl der Banken. Davon profitieren vor allem die italienischen Bankkonzerne, die im europäischen Vergleich beachtliche Gewinne erzielen. Die Lasten tragen die Verbraucher. Die Versorgung mit Finanzdienstleistungen ist lückenhaft: Über 20% der Menschen in Italien haben kein Girokonto. Und die Preise sind die höchsten in Europa – fünfmal so hoch wie in Deutschland. Zudem verhindert der Staat eine, den Wettbewerb stärkende Liberalisierung, indem er den Zugang ausländischer

Finanzinstitute auf den italienischen Markt erschwert. In Deutschland hingegen wurde bereits in den siebziger Jahren die Niederlassungsfreiheit ausländischer Banken eingeführt, was zusätzlichen Wettbewerb förderte.

Auch gilt es bei einer differenzierten Analyse der Situation zu berücksichtigen, dass ein deutsches Institut in einer schwierigen Zeit einen starken Partner sucht. Das scheint nach langer Zeit ein Beispiel für eine erfolgreiche Konsolidierung im privaten Bankensektor zu sein. Es ist aber kein Grund für eine generelle Neubewertung des deutschen Bankenmarktes.

Tatsache ist allerdings auch, dass zu einem stabilen und leistungsfähigen Bankenmarkt starke deutsche Kreditinstitute mit einer festen Verankerung im Heimatmarkt gehören. Nicht alle deutschen Kreditinstitutsgruppen haben in den letzten Jahren bewiesen, dass sie den deutschen Markt erfolgreich bearbeiten können. Die privaten Institute haben sich von der breiten Privatkundschaft und dem Mittelstand weitgehend zurückgezogen. Das waren freie und bewusste Entscheidungen der einzelnen Häuser zugunsten vermeintlich modernerer und lukrativerer Geschäftsfelder. Die Folge ist: Die Marktanteile der deutschen Bankkonzerne befinden sich heute im unteren bis mittleren einstelligen Prozentbereich. Mit dieser schwachen Verankerung im Markt lassen sich kaum Impulse für den deutschen Bankenmarkt setzen.

Inzwischen wird auch zunehmend erkannt, dass bei einigen Instituten durch Aktienrückkäufe Substanz vermindert wurde. Damit wurde zusätzlich Kraft gelassen, die für eine Konsolidierung benötigt würde. Andere internationale Institute haben ihre Kapitalbasis gestärkt, um mit einer klaren strategischen Vorstellung Übernahmen gestalten zu können. Vor diesem Hintergrund ist es nicht überraschend, dass europäische Wettbewerber eine aktive Rolle bei grenzübergreifenden Konsolidierungen spielen können. Und schließlich wurden zahlreiche Konsolidierungschancen im heimischen Markt nicht genutzt. Fast kein Kooperations- oder Fusionsvorhaben im privaten Bankensektor konnte in den letzten Jahren erfolgreich zu Ende geführt werden.

### Herausforderungen für den deutschen Bankenmarkt

Deutschland braucht aber kreditwirtschaftliche Anbieter von internationalem Rang, die zugleich eine starke Verankerung im Heimatmarkt aufweisen. Ohne starke globale Institute würde der Finanzplatz Deutschland erheblich an internationaler Bedeutung verlieren. Es hätte überdies gravierende Folgen für Deutschland als Wirtschaftsstandort, wenn Finanzierungsentscheidungen nur noch von Kreditinstituten getroffen würden, die vornehmlich die internationalen Kapitalmärkte im Blick haben und weniger die Interessen der heimischen Wirtschaft.

\* Dr. Dietrich H. Hoppenstedt ist Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes.

Es ist nicht zu erwarten, dass die privaten Großbanken in absehbarer Zeit in der Lage sein werden, diese Verantwortung zu tragen. Es steigt zwar laut jüngsten Studien insgesamt die Rentabilität der deutschen Kreditinstitute überdurchschnittlich. Und die deutschen Banken schließen auch in ihren betriebswirtschaftlichen Kennziffern wieder langsam zu europäischen Kreditinstituten auf. Aber um wieder zu einem starken Akteur zu werden, müssen die privaten Banken erst langfristig Substanz aufbauen und verlorenes Vertrauen bei Privatkunden und im Mittelstand wieder gewinnen.

Damit wächst die Verantwortung für die Sparkassen-Finanzgruppe, die Stabilität und Bedeutung des Finanzplatzes Deutschland sicherzustellen. Die hierzu notwendige Substanz und Kraft sowie das Vertrauen der Kunden haben wir. Gemessen an der Bilanzsumme sind Sparkassen und Landesbanken heute rund dreimal so groß wie die als weltweit größtes Institut geltende Citigroup. Die Sparkassen-Finanzgruppe allein hat rund 50 Millionen Kunden, drei Viertel aller deutschen Unternehmen haben eine Geschäftsbeziehung zu einer Sparkasse oder Landesbank.

Es gibt deshalb überhaupt keinen Grund für die Annahme, der deutsche Bankenmarkt sei kleinteilig und fragmentiert. Wer dies behauptet, übersieht, dass von rund 2 200 Kreditinstituten in Deutschland über 1 800 ihre Kräfte in Kooperationen gebündelt haben. Gerade diese Tatsache belegt den hohen Konsolidierungsgrad der deutschen Kreditwirtschaft. Nur spiegelt sich dieser nicht in großen Konzernen wider, sondern in der jeweiligen Verbundzusammenarbeit von Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Aber auch bei einer Einzelbetrachtung der verbundangehörigen Institute ist die Bankendichte in Deutschland keinesfalls außergewöhnlich hoch. Hierzulande gibt es weniger Institute pro Einwohner als in den USA. Zudem sind die deutschen Kreditinstitute im Durchschnitt größer als die amerikanischen. Und auch im europäischen Vergleich liegt Deutschland bei der Bankendichte im Mittelfeld.

Politik und Kreditwirtschaft sind deshalb zu klugem Handeln aufgerufen. Wir brauchen eine langfristig wirksame Strategie zur Stärkung des Finanzplatzes Deutschland. Teil dieser Strategie muss es sein, die Fundamente unseres kreditwirtschaftlichen Systems zu festigen und zukunftsfest zu machen. Der deutsche Bankenmarkt zeichnet sich durch seine hohe Effizienz aus. Der intensive Wettbewerb gewährleistet den Kunden ein leistungsfähiges kreditwirtschaftliches Angebot zu fairen Preisen. Der Zugang zu modernen Finanzdienstleistungen ist flächendeckend und für alle Kundengruppen gesichert. Daran hat die Sparkassen-Finanzgruppe durch ihre Geschäftsphilosophie einen wesentlichen Anteil.

Die Stärkung des deutschen Bankenmarktes ist nur mit einer starken Sparkassen-Finanzgruppe möglich. Jetzt muss es darum gehen, die Sparkassen-Finanzgruppe noch stär-

ker zusammenzuführen, nicht zu fragmentieren. Durch Beteiligungen Privater und den Verkauf von Sparkassen würde diese Chance vergeben werden. Dann hätte Deutschland nichts mehr in der Hand, mit dem es im Bankenwettbewerb wuchern könnte. Denn von einem Verkauf von Teilen der Sparkassen-Finanzgruppe würden nicht deutsche Institute profitieren. Angesichts ihrer geringen Marktkapitalisierung und Aktienrückkäufen können die einheimischen privaten Institute das Kapital für eine Übernahme kaum aufbringen.

Das Ergebnis wäre eine Fragmentierung der weltgrößten Kreditinstitutsgruppe, da niemand in der Lage ist, die Sparkassen-Finanzgruppe als Ganzes zu kaufen. Dies würde zu einem kleinteiligeren deutschen Bankenmarkt führen. Durch die Renditeinteressen der Anteilseigner würde sich überdies die Geschäftspolitik der Sparkassen verändern. Ihre regionale Orientierung und Ausrichtung auf schwächere Regionen wäre gefährdet und damit auch die Kreditversorgung in der Fläche und für bestimmte Kundengruppen.

### Aufgaben und Ziele der Sparkassen-Finanzgruppe

Für die Sparkassen-Finanzgruppe geht es deshalb darum, ihre bisher erbrachten Konsolidierungsleistungen fortzusetzen. Auf diesem Wege haben wir bereits wichtige Erfolge erzielt. Die Zahl der Sparkassen wurde in den letzten 15 Jahren mit erfolgreichen Fusionen von 770 auf jetzt rund 470 reduziert. Als einzige kreditwirtschaftliche Gruppe hat die Sparkassen-Finanzgruppe in jüngerer Zeit erfolgreiche Großfusionen bewältigt. Im Einzelnen waren dies die Bildung der DeKaBank, die Errichtung der LBBW, die Zusammenführung der Landesbanken Hamburgs und Schleswig-Holsteins zur HSH Nordbank sowie die Eingliederung der Landesbank Rheinland-Pfalz in die LBBW. In den Bankfunktionen im Back-Office hat die Sparkassen-Finanzgruppe global relevante Größenordnungen erreicht. Zwei der drei Rechenzentren unserer Gruppe sind jeweils für sich so groß wie die Retail-IT-Funktionen aller deutschen Großbanken zusammen. Sieben der zehn größten Zahlungsverkehrszentren in Deutschland gehören zur Sparkassen-Finanzgruppe. Und zwei der vier größten Wertpapierabwickler in Deutschland kommen aus der Sparkassen-Finanzgruppe. Überdies verfügt unsere Gruppe über den größten Rating-Datenpool in Europa.

Natürlich besteht noch weiterer Handlungsbedarf. Die Sparkassen-Finanzgruppe hat mit den erreichten Konsolidierungen ihre Verankerung im Heimatmarkt gestärkt und ausgebaut. Wir haben aber noch zu wenig internationale Kompetenz. Ein wichtiger Schlüssel für einen stärkeren Bankenmarkt sind deshalb noch leistungsfähigere Verbundunternehmen, die in die Rolle starker deutscher Player auf den internationalen Finanzmärkten hineinwachsen. Hierzu müssen die Landesbanken enger zusammenrücken und den Verbund mit den Sparkassen ausbauen. Mutter-Tochter-Mo-

delle wie bei der Bayern LB und der Saar LB, Nord LB und der Bremer Landesbank oder der LBBW und der Landesbank Rheinland-Pfalz können dabei helfen. Wenn jetzt Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen über ihre Anteile an den Landesbanken nachdenken, bietet das für die Sparkassen-Finanzgruppe die große Chance, die Landesbanken zu größeren und schlagkräftigeren Einheiten zusammenzuführen. So können auch für die Sparkassen noch leistungsfähigere Verbundunternehmen geschaffen werden.

Wir wollen damit aber keine Konzernstrukturen auf Verbundebene schaffen. Ein Verbund selbständiger Unternehmen ist auf Dauer leistungsfähiger. Hier muss jeder Teil seinen betriebswirtschaftlichen Erfolg nachweisen, Quersubventionierungen zwischen den Unternehmen sind nicht möglich. Konzerne hingegen müssen nur im Gesamtergebnis erfolgreich sein. Mit der Arbeitsteilung im Verbund können wir sicherstellen, dass auch die kleinste Sparkasse das komplette kreditwirtschaftliche Programm betriebswirtschaftlich effizient anbieten kann. Deshalb ist es unser Ziel, die Sparkassen-Finanzgruppe zusammenzuhalten und die Zusammenarbeit im Verbund immer enger zu gestalten. So können wir unserer Verantwortung gerecht werden, den deutschen Bankenmarkt im globalen Wettbewerb stärker zu machen.



Wolfgang Gerke\*

## Statt Einriss Stärkung der kreditwirtschaftlichen Säulen

### Historische Wurzeln heute wertlos?

Vier extrem arbeitsteilige Säulen prägten über Jahrzehnte hinweg das deutsche Kreditgewerbe. Nach moderner Terminologie konzentrierten sich Privatbanken, Sparkassen, Volksbanken und Raiffeisenbanken ausschließlich auf ihre Kernkompetenzen. Geprägt wurde diese Marktsegmentierung aus Vertriebsicht. Privatbanken konzentrierten sich auf die vermögende Kundschaft. Sie finanzierten den Gründerboom und die damit verbundene Industrialisierung. Sie wurden Mentoren der Börsenfinanzierung. Sparkassen waren dem Gemeinwohl verpflichtet und erschlossen breiten Bevölkerungskreisen den Weg zum eigenen Sparkonto. Volksbanken basierten auf dem Selbsthilfekonzzept von Schulze-Delitzsch, während Raiffeisenbanken den Genossenschaftsgedanken unter den Landwirten verbreiteten. Was zwischenzeitlich als antiquiert angesehen wurde, war zu Zeiten der Industrialisierung eine kreditwirtschaftliche Revolution. Heute gewinnt eine klar formulierte Zielgruppenorientierung im kreditwirtschaftlichen Vertrieb wieder ihren Charme, wobei die Kundensegmente mit dem gesellschaftlichen Wandel automatisch eine Neuformulierung erfahren haben.

Die ursprünglich vier Säulen des deutschen Kreditgewerbes wurden im Lauf der Geschichte ständig verstärkt. Die Privatbanken wurden um börsenfinanzierte Aktienbanken erweitert. Die Sparkassen bewältigten ihren steigenden Geschäftsanfall durch Ausweitung der Produktpalette über Verbundunternehmen und durch integrierende Verbandsaktivitäten. Spezialisierte Anbieter wie Landesbanken, Bausparkassen und Versicherer unterstrichen das Prinzip der Konzentration auf Kernbereiche im Bereich der Produkterstel-

\* Prof. Dr. Wolfgang Gerke ist Inhaber des Lehrstuhls für Bank- und Börsenwesen an der Universität Erlangen-Nürnberg.

lung. Einen vergleichbaren Weg gingen die Genossenschaftsbanken, wobei sie sich in ihrem Verbund zu einer starken dritten Säule zusammenfanden.

Alle drei verbliebenen Säulen leisteten trotz sehr unterschiedlicher Struktur in ihrem jeweiligen Feld eine gewaltige Aufbauarbeit. Der Begriff Säule traf für sie voll zu, denn sie waren in Zeiten kriegerischer Verwirrung ebenso wie in Zeiten des Wiederaufbaus die Stützen des wirtschaftlichen Geschehens. Wenn heute dem Drei-Säulen-Prinzip der deutschen Kreditwirtschaft eifertig die Schuld für deren internationalen Niedergang gegeben wird, muss man sorgfältiger hinterfragen, warum die so erfolgreich gewachsenen Institutsgruppen den Herausforderungen der Neuzeit nicht mehr gewachsen sein sollen.

### Gewachsen im deutschen Bankenreservat

Die starke Position der deutschen Kreditinstitute in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg entstand in einem Bankenreservat. Der Wettbewerb unter den Kreditinstituten wurde bewusst eingeschränkt. Verantwortlich war hierfür keineswegs nur die Gewährträgerhaftung der Sparkassen, denn durch Bedürfnisprüfungen wurde die Zahl der Bankstellen künstlich begrenzt und durch das Habenzinsabkommen der Konditionenwettbewerb unterbunden. Für ausländische Kreditinstitute war der deutsche Markt unzugängliches Terrain. Die Kunden waren über Beteiligungen, Kredite, Beirats- und Verwaltungsratsposten sowie Aufsichtsratsmandate eng mit Banken und Sparkassen verwoben. Das Netzwerk der so genannten Deutschland AG mied den Kapitalmarkt, so dass sich die Unternehmensfinanzierung weitgehend seiner regulierenden und steuernden Funktion entzog. Selbst nach Wegfall des Habenzinsabkommens, als sich die Banken plötzlich nicht mehr in der bequemen Situation der Kreditzuteilung befanden, herrschte in der Zinspolitik ein ungeschriebenes oligopolistisches Frühstückskartell. Man stellte sich dem aufkommenden Wettbewerb in der deutschen Kreditwirtschaft nicht über aggressive Konditionen, sondern über Geschäftsausweitung und Kundenabwerbung. Die Privatbanken entdeckten die breite Bevölkerung als neue Kunden und lockten sie mit kostenlos geführten Girokonten. Analog weiteten Genossenschaftsbanken und Sparkassen das Firmenkundengeschäft und die volle Breite des Retail-Banking aus. Gegen Ende der neunziger Jahre manövrierte sich die deutsche Kreditwirtschaft so in eine international einmalige Situation. In allen drei Säulen bediente man den deutschen Markt mit ähnlichen Geschäftsmodellen. Die Beratungsfirma McKinsey konnte so in den verschiedenen Häusern mit nur wenig zu modifizierenden Strategiekonzepten reüssieren. Deutschland war im internationalen Vergleich mit Bankdienstleistungen überversorgt. Die deutschen Banken folgten der Devise für jeden Kunden an jedem Ort mit jedem Produkt präsent zu sein. Da zur gleichen Zeit eine un-

aufhaltsame Globalisierung der Finanzmärkte auch Deutschland erfasste und damit die Konditionen über die Märkte bestimmt wurden, konnte diese spezifisch deutsche Situation des Kreditgewerbes nicht lange überleben. Frühe Mahner wie zum Beispiel der Deutsche Bank Vorstand Cartellieri, der den deutschen Banken das Schicksal der deutschen Stahlindustrie prophezeite, wurden nicht ernst genommen. Stattdessen drangen ausländische Konkurrenten in das aufbrechende deutsche Bankenreservat ein.

Heute zeigt die Citigroup den kostenintensiv arbeitenden Universalbanken, wie man mit stark abgemagerter Produktpalette und auf attraktive Standorte beschränkter Zweigstellenpolitik im deutschen Retail-Banking hohe Renditen erwirtschaften kann. Die ING-Diba geht im Direct-Banking einen vergleichbaren Weg und erzielt bei hoher Eigenkapitalrendite zu Lasten der deutschen Banken beeindruckende Wachstumsraten. In einem Land, in dem die private Kreditwirtschaft dem Drei-Säulen-Prinzip die Schuld für schlechte Abschlüsse gibt, erarbeiten ausländische Konkurrenten mit ihren Strategien hohe Renditen. Damit beruhen die Schwierigkeiten verschiedener deutscher Banken primär auf eigenen Managementfehlern und nicht auf dem Drei-Säulen-System.

### Bankenkonsolidierung

Die Versorgung der Bevölkerung mit Bankdienstleistungen hat in Deutschland ein sehr hohes Niveau erreicht. In Großbritannien verdienen die Banken im Durchschnitt zwar mehr als ihre deutsche Konkurrenz, dafür verfügen dort aber wesentlich weniger Bürger über ein eigenes Bankkonto. Längerfristig setzt sich am Markt das günstigste Preis-Leistungs-Verhältnis durch. Zu lange haben deutsche Banken eine Kunden- und Sortimentspolitik betrieben, die der Illusion folgte, man könne in allen Bereichen mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis mithalten. Damit hat man den »Rosinenpickern«, die sich auf wenige Dienstleistungen konzentrieren, den Markteintritt erleichtert. Trotz einer Überversorgung mit Bankdienstleistungen wachsen so im deutschen Bankenmarkt insbesondere die Marktanteile der relativ jungen Anbieter. Die ING-Diba gewinnt täglich etwa 2 000 Kunden, insbesondere aus dem Bereich der Sparkassen und Genossenschaftsbanken, und die Automobilbanken werben den Kreditinstituten nicht nur im Bereich der Kfz-Finanzierung die Kundschaft ab, sondern versorgen ihre Kunden auch mit Geldkonten, Versicherungen und Fondsprodukten. Im VW-Konzern ist das Bankgeschäft zum rentabelsten Geschäftszweig aufgestiegen.

Angesichts der gesunkenen Konkurrenzfähigkeit deutscher Kreditinstitute besteht weitgehend Konsens darüber, dass eine Bankenkonsolidierung in Deutschland unvermeidlich ist. Erhebliche Meinungsverschiedenheiten bestehen aber über den richtigen Kurs der Konsolidierung. Aus Sicht der Privatbanken ist es ökonomisch rational, dass sie die Spar-

kassen am Markt erwerben möchten. Ihr Anteil am Retail-Banking ist zu klein, um mit den Kostenstrukturen effizient geführter Sparkassen und Genossenschaftsbanken konkurrieren zu können. Im laufenden Geschäft können sie ihren Marktanteil nur geringfügig steigern. Mit dem Kauf einer Sparkasse wären sie jedoch in der Lage, sich schlagartig in einer Region die Marktführerschaft zu erkaufen. Für Sparkassen und Genossenschaftsbanken hingegen würde das Herauskaufen einzelner Institute aus ihrem Verbund den Beginn ihrer allmählichen Auflösung bedeuten. Aus ihrer Sicht macht es keinen Sinn, durch Selbstaufgabe einen Beitrag zur deutschen Bankenkonsolidierung zu leisten, denn sie besitzen genügend Kunden und Markterfolge, um selbst überlebensfähig zu sein.

Wenn aber Sparkassen und Landesbanken zur Förderung der Bankenkonsolidierung nicht zum Verkauf freigegeben werden, muss sich diese auf anderen Wegen vollziehen. Dieser Prozess ist längst im Gang, wie die spektakuläre Übernahme der HVB durch Unicredit belegt.

### Szenarien des Umbruchs

Der Zusammenschluss zwischen den beiden großen – im Kerngeschäft sehr ähnlich strukturierten – bayerischen Banken zur HVB war für die übrige Kreditwirtschaft keine Ermutigung zur Nachahmung. Die Vorstandssprecher beider Banken haben ihren Mitarbeitern vorgelebt, wie man nicht zusammenfindet. Da ist es nicht verwunderlich, dass es auch auf Mitarbeiterebene viel zu lange dauerte, bis sich die zwei Unternehmenskulturen aufeinander zu bewegten. Nach gewaltigen Klumpenrisiken im Immobiliengeschäft und Schwierigkeiten bei der Findung eines eindeutigen Bankenprofils liegt es letztlich im Interesse der HVB-Aktionäre und dabei insbesondere des Großaktionärs Münchener Rück, dass die Bank von Unicredit übernommen wird. Sie ist nicht an den drei Säulen der deutschen Kreditwirtschaft, sondern an der eigenen Kreditpolitik gescheitert.

Berücksichtigt man den Börsenwert der Bank Austria und den Marktwert des Geschäftes in Osteuropa, dann hat Unicredit für die zahlreichen Kundenbeziehungen der HVB in Deutschland nicht viel bieten müssen. Anders als der HVB gelang es Unicredit, aus schwierigen Fusionen zwischen sehr unterschiedlichen italienischen Instituten eine große italienische Bank zu formen. Aufbauend auf dieser Stärke vollzieht Unicredit als erste Bank in großem Stil einen europäischen Auftritt und Bankenaufkauf. Die jetzt zu harmonisierenden Kulturunterschiede fallen wesentlich gewichtiger aus als die im misslungenen Fusionsmanagement der HVB. Dabei sind die zu erzielenden Synergieeffekte kleiner als beim Zusammengehen zweier inländischer Kreditinstitute mit vielen Doppelbesetzungen und Überschneidungen im Filialnetz. Es war aber nur eine Frage der Zeit, bis das Zusam-

menwachsen des europäischen Kapitalmarktes einen größeren Merger zwischen europäischen Banken verursachte. Insofern waren die Akquisitionen von zwei deutschen Direktbanken durch die BNP und ING nur Vorläufer der Europäisierung des Bankgeschäftes.

Angesichts der im internationalen Vergleich unzureichenden Eigenkapitalrenditen deutscher Kreditinstitute bleibt der Konsolidierungszwang auch nach dem Verkauf der HVB an Unicredit unvermindert bestehen. Dies bedeutet aber nicht, dass die nächsten Strategiewechsel im deutschen Markt ebenfalls europäische Bankenzusammenschlüsse beinhalten. So hat die Allianz für die Dresdner Bank zwar sehr viel Geld ausgegeben, sie entwickelt andererseits aber eine klare Strategie für den Vertrieb gemeinsamer Produkte. Die beiden Institutionen verfügen über ein hohes Potential bei der gegenseitigen Nutzung ihrer vielfältigen Vertriebswege. Angesichts der steigenden Bedeutung der privaten Altersvorsorge sollten die Anfangsschwierigkeiten dieses Mergers überwindbar sein.

Die Bank, die seit Jahren am intensivsten von Übernahmerüchten begleitet war, wird trotz des Beschreitens eigener Wege auch in der nächsten Zeit aus den Spekulationen nicht herauskommen. Schon deshalb schiebt die Commerzbank zur Unterstreichung ihrer eigenen Retail-Strategie am intensivsten nach Akquisitionsmöglichkeiten im Sparkassensektor. Der Erwerb der Schmidt Bank war nur kleiner Schritt zu mehr Präsenz in der Breite und liefert zudem in einer Krisenregion nur wenig zusätzliche Perspektiven. Anders als die Commerzbank konnte die Deutsche Bank glaubwürdig ihre Fähigkeit zum eigenständigen Überleben belegen. Sie besitzt als einzige Deutsche Bank die Fähigkeit, sich in der Gruppe der großen internationalen Banken zu behaupten. Ihre zu niedrige Kapitalisierung macht sie aber weiterhin anfällig.

Aus nationaler Sicht böte sich ein Zusammengehen von Allianz und Deutscher Bank an. Dies würde eine im internationalen Wettbewerb breit aufgestellte Finanzinstitution mit großer Platzierungskraft schaffen. Zwischen der Deutschen und Dresdner Bank bestünde außerdem ein hohes Synergiepotential, an dem andererseits eine geplante Fusion bereits einmal gescheitert ist. Kommt es nicht zu einer derartigen Fusion, ist zu erwarten, dass beide Unternehmen versuchen werden, in Europa durch Aufkäufe zu expandieren.

### Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit konzernähnlichen Strukturen

Über die beste Positionierung im Retail-Banking verfügen die Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Dies ist auch der Grund, weshalb sie weiterhin Ziel der Kritik und Akquisitionswünsche der privaten Kreditwirtschaft bleiben werden. Sie haben es selbst in der Hand, sich diesem Ansinnen zu entziehen. Hierzu müssen sie aber den Umbruch und die Konsoli-

dierung in den eigenen Reihen vollziehen. Dies wird sich nur gegen große Widerstände durchführen lassen, denn konkret bedeutet dies den verstärkten Aufbau von Konzernstrukturen.

Die föderalistische Struktur des Sparkassen- und Genossenschaftsbereichs führt zu zahlreichen Ineffizienzen. Zwischen den Regionalverbänden und dem DSGV, den Großsparkassen und den Landesbanken sowie zwischen den Landesbanken gibt es noch viele Parallelentwicklungen. Dies lässt sich zum Beispiel gut bei Analyse der Beratungssoftware der einzelnen Kreditinstitute beobachten. Der Wegfall der Anstaltslast und der Gewährträgerhaftung beschert dem Sparkassensektor langfristig keine Belastung, sondern eine Stärkung. Im Wettlauf um ein gutes Rating sind Sparkassen und Landesbanken zu intensiver Kostenkontrolle, zum Abbau von Überkapazitäten beim Personal und bei den Zweigstellen sowie zur Nutzung von Synergien gezwungen. Erste Erfolge dieser Umstrukturierung zeigen sich bereits. Der Haftungsverbund verhilft den Sparkassen zu einem guten Rating und sorgt für die Behandlung als Finanzgruppe in den Bestimmungen von Basel II. Dennoch dürfen sich Sparkassen und Genossenschaftsbanken keinen Illusionen hingeben. Zur Zukunftssicherung sind erhebliche Eingriffe in die gewachsenen Strukturen erforderlich. Während die Genossenschaftsbanken relativ nahe vor der Bildung eines Zentralinstituts stehen, haben die Landesbanken hier noch einen weiten aus betriebswirtschaftlicher Sicht unvermeidbaren Weg vor sich, der nur gegen die Widerstände einzelner Landesregierungen durchgesetzt werden kann.

Darüber hinaus sollte man durch Satzungsänderungen ein System gegenseitiger Beteiligungen schaffen und kostspielige Parallelentwicklungen in der Gestaltung der Produkte und des Vertriebs aufgeben. Die Stralsunder Filiale der Deutschen Bank steht auch nicht den Sparkassen zum Verkauf. Sollte der Stadtkämmerer in Stralsund jedoch seine Sparkasse veräußern wollen, so müsste hierzu der Beteiligungsverbund der Gruppe satzungsgemäß und nach festgelegten Bewertungskriterien zur Verfügung stehen.

Fehldispositionen und falsche Strategien haben die deutschen Kreditinstitute in Krisensituationen geführt. Im internationalen Konkurrenzkampf haben sie dadurch Boden verloren. Der Weg aus dem deutschen Bankenreservat in den internationalen Bankenwettbewerb fiel unnötig verlustreich aus. Dennoch zeigt die Krise jetzt auch ihre positive Seite. Alle Banken haben erkannt, dass sie ihre Politik der Überkapazitäten und Allgegenwart beim Kunden und bei den Produkten nicht fortsetzen können. Bei Ergreifung geeigneter Strategien können die drei Säulen des deutschen Kreditgewerbes gestärkt aus der Krise hervorgehen.



Bernd Rudolph\*

## Kompetenz für die Region

### Problemstellung

Die ausgeprägte Ertragsschwäche der Kreditinstitute sowie die niedrige Marktkapitalisierung der Geschäftsbanken hat wieder einmal die Debatte über die Struktur der deutschen Kreditwirtschaft angestoßen. Dabei sind milliarden-schwere Risikovorsorgebeträge einzelner Banken ebenso augenfällige Erscheinungen wie die vereinbarte Übernahme der HypoVereinsbank durch UniCredito oder die vereinzelten Überlegungen der Träger öffentlich-rechtlicher Institute, ihre Beteiligungspositionen an den Kapitalmarkt abzugeben. Es stellt sich die Frage,

- ob die beklagten Schwächen vorübergehender Natur sind oder
- ob sie quasi als Systemschwächen im Kern auf die für das deutsche Finanzsystem typische Drei-Säulen-Struktur zurückzuführen sind,
- ob sich daraus ein Reform- oder Veränderungsbedarf ableiten lässt und
- ob erwartet werden kann, dass im Rahmen einer Aufweicheung oder Abschaffung des Drei-Säulen-Modells die beklagten Schwächen überwunden werden können.

Im Folgenden werden auf der Basis eines kurzen historischen Abrisses der Entstehung der Drei-Säulen-Struktur sowie der Herausarbeitung der Besonderheiten des Sparkassensektors einige Vor- und Nachteile eines solchen Systems gegenübergestellt. Dabei kann an dieser Stelle keine umfassende Analyse angestellt werden, so dass die Argumente auf zwei wesentliche Aspekte konzentriert werden sollen, nämlich den *öffentlich-rechtlichen Charakter der Sparkassen* und das *Regionalprinzip*, das für den Sparkassen-

\* Prof. Dr. Bernd Rudolph ist Lehrstuhlinhaber am Institut für Kapitalmarktforschung und Finanzierung an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

wie für den Genossenschaftsbereich gilt. Beide Prinzipien stehen im Kreuzfeuer der Kritik, wenn beispielsweise der öffentlich-rechtliche Status mit dem Begriff der Staatsbank belegt und auf den hohen Staatsanteil hingewiesen wird, der allenfalls »mit Kuba, Vietnam oder der Volksrepublik China« vergleichbar sei (Kleffel 2005). Auch das Regionalprinzip gilt als nicht wettbewerbsgemäß und wird mit der Formel des Gebietskartells belegt, weil ein das in der Regel politisch abgegrenzte Geschäftsgebiet der Sparkassen überschreitender Wettbewerb vermieden wird.

Der Drei-Säulen-Aufbau des deutschen Bankensystems ist historisch bedingt und hat sich aus den unterschiedlichen Zielsetzungen der privaten Banken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken ergeben, mit denen diese Institute gegründet und betrieben worden sind. Nachfolgende Regulierungen wie beispielsweise die Sparkassengesetzgebung haben den Aufbau gefestigt. Danach haben verschiedene Ausweitungen der Geschäftstätigkeit der Institute in die anderen Säulen hinein insbesondere seit Beginn der neunziger Jahre zu einer Vermischung geführt, so dass Institute aller drei Gruppen heute in vielen Sparten des Marktes konkurrieren. Seit Beginn der neunziger Jahre hat es in anderen europäischen Ländern unterschiedlich weit gehende Reformen des Bankensystems gegeben, die zu einer Aufweichung oder sogar Auflösung der Drei-Säulen-Struktur und zu unterschiedlichen Ausprägungen der Bankenlandschaft geführt haben. Mit diesen Reformen waren z.T. deutliche Ausdünnungen der Bankstellendichte sowie Verbesserungen der Rentabilität der Banken verbunden. Dennoch sind auch im europäischen Ausland verschiedene Begrenzungen der Geschäftstätigkeit und besondere Rechtsformen sowie gesetzlich vorgegebene Zielsetzungen bestehen geblieben, so dass nicht allein in Deutschland die Bankindustrie ein besonderes Gepräge aufweist.

### Öffentliche Rechtsform und öffentlicher Auftrag der Sparkassen

Eine hervorstechende Besonderheit des Drei-Säulen-Systems besteht in dem öffentlich-rechtlichen Charakter der Sparkassen, Landesbanken und einiger Spezialkreditinstitute. Bei der Diskussion der Frage, ob diese Institute nicht auch in privater Rechtsform betrieben werden könnten, ist es vielleicht interessant, auf die *Ursprünge des Sparkassenwesens* hinzuweisen, die erstaunlicherweise in privaten Initiativen und Rechtsformen lagen. Die ersten deutschen Spar- und Waisenkassen überhaupt wurden 1746 in Roth (Württemberg) und 1749 durch Abt Anselm II in Salem (Baden) gegründet. Die erste deutsche »Sparkasse« wurde 1778 in Hamburg von der »Patriotischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und des Unterrichts« gegründet und sollte eine sichere Anlagemöglichkeit für ärmere Bevölkerungsschichten schaffen. Auf diese erste

Sparkasse folgten private Gründungen weiterer Kassen, die heute als »freie« Sparkassen fortleben, bevor dann im Jahre 1801 die erste kommunale Sparkasse in Göttingen errichtet wurde. Diese zeichnete sich bereits durch das später allgemein gewordene Merkmal der Gewährträgerhaftung der Kommune aus. Eine Haftung des Gewährsträgers wurde auch bei den nachfolgenden Gründungen eingerichtet. Das nachfolgende Wachstum der Anzahl öffentlich-rechtlicher Sparkassen wurde durch umfassende rechtliche Regelungen zum Sparkassenwesen untermauert; dazu zählen die Sparkassengesetze von Preußen 1838 und Bayern 1843 (Mura 1987, 25 ff.).

Nach dem Zweiten Weltkrieg erreichten die Sparkassen (zumindest in Westdeutschland) auf der Basis der Reform des Sparkassenrechts von 1953 insbesondere nach Einführung der bargeldlosen Lohn- und Gehaltszahlungen Mitte der fünfziger Jahre eine Vorrangstellung im Retail-Geschäft. Zum Jahreswechsel 2000 gab es in Deutschland 7 »freie« und ca. 570 kommunale Sparkassen. Ende 2004 gab es noch 477 Sparkassen, und es ist zu erwarten, dass sich der Konzentrationsprozess auch in den kommenden Jahren fortsetzen wird. Vergleichbares gilt für den Genossenschaftssektor, bei dem die Anzahl der selbständigen Volks- und Raiffeisenbanken von Ende 2000 bis Ende 2004 von 1794 auf 1 355 Institute abgeschmolzen ist.

Ihre Existenzberechtigung als öffentlich-rechtliche Kreditinstitute leiten die Sparkassen aus ihrem *öffentlichen Auftrag* ab, der

- die Gewährleistung einer ausgeglichenen Wirtschaftsstruktur in der Region und des lokalen Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Kreditinstituten,
- die Bereitstellung von Bankleistungen an wirtschaftlich schwächere Bevölkerungsgruppen und den Mittelstand,
- die Förderung des Sparsinns sowie die Erziehung der Bevölkerung in wirtschaftlichen Angelegenheiten und
- die Hausbankfunktion für den Träger des Instituts

beinhaltet. In Erfüllung dieses Auftrags waren die Sparkassen ein Instrument des jeweiligen Gewährträgers, der bis zur Abschaffung der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast im Gegenzug für ihre Verbindlichkeiten haftete und für die Ausstattung mit den notwendigen Ressourcen sorgen musste. Nach Abschaffung der Gewährträgerhaftung gibt es Eigentümerpositionen der jeweiligen kommunalen Träger in ihren Sparkassen sowie die Einbettung der Institute in regionale und überregionale Haftungsverbände (vgl. Berndt 2004). Unabhängig davon gelten für die Institute weiterhin der öffentliche Auftrag und das Regionalprinzip.

Der *öffentliche Auftrag der Sparkassen* ist breit und unscharf formuliert, so dass die Abgrenzung der zu seiner Erfüllung notwendigen Geschäftstätigkeit nicht leicht gelingt.

Zugleich macht der Wettbewerb unter den Banken eine Ausweitung der Geschäftstätigkeit erforderlich. So liegt der Schwerpunkt der Sparkassen zwar weiterhin im Privatkundengeschäft sowie im Geschäft mit dem lokalen Handwerk, Handel, Mittelstand und den Kommunen. Ergänzend bieten die jeweiligen Landesbanken ihre Leistungen im Firmenkunden- und Immobiliengeschäft an und beteiligen sich an Krediten, falls diese die finanziellen Möglichkeiten der lokalen Sparkasse überschreiten. Neben diesen Kernbestandteilen der Organisation besteht der Finanzverbund noch aus Spezialinstituten, die auf jene Geschäfte konzentriert sind, die den Sparkassen ansonsten untersagt sind oder die sie nicht wahrnehmen können oder wollen.

Aus der kommunalen Bindung an eine Gebietskörperschaft folgt das Regionalprinzip, nachdem die Geschäftstätigkeit der Sparkassen prinzipiell auf das Gebiet ihres Gewährträgers beschränkt ist. Daneben existieren weitere Geschäftsbeschränkungen, die zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags notwendig sind. Die *Bedeutung des Regionalprinzips* steht im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen.

### Dezentrale Struktur und Marktentwicklung

Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung, RWI, in Essen ist in einem Gutachten (Schrumpf und Müller 2001) der Frage nachgegangen, welche Rolle lokal oder regional gebundene Kreditinstitute in der Regionalpolitik spielen. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass sich solche Institute aufgrund ihres finanzwirtschaftlichen Wissens, ihrer lokalen Verankerung und ihrer Einbindung in die Kapitalmärkte als wichtige Faktoren »in lokalen Netzwerken« erweisen. In regionalen Netzwerken spielen kleine und mittlere Unternehmen als produktbezogene Dienstleister selbst dann eine wesentliche Rolle, wenn die Ebene der Produzenten überwiegend mit Großunternehmen besetzt ist. Gerade die kleinen und mittleren Unternehmen stoßen aber am organisierten Kapitalmarkt bei ihren Finanzierungsbedürfnissen auf informations- und größenbedingte Grenzen und sind daher besonders auf eine flächendeckende Präsenz der Finanzinstitute angewiesen. Im empirischen Teil der Studie des RWI werden insbesondere der Beitrag der Sparkassen zur regionalen Wirtschaftsstruktur und zur Wirtschaftsförderung sowie der Beitrag zur Existenzgründung und zur Ansiedlungs- und Arbeitsmarktförderung als Einsatzfeld mit regionalem Bezug herausgestellt.

Es kann hier dahingestellt bleiben, ob nicht im Einzelfall die genannten Aufgaben auch durch Ausschreibung und Vergabe öffentlicher Aufträge an private Institutionen erfüllt werden können, weil die Antwort auf diese Frage je nach Aufgabenstellung differenziert ausfallen müsste. Die Studie kommt jedenfalls zu dem Ergebnis, dass die Sparkassen einen wesentlichen Beitrag zur regionalen Entwicklung leis-

ten, »insbesondere zur Standortpolitik der Kommunen. Sie haben sich im Laufe ihrer Geschichte von einem sozialpolitisch begründeten Instrument zu einer Institution der regionalen Wirtschaftsförderung weiterentwickelt. Sie sind damit Element des deutschen Föderalismus geworden, das auf lokaler und regionaler Ebene für einen differenzierten Standortwettbewerb sorgt.« (Schrumpf und Müller 2001, 107). Die *räumlich Nähe bzw. Distanz zwischen den Kredit suchenden Unternehmen und ihren Kreditgebern* spielt in allen Finanzsystemen weltweit eine wichtige Rolle. Dabei ist davon auszugehen, dass die Auflösung der räumlichen Beziehung im Übergang von einer bankorientierten zu einer marktorientierten Finanzierung (arm's length) besonders ausgeprägt und sichtbar ist.

An der Börse gehandelte Eigenkapitaltitel (Aktien) können prinzipiell weltweit geordert und ins Portefeuille genommen werden. Auch an der Börse gehandelte Schuldverschreibungen lassen sich prinzipiell von jedem Wirtschaftssubjekt standortunabhängig erwerben. Eine Portefeuillebildung für weniger attraktive regionale Gebiete, Unternehmensgrößen oder Branchen findet nicht statt, wohl aber weisen selbst Portefeuilles liquider Titel regelmäßig einen „Home Bias“ auf. Portefeuilles handelbarer Titel, seien es nun Aktien oder handelbare Schuldverschreibungen, setzen stets die bereits bestehenden Anlageobjekte voraus. Aktienemissionen dienen dementsprechend nicht der Entwicklungsfinanzierung (Finanzierung eines Unternehmens zu Beginn oder in einer anderen kritischen Phase seines Lebenszyklus). Zur Entwicklungsfinanzierung bedarf es anderer Institutionen, im Gründungsbereich beispielsweise der Venture Capital Gesellschaften, die mit verbesserten Informations- und Kontrollrechten für geraume Zeit die Finanzierung eines jungen Unternehmens übernehmen, bevor sie ihre Eigenkapitalposition am Unternehmen im Zuge eines Initial Public Offering IPO an das Publikum abgeben oder ersatzweise an einen strategischen Investor weiterreichen. Venture Capital Fonds zeichnen sich am deutschen wie am amerikanischen Markt durch eine ausgeprägte regionale Verankerung aus, d.h. ein Großteil der Venture-Capital-Investitionen findet in einem engen räumlichen Umfeld und zum Teil auch in einer Konzentration der Gründungsunternehmen in einem Technologie- oder Gründerzentrum statt (Lerner 1995).

Vergleichbar der Organisation des Venture-Capital-Marktes zeichnen sich auch die Sparkassen und Genossenschaftsbanken durch ihre *dezentral ausgerichtete Organisationsstruktur* aus. Die Vorteile eines dezentral organisierten Aufbaus resultieren aus Informationsvorsprüngen der Institute vor Ort, werden aber besonders durch die regionalen Begrenzungen wirksam, weil dezentrale Einheiten in der Regel wenig Ausweichmöglichkeiten für ihre Geschäftstätigkeit haben. Das Regionalprinzip kann als Vehikel interpretiert werden, die dezentralen Einheiten anzureizen bzw. zu zwingen, ihren geschäftlichen Erfolg »vor Ort zu suchen«.

Es stellt sich dann als ein für die räumliche Entwicklung tragendes Prinzip dar, das den Aufbau eines dezentralen Finanzdienstleistungssystems als Strukturmaßnahme begründen kann. Diesem Prinzip steht die *Verbundstruktur* der Institute nicht entgegen, die es ermöglicht, bestehende Kapitalangebots- oder Kapitalnachfrageüberhänge über eine Zentrale auszugleichen sowie gemeinsame zentrale Ressourcen zu nutzen und Back-Office-Funktionen sogar außerhalb der Bank anzusiedeln.

Der derzeit zu beobachtende *Trend zur Ausweitung der räumlichen Distanz zwischen den Kunden und Finanzintermediären* gilt für alle Finanzdienstleistungsmärkte. Mittelständische Unternehmen sprechen zur Finanzierung ihrer Projekte nicht nur lokale Geldgeber, sondern immer häufiger auch weiter entfernte Kreditgeber an. Die Banken arbeiten an der Konzeption von *Kreditfabriken*, mit deren Hilfe die Transaktionskosten im Kreditgeschäft deutliche gesenkt werden sollen. Im Kern muss dieser Trend aus Produktivitätsfortschritten im operativen Bereich der Banken erklärt werden. Je unkomplizierter und rascher kreditrelevante Daten bereitgestellt werden können und bei den Geldgebern verfügbar sind, umso leichter können auch regional getrennte Kreditbeziehungen eingegangen werden, so dass dann Kreditbeziehungen mit großer räumlicher Distanz nicht nur für Kreditnehmer mit der höchsten Kreditqualität erreichbar sind. Dies gilt aber nur für jenen Teil der Kreditkunden, der in hinreichendem Umfang quantitative Informationen bereitstellen kann. Für diesen Teil der Kreditnehmer wird durch das Regionalprinzip kein Mehrwert entstehen. Für den anderen könnte aber der Markt ohne die lokal verankerten Institute versagen.

### Mittelstandsfinanzierung und regionale Verhaltensanreize

Für den amerikanischen Kreditmarkt ist festgestellt worden, dass größere Banken weniger Kredite an mittelständische Unternehmen (small business firms) herauslegen als kleinere Banken. Dabei sind gerade mittelständische Unternehmen auch in den USA auf Kreditfinanzierung angewiesen, da ihnen der Zugang zum Anleihemarkt fehlt. Hier ist zu beobachten, dass bei der Fusion von Banken die neu entstandenen Institute die Neigung entwickeln, das Geschäft mit der mittelständischen Kundschaft zurückzuschrauben. »The larger institutions created by consolidation may also choose to provide fewer retail services to small customers because of ... organizational diseconomies ... That is, it may be scope inefficient for one institution to produce outputs which may require implementation of quite different policies and procedures« (Berger, Demsetz und Strahan 1999, 165). Offenbar hängen Kreditvergabeentscheidungen auch von der Stellung des Entscheidungsträgers in der betrieblichen Hierarchie ab.

Ein wesentlicher Vorteil eines Systems der dezentralen Kreditvergabe kann darin gesehen werden, dass die Qualität und die Anstrengungen der Mitarbeiter »vor Ort« zur Beschaffung »weicher« Informationen angeregt, gefördert und honoriert werden. Die Qualität der Entscheidungen eines Bankmanagers, der für die Kreditvergabeentscheidungen in seiner Region zuständig ist, hängt nämlich auch davon ab, in welchem Umfang und welche Informationen er über seine Kreditnehmer gesammelt hat. Wenn dieser Manager auch Kompetenz der Entscheidung über die Kreditvergabe besitzt, so wird er die ihm zur Verfügung stehenden Mittel so auf die Geschäftsfelder seiner Bank verteilen, dass er einen möglichst hohen Ergebnisbeitrag erwirtschaften kann. Wesentlich ist der Anreiz für diesen Bankmanager, dass seine Anstrengungen zur Informationssuche durch die Möglichkeit der profitablen Kreditvergabe ausreichend belohnt werden.

Wenn man sich den gleichen Bankmitarbeiter nicht als Manager, sondern als Zweigstellenleiter oder Kreditsachbearbeiter in einer größeren Bank am gleichen Ort vorstellt, dann wird dieser Bankmitarbeiter dem Risiko ausgesetzt sein, dass auf einer höheren Kompetenzstufe entschieden wird, wegen der besseren Ertragsaussichten die verfügbaren Ressourcen (finanzielle Mittel, Mitarbeiter, sachliche Ressourcen etc.) einem anderen Geschäftsfeld bzw. einer anderen Zweigstelle zur Verfügung zu stellen. Daher werden die Ressourcen für den im ersten Fall problemlos finanzierbaren Kredit in diesem Fall nicht oder nicht im gewünschten Umfang zur Verfügung stehen. Wenn der Kreditsachbearbeiter für seine Anstrengungen zur Informationssuche vor Ort keine adäquate Vergütung erhält, wird er im Zweifel, da er diese Konsequenzen einer zentralisierten Organisation antizipieren kann, auch weniger Anstrengungen unternehmen, »weiche« Informationen über die Kreditnehmer in seinem Bezirk zu beschaffen und auszuwerten. »So with soft information, the advantage of decentralization relative to hierarchy is higher-powered research incentives and hence better capital allocation within operating units. Of course, there is also a countervailing cost. ... In other words, decentralization does not allow for efficient reallocations across operating units, while a hierarchical design does. Nevertheless, if line-manager research is sufficiently valuable, decentralization may on net be the better design when information is soft.« (Stein 2002, 1892) Da den Geschäftsbanken nicht die Aufgabe der Regionalpolitik zukommt, können sie die positiven externen Effekte einer die Struktur fördernden Kreditvergabe nicht internalisieren. Geschäftsbanken mit einem eingeschränkten Geschäftsbereich können dagegen ihren positiven Beitrag zur Entwicklung ihrer eigenen Region zumindest teilweise internalisieren.

### Reformbedarf, aber kein Handlungszwang

Aus dem diskutierten Beispiel folgt, dass die Anreizfunktion des Regionalprinzips an Bedeutung verliert, wenn die

»weichen« Faktoren, die für ein Relationship Lending bzw. eine Hausbankbeziehung typisch sind, ihre Bedeutung einbüßen, weil andere »harte« Fakten (z.B. Bilanzkennzahlen, Ratings, Gutachten etc.) bei der Kreditvergabeentscheidung eine größere Rolle spielen. Werden also beispielsweise kleinere Kreditinstitute zu einer quantitativen Technik der Kreditevaluation gedrängt, die sich auf Statistiken, Simulationsrechnungen, Auskünfte und Ratings stützt, dann wird ein Trend zur Zentralisation erfolgen und fast zwangsläufig eine Überlegenheit größerer Institute gegenüber einer dezentral aufgestellten Organisation beobachtet werden können, weil die Vorteile der dezentralen Struktur nicht mehr ausgeschöpft werden können. Vergleichbare Argumente gelten natürlich, wenn sich die Sparkassen im Rahmen der Neuordnung ihres Haftungsverbands zu einem einheitlichen rein analytischen Risikomesssystem, standardisierten Kreditprozessen und einem gemeinsamen Risikomanagement verabreden und letztlich einer Konzernierung ihres Geschäfts herbeiführen würden.

Aus volkswirtschaftlicher Perspektive sind unbefriedigende Renditen der Banken dann ein Problem, wenn sie zu Stabilitätsproblemen im Bankensektor führen oder Ineffizienzen anzeigen (vgl. Weder die Mauro 2005). Ein Handlungszwang aus dieser Perspektive ist aber kaum zu erkennen. Daher wird man abwarten, ob sich in den kommenden Jahren durch die weiter fortschreitende Standardisierung der Produkte und Prozesse im Bankgeschäft die Vorteile einer dezentralen Organisation im Sparkassen- und Genossenschaftssektor auflösen werden. Sollte das der Fall sein, dann steht im Sparkassenbereich auch die öffentlich-rechtliche Rechtsform neu zur Disposition. Gelingt es aber dem Sparkassen- und Genossenschaftsbereich, die Verantwortung und die Kompetenz für die Region zu behalten, so wird dies zur Systemstärke beitragen und sollte nicht als Schwäche gewertet werden.

## Literatur

- Berger, A.N., R.S. Demsetz und P.E. Strahan (1999), »The Consolidation of the Financial Services Industry: Causes, Consequences, and Implications for the Future«, *Journal of Banking and Finance* 23, 135–194.
- Berndt, H. (2004), »Weiterentwicklung des Haftungsverbands«, *Sparkasse* 121(2), 74–77.
- Breuer, W. und K. Mark (2003), »Perspektiven der Verbundkooperation in der Sparkassen-Finanzgruppe«, Working Paper RWTH Aachen.
- Brunner, A., J. Decressin, D. Hardy und B. Kudela (2004), *Germany's Three-Pillar Banking System. Cross-Country Perspectives in Europe*, IMF Occasional Paper 233, Washington.
- Bundesverband deutscher Banken (1998), *Wettbewerbsuntersuchung der EU-Kommission*, Köln.
- Degriye, H. und St. Ongena (2002), »Distance, Lending Relationships, and Competition«, Working Paper, Universität Leuven, Universität Tilburg.
- Engerer, H. und M. Schrooten (2005), *Deutschlands Bankensektor: Perspektiven des Dreisäulensystems*, (Gutachten) DIW, Baden-Baden.
- Europäische Zentralbank (2005), »Konsolidierung und Diversifizierung im Bankensektor des Euro-Währungsgebiets«, *Monatsbericht der EZB*, Mai, 83–92.
- Fischer, K.-H. und Chr. Pfeil (2004), »Regulation and Competition in German Banking: An Assessment«, in: J. P. Krahen und R. H. Schmidt (Hrsg.), *The German Financial System*, Oxford, 291–349.

- Kleffel, A. (2005), »Staatwirtschaft in Deutschland – der Fall des deutschen Bankensystems«, Vortrag vom 21. März 2005, Düsseldorf.
- Kronberger Kreis (2001), *Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen*, Frankfurter Institut, Bad Homburg.
- Lerner, J. (1995), »Venture Capitalists and the Oversight of Private Firms«, *Journal of Finance* 50, 301–318.
- Moody's Investors Service (2004), *German Public Sector Banks After July 2005: Focus Shifts to Support, Cooperation and Solidarity within the Sector*, London.
- Mura, J. (1987), *Entwicklungslinien der deutschen Sparkassengeschichte*, Stuttgart.
- Petersen, M.A. und R.G. Rajan (2000), »Does Distance Still Matter? The Information Revolution in Small Business Lending«, Working Paper 7685, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Rudolph, B. (1998), »Die deutsche Kreditwirtschaft im europäischen Markt«, in: H. Pohl (Hrsg.), *Geschichte der deutschen Kreditwirtschaft seit 1945*, Frankfurt a. M., 463–492.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004), *Erfolge im Ausland. Herausforderungen im Inland*, Jahresgutachten 2004/2005, Wiesbaden.
- Schrumpf, H. und B. Müller (2001), *Sparkassen und Regionalentwicklung. Eine empirische Studie für die Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart.
- Sinn, H.-W. (1996), *Der Staat im Bankwesen. Zur Rolle der Landesbanken in Deutschland*, München.
- Stein, J.C. (2002), »Informed Production and Capital Allocation: Decentralized versus Hierarchical Firms«, *Journal of Finance* 57, 1891–1921.
- Weder di Mauro, B. (2005), Interview, *Börsen-Zeitung* vom 5. März.
- Wolgast, M. (2000), »Der Cruickshank-Bericht zum britischen Bankenmarkt – Implikationen für die bankenpolitische Diskussion«, *Deutsche Bank Research – Bulletin* (3), 24–32.