

Engerer, Hella

Article

Vom Dreisäulensystem zum Baustein des europäischen Hauses: Wandel von Eigentum und Wettbewerb im deutschen Bankensektor

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Engerer, Hella (2006) : Vom Dreisäulensystem zum Baustein des europäischen Hauses: Wandel von Eigentum und Wettbewerb im deutschen Bankensektor, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 75, Iss. 4, pp. 11-32, <https://doi.org/10.3790/vjh.75.4.11>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99448>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Vom Dreisäulensystem zum Baustein des europäischen Hauses – Wandel von Eigentum und Wettbewerb im deutschen Bankensektor

Von Hella Engerer*

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht die bisherigen Wirkungen von zwei ordnungspolitischen Veränderungen, mit denen der deutsche Bankensektor konfrontiert ist. Dabei handelt es sich zum einen um die Modifikation der Haftungsregeln für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute und zum anderen um den Abbau von Hemmnissen für grenzüberschreitende Aktivitäten. Mit der Modifikation der Haftungsregeln für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute waren im Sommer 2005 die rechtlichen Rahmenbedingungen für die drei Säulen des deutschen Bankensektors, d.h. öffentlich-rechtliche Banken, private Kreditinstitute und Genossenschaftsbanken, einander angenähert worden. Es wurde erwartet, dass in der Folge Veränderungen im deutschen Bankensektor angestoßen werden könnten. Hierzu gehören ein potentieller Konsolidierungsschub bei Landesbanken in schwieriger Ertragslage sowie darüber hinaus säulenübergreifende Umgestaltungen bzw. Zusammenschlüsse von Banken, die letztlich Einfluss auf die Ertragslage und den Konzentrationsgrad im deutschen Bankensektor haben könnten. In Kapitel 2 wird gezeigt, dass es bislang wenige rechtlich-organisatorische Umgestaltungen gegeben hat; in Ergänzung zeigt Kapitel 3 die bestehende Situation des deutschen Bankensektors, darunter die im Vergleich zu anderen europäischen Ländern ungünstigere Ertragslage. Anhand der in Kapitel 4 vorgestellten Indikatoren zum Konzentrationsgrad lässt sich zeigen, dass der Konkurrenzdruck für deutsche Banken im europäischen Kontext zwar vergleichsweise hoch ist. Dennoch operieren deutsche Banken unter einer ähnlichen Marktkonstellation (monopolistische Konkurrenz) wie deren europäische Konkurrenten. Die detaillierten Indikatoren geben darüber hinaus Hinweise darauf, dass innerhalb des deutschen Bankensektors das Regionalprinzip den Wettbewerbsdruck für die Sparkassen und Genossenschaftsbanken in Vergleich zu den privaten Kreditbanken mildert. Es bestehen somit für den deutschen Bankensektor nur geringe Anstöße zur Veränderung „von innen“. Gleichzeitig sind grenzüberschreitende Aktivitäten, darunter insbesondere Merger- & Acquisition-Aktivitäten (Kapitel 5), in Deutschland wenig ausgeprägt. Insgesamt ging damit der zögerliche interne Anpassungsprozeß mit einem geringen Anpassungsdruck „von außen“ einher.

Summary: The article examines the effects of two changes of the legal and institutional framework for German banks: the modification of state liabilities for public banks and the reduction of barriers for cross-border transactions. The modification of state guarantees for public banks led to a harmonization of the basic conditions for the three pillars of the German banking sector (public bank, private banks, cooperative banks). It was expected, that the harmonization could initiate major changes in the German banking sector, e.g. a stimulus for consolidation for those Landesbanken with a difficult return of equity position or a reorganisation or merger of banks beyond pillar frontiers. This might influence the return on equity situation and the concentration ratio of the German banking sector. However, there has been no substantial reorganisation within the German banking sector (chapter 2). In addition, the current situation in the German banking sector still points to an unfavourable return on equity situation compared to other European countries (chapter 3). The concentration ratio shows that the pressure of competition in German banks is quite high compared to European competitors

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

(chapter 4); however German banks operate under similar market conditions (monopolistic competition). Within the German banking sector the Regionalprinzip, which prohibits savings banks and cooperative banks from operating outside their local areas, reduces the pressure of competition for savings and cooperative banks compared to private banks. All in all, there are few intern attempts to change the existent pillar system. At the same time, in Germany there are few cross-border activities, in particular merger & acquisitions (chapter 5). Thus, a lack of intern reorganisation comes along with a low pressure from the outside.

1 Fragestellungen

Mit der Modifikation der Haftungsregeln für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wurden die Rahmenbedingungen für die drei Säulen des deutschen Bankensektors, d.h. öffentlich-rechtliche Banken, private Kreditinstitute und Genossenschaftsbanken, einander angenähert. Insbesondere sind mit dem Wegfall staatlicher Haftungsgarantien im Sommer 2005 die (Kosten-)Vorteile der öffentlich-rechtlichen Banken gegenüber den anderen Bankengruppen grundsätzlich entfallen. Im Vorfeld war erwartet worden, dass diese Veränderungen für Teile des öffentlich-rechtlichen Sektors (insbesondere für die Landesbanken) problematisch werden könnten und sich die Position des Sektors gegenüber den anderen Bankengruppen verschlechtern würde. Darüber hinaus wurde diskutiert, ob sich das Dreisäulensystem aufweichen wird und künftig Übernahmen und Fusionen über Bankengruppen hinweg stattfinden werden. Dies hätte nicht nur eine nachhaltige Veränderung der Eigentumsverhältnisse zur Folge. Auch Effekte auf den (bislang im europäischen Kontext geringen) Konzentrationsgrad im deutschen Bankensystem wären denkbar.

Es fragt sich, ob und welche (strukturellen) Veränderungen sich seit Modifikation der Haftungsregeln im deutschen Bankensektor ergeben haben und ob diese auf die rechtlichen Veränderungen zurückzuführen sind. Noch beschränken sich die (eigentumsrechtlichen) Umgestaltungen auf die Organisation des öffentlich-rechtlichen Sektors. Allerdings gibt es bereits Ansätze für einen Zusammenschluss oder eine Übernahme von Kreditinstituten über die Säulengrenzen hinweg. Dies sind zwar nur Einzelfälle. Sie könnten jedoch der Ausgangspunkt für weitere Strukturveränderungen sein. Mit Ablauf der derzeit noch laufenden Übergangsfristen und Ausnahmeregelungen für die Änderung der Haftungsbedingungen wird sich der Umgestaltungsprozess eher noch verstärken. Dabei ist nicht vorauszusagen, ob private Kreditinstitute grundsätzlich besser auf künftige Herausforderungen vorbereitet sind als öffentliche Banken und ob es einseitig zu einer Übernahme öffentlicher Banken durch private Kreditinstitute kommen wird.

Der Wandel der Banken- und Wettbewerbsstruktur wird aber nicht nur durch die Modifikation deutscher Haftungsregeln angestoßen. Auf europäischer Ebene sollen die Barrieren für grenzüberschreitende Zusammenschlüsse und Fusionen gesenkt und die Rahmenbedingungen für Wettbewerb im Bankensektor europaweit gestärkt werden. Daher sind beide ordnungspolitischen Veränderungen – Modifikation der deutschen Haftungsregeln und europaweite Stärkung von grenzüberschreitenden Merger- & Acquisition-Aktivitäten (M&A-Aktivitäten) – beim Wandel des deutschen Bankensektors zu berücksichtigen. Allerdings hinterlässt die europäische Initiative bislang noch keine deutlichen Spuren im deutschen Bankensektor. Bislang bleibt – von Einzelfällen abgesehen – im deutschen Bankensektor der Anpassungsdruck „von außen“ im europäischen Vergleich eher gering.

Im Folgenden werden zunächst die wichtigsten ordnungspolitischen Neuerungen und die im Zuge des Wegfalls der staatlichen Haftungsgarantien vorgenommenen eigentumsrechtlichen Umgestaltungen im deutschen Bankensektor dargestellt. Hierzu werden im zweiten Abschnitt die Reorganisationen innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule vorgestellt, die Möglichkeiten des Zusammenschlusses von Banken über die Säulengrenzen hinweg geprüft und die Entwicklungsperspektiven für die öffentlich-rechtlichen Banken auf mittlere Frist untersucht. Vor diesem Hintergrund wird in einem dritten Abschnitt die aktuelle Lage der Bankengruppen aufgezeigt und in den europäischen Kontext gestellt. Die Potenziale, die sich innerhalb Deutschlands zur Veränderung des Bankensektors ergeben, werden in den darauf folgenden Betrachtungen mit europäischen Entwicklungen konfrontiert. Hierbei geht es vor allem um Veränderungsprozesse, die durch eine Stärkung des Wettbewerbs („von außen“) hervorgerufen werden könnten. In einem vierten Abschnitt schließt sich daher die Frage von Wettbewerb und Konzentration im Bankensektor an. Hierzu werden theoretische Ansätze präsentiert und Messkonzepte vorgestellt, die unterschiedliche (räumliche) Abgrenzungen erlauben. Vor diesem Hintergrund werden die Spezifika, die das deutsche Dreisäulensystem bei Bankenstruktur und Konzentrationsgrad hinterlassen hat, zunächst verdeutlicht. Hieran schließt sich ein Vergleich zu anderen europäischen Ländern an. Es zeigt sich, dass die Bedeutung des Wettbewerbs „von außen“ für den deutschen Bankensektor bislang gering ist, u. a., da Hemmnisse für grenzüberschreitende Transaktionen und Beteiligungen in Europa bestehen.¹ Im fünften Abschnitt werden die bisherigen Erfahrungen mit dem Wegfall der staatlichen Haftungsgarantien sowie die Konsequenzen, die sich für die Wettbewerbssituation aufgrund der geringen Bedeutung von grenzüberschreitenden M&A-Aktivitäten ergeben, zusammengeführt.

2 Das Dreisäulensystem

2.1 Ausgangslage und erste Anpassungsschritte

Der deutsche Bankensektor ist durch das historisch gewachsene Dreisäulensystem charakterisiert. Öffentlich-rechtliche Banken (Sparkassen und Landesbanken), Genossenschaftsbanken (Kreditgenossenschaften und genossenschaftliche Zentralbanken) und private Kreditinstitute bilden je eine Säule, zusätzlich existieren Spezialbanken. Bis Mitte 2005 operierten die jeweiligen Säulen unter unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen. Öffentlich-rechtlichen Banken wurden dabei mit „Anstaltslast“ und „Gewährträgerhaftung“ besondere staatliche Haftungsgarantien gewährt.² Aufgrund dieser staatlichen Garantien bestand grundsätzlich für öffentlich-rechtliche Banken ein (Wettbewerbs-)Vorteil bei Bankaktivitäten, insbesondere im Hinblick auf die Risikoeinstufung bei der Refinanzierung. Ende der 90er Jahre wurde die im europäischen Kontext einzigartige deutsche Beihilferegulierung von der Europäischen Kommission geprüft und im Ergebnis festgestellt, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht vereinbar mit den Prinzipien des gemeinsamen Marktes sind. Die Haftungsgarantien wurden mit Wirkung zum 18. Juli 2005 daher

¹ Insbesondere das Retailgeschäft gilt als stark fragmentiert. Hier werden aufgrund unterschiedlicher nationaler Regulierungen noch Marktzutrittsbarrieren festgestellt. Vgl. Europäische Kommission (2006).

² „Anstaltslast“ ist die Verpflichtung des Gewährträgers (z.B. Kommune) das Fortbestehen der Anstalt zu gewährleisten und eventuelle Verluste auszugleichen; sie bezieht sich auf das Innenverhältnis von Anstalt und Gewährträger. „Gewährträgerhaftung“ ist die Haftung der Gebietskörperschaft, bei Insolvenz eines öffentlich-rechtlichen Kreditinstituts die Ansprüche der Gläubiger zu befriedigen. Vgl. Engerer und Schrooten 2005.

abgeschafft.³ Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute unterliegen seither ebenso wie private Kreditinstitute grundsätzlich dem Insolvenzrisiko.

Veränderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen für die öffentlich-rechtliche Säule können Auswirkungen auf den Bankensektor haben, insbesondere da in Deutschland die öffentlich-rechtliche Säule mit einem Anteil von 36% an den gesamten Bankaktiva ein hohes Gewicht hat. In den meisten europäischen Ländern weist der öffentliche Bankensektor weitaus geringere Anteile auf. Dies gilt insbesondere für die osteuropäischen Beitrittsländer, in denen der öffentliche Bankensektor nach dessen Privatisierung – die meist in der zweiten Hälfte der 90er Jahre forciert wurde – stark gesunken ist (vgl. Engerer 2005). In westeuropäischen Ländern waren im Laufe der 90er Jahr ebenfalls Bankenreformen angestoßen und teilweise umgesetzt worden, die eine Umgestaltung der Eigentumsstruktur umfassten. Damit waren in vielen europäischen Ländern eigentumsrechtliche Veränderungen zu einem früheren Zeitpunkt und auch umfassender in Gang gesetzt worden als in Deutschland.

Die Kreditinstitute der drei Säulen verfolgen unterschiedliche Geschäftspolitiken (vgl. Abbildung 1). Private Kreditinstitute orientieren sich an der Gewinnmaximierung und tragen das volle Insolvenzrisiko. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute verfolgen auch einen öffentlichen Auftrag, der bis Mitte 2005 mit staatlichen Haftungsgarantien abgesichert war. Genossenschaftsbanken sind der Förderung ihrer Mitglieder verpflichtet (Tabelle 1).

Innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule unterliegen Sparkassen besonderen Rahmenbedingungen. Für sie gilt das sogenannte Regionalprinzip, d.h. grundsätzlich bleibt die Geschäftstätigkeit einer Sparkasse auf die jeweilige Gebietskörperschaft beschränkt; Genossenschaftsbanken sind ebenfalls meist regional tätig. Sparkassen waren zudem bislang in den meisten Bundesländern nicht veräußerbar; falls Verkäufe zugelassen waren, unterlagen diese Beschränkungen. Unter anderem war ein säulenübergreifender Verkauf nicht

Abbildung 1

Struktur des deutschen Bankensystems



Quelle: Engerer und Schrooten (2005).

³ Allerdings wurden Übergangsfristen gewährt. U.a. werden die in der Übergangszeit bis zum 18. Juli 2005 begebenen Verbindlichkeiten auch weiterhin durch die Gewährträgerhaftung gedeckt sein, soweit ihre Laufzeit bis zum 31. Dezember 2015 endet.

Tabelle 1

Zielsetzung und Haftung von Kreditinstituten nach Eigentumsform

	Private Kreditinstitute	Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute	Kreditgenossenschaften
Zielsetzung	Gewinnerzielung	Öffentlicher Auftrag u.a. zur Förderung von Sparsinn und Vermögensbildung, KMU und Existenzgründung sowie Finanzierung öffentlicher Aufgaben	Förderung des Erwerbs und der Wirtschaft der Mitglieder
Haftung	Privatwirtschaftliche Haftung	Gewährträgerhaftung und Anstaltslast bis 2005	Solidarhaftung bei Nachschusspflicht der Mitglieder

Quelle: Eigene Darstellung.

möglich (Rheinland-Pfalz). Umgekehrt war auch die Beteiligung anderer Institute an den Sparkassen in den meisten Bundesländern beschränkt. In vielen Bundesländern war eine stille Beteiligung unter 50% meist nur mit Zustimmung des Gewährträgers und häufig ohne Einflussrechte erlaubt (vgl. für eine detaillierte Darstellung Sachverständigenrat 2004). Die rechtlichen Regelungen sind grundsätzlich in den in Länderhoheit liegenden Sparkassengesetzen verankert.

Um die Vorgaben der Europäischen Kommission zu erfüllen, wurden auf Ebene der Landesbanken in den vergangenen Jahren Umstrukturierungen vorgenommen. Diese folgten entweder dem sogenannten Aufspaltungsmodell oder dem Finanzholding-Modell. Beim Aufspaltungsmodell wurden aus der bisherigen Landesbank zunächst zwei rechtlich selbstständige Institute gegründet; die entstandene Landesbank AG übernahm das operative Geschäft und die Landesbank als Anstalt öffentlichen Rechts wurde als Spezialinstitut mit Haftungsgarantien geführt (Beispiel: Landesbank Nordrhein-Westfalen und WestLB AG). Beim Finanzholding-Modell wird eine Landesbank Holding AG als Dachgesellschaft mit staatlicher Mehrheitsbeteiligung gegründet, die mit der Trägerschaft für die operativ tätige Landesbank beliehen wird (Beispiel: Bayerische Landesbank und Bayern Holding AG). Organisatorische Umgestaltungen waren nicht auf die Ebene der Landesbanken beschränkt. Vielmehr haben Landesbanken und Sparkassen versucht, ihre Kooperation untereinander zu stärken. So wurde in Hessen und Thüringen ein Finanzverbund aus Helaba (Hessische Landesbank) und Sparkassen gegründet. Die WestLB hat Kooperationsverträge mit Sparkassen geschlossen.

Eigentumsrechtliche Veränderungen im deutschen Dreisäulensystem sind in entscheidender Weise davon abhängig, inwieweit säulenübergreifende Käufe oder Zusammenschlüsse möglich sind. Bereits vor Wegfall der Haftungsgarantien hat es Ansätze zum Verkauf von öffentlich-rechtlichen Sparkassen gegeben.⁴ Aufsehen erregte im Jahr 2004 der letztlich gescheiterte Versuch der Stadt Stralsund, Aktiva der kommunalen Sparkasse im Zuge ei-

⁴ Ein Sonderfall stellen die sogenannten freien Sparkassen dar. Diese sind nicht in öffentlich-rechtlicher Form, sondern überwiegend privatrechtlich organisiert. In Deutschland existieren sieben freie Sparkassen: Bordscholmer Sparkasse (wirtschaftlicher Verein), Sparkasse Bremen (AG), Frankfurter Sparkasse AG, Spar- und Leihkasse Bredstedt AG, Sparkasse Lübeck AG, Hamburger Sparkasse AG, Sparkasse Mittelholstein AG. Die Sparkasse Westholstein wurde als freie Sparkasse in eine Anstalt des öffentlichen Rechts umgewandelt.

nes *asset deals* zu verkaufen. Nach Wegfall der Haftungsgarantien gab es Anstöße zur Veränderung der Sparkassengesetze. In den meisten Fällen waren die geplanten Veränderungen allerdings nicht weitreichend. So sahen auch die Vorschläge zur Veränderung des hessischen Sparkassengesetzes vom Sommer 2006 keine säulenübergreifenden Beteiligungen vor.

Ein Sonderfall bleibt zunächst die Änderung des Berliner Sparkassengesetzes mit Wirkung zum 1. Januar 2006. Die Berliner Sparkasse wird seither als Niederlassung der Landesbank Berlin geführt. Die Landesbank war zeitgleich in eine Aktiengesellschaft umgewandelt worden. Hintergrund der Änderung des Sparkassengesetzes war die Entscheidung der Europäischen Kommission, eine Umstrukturierungsbeihilfe für die Berliner Bank nur unter der Auflage zu genehmigen, dass das Land Berlin seine Mehrheitsbeteiligung in einem offenen, transparenten und diskriminierungsfreien Verfahren bis Ende 2007 veräußert. Öffentlichem wie privaten Bietern muss also die Möglichkeit eingeräumt werden, sich an dem Verkaufsverfahren zu beteiligen. Die Kommission hat zusätzlich gefordert, die Regelung abzuschaffen, wonach der Name „Sparkasse“ nur von öffentlich-rechtlichen Instituten geführt werden darf (vgl. §49 KWG). Demzufolge könnte nach dem Verkauf der Name „Sparkasse“ auch von einem privaten Erwerber fortgeführt werden. Im Unterschied zur Auffassung des Sparkassenverbandes sieht die Kommission es nicht als zwingend an, dass der Name „Sparkasse“ geschützt werden sollte mit dem Ziel, die Gemeinwohlorientierung der öffentlich-rechtlichen Institute und darüber hinaus die unterschiedlichen Zielsetzungen öffentlich-rechtlicher Institute und privater Kreditinstitute für den Verbraucher kenntlich zu machen. Die Europäische Kommission verweist vielmehr auf die Möglichkeit, den Käufer zu einer besonderen Namensgebung oder am Gemeinwohl orientierten Zielen zu verpflichten.⁵ Kommt es künftig tatsächlich zu einem Verkauf von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten mit Auflagen zur Gemeinwohlverpflichtung, bedeutet dies, dass private Kreditinstitute eine Beschränkung ihrer Zielsetzung (freiwillig) in Kauf nehmen und sich somit die Säulen „verwischen“.

Die Beteiligung privater Kreditinstitute an öffentlich-rechtlichen Instituten war bislang beschränkt. Umgekehrt kam es indes zur Übernahme privater Banken durch öffentlich-rechtliche Institute. Beispielhaft zu nennen ist die Übernahme der Baden-Württembergischen Bank, die seit 1. August 2005 als unselbständiges Institut in die Landesbank Baden-Württemberg integriert ist. Im Herbst 2005 folgte die Übernahme der Weberbank durch die WestLB AG. Auch die Übernahme privater Banken durch öffentlich-rechtliche Kreditinstitute blieb bislang auf Einzelfälle beschränkt.

Insgesamt hat der Wegfall der staatlichen Haftungsgarantien (noch) zu keinen deutlichen Veränderungen in der deutschen Bankenlandschaft geführt. Die Reorganisation blieb meist auf die öffentlich-rechtliche Säule beschränkt. Insbesondere bei den Landesbanken hat es durch Zusammenschlüsse und rechtliche Umwandlungen Veränderungen gegeben. Auch wurde die Kooperation mit den Sparkassen verstärkt, teilweise durch Schaffung von Verbänden. Nur im Einzelfall kam es zu säulenübergreifenden Verkäufen, und zwar in Form der Eingliederung privater Banken in öffentlich-rechtliche Institute. Der Fall der Berliner Bank deutet an, dass es künftig zu einem gewissen Aufweichen des Dreisäulensystems

⁵ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/870&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en>

kommen könnte, wenn private Kreditinstitute (freiwillig) Aufgaben übernehmen, die bislang durch öffentlich-rechtliche Kreditinstitute ausgeübt wurden. Dies könnte „technisch“ durch ein Verfahren der Privatisierung mit Auflagen erreicht werden. Dabei muss allerdings kontrolliert werden, ob der öffentliche Auftrag durch das dann privatwirtschaftlich organisierte Kreditinstitut tatsächlich ausgeübt wird. Die Erfahrungen von Unternehmensprivatisierungen unter Auflagen zeigen, dass die Auflagen häufig nicht bzw. nur teilweise erfüllt wurden. Da zudem keine Haftungsgarantien übernommen werden dürfen, ist die Privatisierung unter Auflagen mit dem Problem verbunden, dass die Fortführung der öffentlichen Aufgabe im Insolvenzfall nicht ohne Weiteres gewährleistet werden kann. Es ist daher sinnvoll, bereits im Vorfeld einer Privatisierung Klarheit darüber zu schaffen, ob die Fortsetzung der öffentlichen Aufgabe weiterhin Priorität haben soll.

2.2 Perspektiven im Spiegel der Ratings

Mit Wegfall der staatlichen Haftungsgarantien müssen öffentlich-rechtliche Banken grundsätzlich unter denselben Spielregeln agieren wie private Kreditinstitute. Wettbewerbs- und Kostenvorteile, die mit der staatlichen Absicherung bestanden, fallen weg. Bislang hatten sich die Vorteile in einem besonders günstigen Rating der Banken gespiegelt. Grundsätzlich erhielten Landesbanken in der Vergangenheit eine Einstufung im Bereich „AAA“ der Ratingagenturen. Die Abschaffung der staatlichen Haftungsgarantien müsste tendenziell zu einer Herabstufung durch die Ratingagenturen führen.

Für Verbindlichkeiten, die von Landesbanken vor dem Stichtag 18. Juli 2005 eingegangen wurden und für die weiterhin Haftungsgarantien bestehen, gilt – wie zu erwarten – nach wie vor das hohe AAA-Rating. Für später eingegangene Verbindlichkeiten wäre eine Veränderung der Ratings im Zeitablauf und darüber hinaus auch eine Differenzierung zwischen den einzelnen Landesbanken zu erwarten gewesen. Dies ist bislang nicht der Fall. Vielmehr gibt es bei den meisten Landesbanken keinen Unterschied im Rating langfristiger, nicht durch staatliche Garantien abgedeckter Verbindlichkeiten zu den Zeitpunkten kurz vor (März 2005) und kurz nach (August 2005) Wegfall der staatlichen Haftungsgarantien. Selbst ein Jahr nach Abschaffung der Haftungsgarantien (Juli 2006) bleiben die Ratings stabil; lediglich die Sachsen LB hat sich leicht verbessert.⁶

Die stabile Einstufung spiegelt nach Fitch Ratings eine nach wie vor bestehende implizite Haftungsgarantie durch die staatlichen Eigentümer. Die langen Übergangsfristen (bis 2015) nach Wegfall der Haftungsgarantien erlauben den Landesbanken, ihre Verbindlichkeiten umzustrukturieren. Je höher die noch unter die Haftungsgarantien fallenden Verbindlichkeiten am Gesamtbestand sind, desto wahrscheinlicher ist dabei, dass vorübergehend eine implizite Haftung übernommen wird.⁷ Die nach wie vor hohen kurzfristigen Ratings⁸ der Landesbanken (F1+ und F1; lediglich die LB Berlin AG erhielt ein F2) mar-

⁶ Andere Ratingagenturen haben eine ähnliche Einstufung vorgenommen Vgl. zum aktuellen Rating von Standard & Poors: www2.standardandpoors.com/spf/pdf/products/banken.pdf. Die Ratings verschiedener Agenturen finden sich auf den homepages der jeweiligen Landesbanken, z. B. www.sachsenlb.de/DE/Investoren/Rating/index.html, www.lgbank.de/lbbwde/1000002723-de.html, www.helaba.de/hlb/generator/wwwroot/Helaba_NEW/InvestorRelations_NEW/Rating/isRating.de.html.

⁷ Der Anteil von garantierten Verbindlichkeiten zu den gesamten Verbindlichkeiten sinkt dabei in den ersten Jahren nach Wegfall der staatlichen Haftungsgarantien besonders stark, da die Refinanzierung der Landesbanken von kurzfristigen Geldmarktgeschäften dominiert wird.

Tabelle 2

Rating der Landesbanken

Unguaranteed Rating (Fitch)

	März 2005	August 2005	Juli 2006
Bayern LB	A+	A+	A+
Bremer LB	A	A	A
Helaba	A+	A+	A+
HSH Nordbank AG	A	A	A
Landesbank Berlin	BBB+	BBB+	BBB+
LBBW	A+	A+	A+
LB Rheinland-Pfalz	A	A	A
Nord/LB	A	A	A
SaarLB	A	A	A
Sachsen LB	A-	A-	A+
WestLB AG	A-	A-	A-

Quelle: Fitch Ratings.

kieren dabei, dass die Landesbanken noch am Beginn der Übergangsfrist stehen. Insgesamt weisen die Landesbanken derzeit eine ähnliche langfristige und kurzfristige Einstufung durch Ratingagenturen auf wie private deutsche Großbanken. Deren Rating wurde von Fitch im Frühjahr 2006 auf AA- und F1+ (Deutsche Bank) und A bzw. F1 (HVB, Dresdner Bank, Commerzbank und Postbank) festgesetzt (Tabelle 2).

Die Einstufung durch Ratingagenturen gibt Hinweise für die mittelfristige Perspektive: Landesbanken gelten weiterhin als gute Schuldner. Hier wirken sich die langen Übergangsfristen aus. Hinzu kommt, dass aufgrund ihrer noch staatlichen Eigentümerschaft den öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten offenbar ein impliziter Risikoabschlag gewährt wird. Erst mit Auslaufen der Übergangsfristen wird sich zeigen, ob – trotz formal gleicher rechtlicher Haftungsbedingungen – dieser implizite Vorteil von Dauer ist.

Im Zuge der Abschaffung der Haftungsgarantien haben die Landesbanken für ihre nicht unter die Übergangsfristen fallenden Verbindlichkeiten eine ähnliche Einstufung erhalten wie die privaten Großbanken. Hierin spiegelt sich, dass Landesbanken mit den privaten Großbanken in ihrer Geschäftstätigkeit und Ertragslage Schritt halten können. Tatsächlich war in den vergangenen Jahren in der Geschäftstätigkeit und Ertragslage großer Banken – unabhängig davon welcher eigentumsrechtlichen Form sie angehörten – eine ähnliche Entwicklung zu beobachten.

8 Die kurzfristigen Ratings werden in F1 (geringes Risiko) bis F3 (moderates Risiko) eingeteilt; schlechtere kurzfristige Ratings werden durch die Klassen B bis D vertreten. Vgl. zu den Definitionen www.fitchratings.com/corporate/fitchResources.cfm?detail=1

3 Zur Lage und Entwicklung des deutschen Bankensektors

Der deutsche Bankensektor gilt nach wie vor als ertragsschwach. Nach Angaben der Deutschen Bundesbank hat sich die Ertragslage deutscher Banken bis einschließlich 2003 verschlechtert (vgl. Tabelle 5 unten). Erst seit 2004 ist eine Erholung spürbar. Dabei wird die Verbesserung der Ertragslage vor allem auf die in den vergangenen Jahren vorgenommene Kosten- und Risikoreduzierung und weniger auf eine Stärkung der Einnahmesituation der Banken zurückgeführt (vgl. Bundesverband deutscher Banken 2006, Sachverständigenrat 2004).

Die Kostenreduktion und damit Konsolidierung verlief in den einzelnen Bankengruppen nicht einheitlich. Wie ein Vergleich der Entwicklung der Anzahl der Banken und der Beschäftigten zeigt (vgl. Tabelle 3 und Tabelle 4), war der Prozess bei den privaten Kreditbanken und den öffentlich-rechtlichen Banken grundsätzlich stärker ausgeprägt als bei den Genossenschaftsbanken. Die Anzahl der privaten Regionalbanken und Sparkassen sank um etwa 8%, die Zahl der Genossenschaftsbanken indes nur um 5%. Die Zahl der Beschäftigten nahm bei den privaten Banken und den Landesbanken um ca. 8% ab, bei den Sparkassen um 5% und den Genossenschaftsbanken um 3%. Die Personalaufwendungen

Tabelle 3

Anzahl der Institute und Zweigstellen

	Zahl der Institute				Zahl der Zweigstellen			
	2002	2003	2004	2005	2002	2003	2004	2005
Alle Bankengruppen	2 419	2 294	2 229	–	35 340	33 753	42 669	–
Kreditbanken ¹	355	356	357	357	5 122	5 105	14 750	14 044
Großbanken ¹	4	4	5	5	2 256	2 221	2 705	114 461
Regionalbanken	245	231	224	217	2 849	2 861	2 705	2 526
Zweigstellen ausländischer Banken	106	121	128	135	17	23	83	72
Landesbanken	13	13	12	12	553	571	549	580
Sparkassen	519	489	477	463	15 628	14 757	14 292	13 950
Genossenschaftliche Zentralbanken	2	2	2	2	12	12	11	11
Kreditgenossenschaften	1 490	1 394	1 338	1 293	138 899	132 011	129 671	127 222
Realkreditinstitute	25	25	25	24	117	76	59	56
Banken mit Sonderaufgaben ²	15	15	18	18	19	31	31	31
Nachrichtlich								
Bausparkassen	28	27	27	26	2 843	2 822	2 784	2 682
Deutsche Postbank AG ¹	1	1	1	1	12 667	10 645		

¹ Ab 2004 Zuordnung der Postbank AG zur Gruppe der „Großbanken“.

² Ab 2004 Zurordnung der NRWBank zu „Banken mit Sonderaufgaben“.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2005).

Tabelle 4

Beschäftigte (ohne Deutsche Bundesbank und Postbank AG)

Bankengruppe	2002	2003	2004
Alle Bankengruppen	717150	690350	678800
Kreditbanken ¹	209850	192900	192550
Landesbanken	41850	40500	38550
Sparkassen	278800	271900	265400
Genossenschaftliche Zentralbanken	6050	5400	5050
Kreditgenossenschaften ²	168950	168250	164200
Banken mit Sonderaufgaben ³	11650	11400	13050
Nachrichtlich			
Bausparkassen ⁴	20950	20600	20100
Deutsche Postbank AG			

1 Inklusive Realkreditinstitute.

2 Nur im Bankgeschäft hauptberuflich.

3 Beschäftigte bei öffentlich-rechtlichen Grundkreditanstalten und öffentlich rechtlichen Banken mit Sonderaufgaben.

4 Nur im Innendienst Beschäftigte.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2005).

konnten zwar zurückgeführt werden; der Rückgang blieb 2004 nach Angaben der Deutschen Bundesbank allerdings u. a. aufgrund von Abfindungsregelungen gering. Auf der Kostenseite machte sich insbesondere der Rückgang des Verwaltungsaufwands bemerkbar. Deutliche Unterschiede bestanden zwischen den Bankengruppen auch hinsichtlich der Risikovorsorge. Diese war traditionell hoch bei Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Landesbanken und private Großbanken konnten hier die Vorjahreswerte verbessern.

Die unterschiedliche Entwicklung von Bankaktivitäten und Konsolidierung spiegelt sich auch im unterschiedlichen Verlauf der Ertragslage der einzelnen Bankengruppen (vgl. Tabelle 5). In den Jahren 2000 bis 2004 wiesen insbesondere die privaten Großbanken, Landesbanken und die genossenschaftlichen Zentralbanken eine Verschlechterung der Eigenkapitalrendite auf. Bei den privaten Regionalbanken war der Rückgang weniger stark ausgeprägt. Die Eigenkapitalrendite der Sparkassen ist vergleichsweise wenig gefallen und zeigte bereits 2003 wieder Erholungstendenz. Ein ähnliche Entwicklung ist bei den Kreditgenossenschaften zu beobachten. Damit weisen Sparkassen und Genossenschaftsbanken, deren Schwerpunkt im Privatkundengeschäft liegt, die höchste Eigenkapitalrentabilität auf, während private Großbanken, die sich in der Vergangenheit insbesondere aus diesem Kundensegment zurückgezogen hatten, und Landesbanken eine unterdurchschnittliche Rentabilität erreichten. Die Rentabilität orientiert sich damit offenbar an Größe und Geschäftsfeld der Banken und nicht an deren eigentumsrechtlichen Form oder Zielsetzung. Insgesamt aber ist das Niveau der Eigenkapitalrendite im Vergleich zu den 90er Jahren gering.

Tabelle 5

Eigenkapitalrentabilität (vor Steuern)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alle Bankengruppen	12,94	14,11	13,28	12,75	19,34	11,22	9,32	6,39	4,38	0,73	4,21
Kreditbanken					27,36	9,69	8,19	4,74	0,97	-6,24	-0,41
Großbanken	12,48	10,18	11,79	7,38	39,51	6,23	6,34	4,96	-3,14	-12,85	-3,97
Regionalbanken und sonstige Kreditbanken	10,08	10,68	10,15	11,52	16,75	16,51	11,58	4,13	8,99	4,54	5,67
Landesbanken	7,84	8,87	8,66	10,90	11,69	10,61	8,14	4,78	2,80	-4,25	1,07
Sparkassen	19,21	22,58	21,38	19,37	17,82	15,18	13,39	9,16	8,15	11,07	9,86
Genossenschaftliche Zentralbanken	15,16	12,98	14,80	12,00	28,57	5,74	12,95	4,43	4,54	0,66	2,91
Kreditgenossen- schaften	17,38	19,48	17,72	14,94	12,84	10,70	8,59	7,46	9,68	10,55	10,23
Realkreditinstitute	13,42	16,52	16,38	15,92	17,81	15,62	5,89	12,22	9,12	5,34	3,32

Quelle: Deutsche Bundesbank (2005).

Die Eigenkapitalrentabilität – und dies gilt auch für die Rentabilität einzelner Bankengruppen – liegt in Deutschland grundsätzlich unter dem europäischen Durchschnitt. Deutsche Banken wiesen nach Angaben des Bundesverbandes deutscher Banken (2006) im Jahr 2004 mit 4,2% die niedrigsten Eigenkapitalrenditen vor Steuern in der EU-15 auf. Dabei ist die Streuung innerhalb Europas groß: Die höchste Eigenkapitalrenditen erreichte Großbritannien mit 22,3%.

Für die vergleichsweise schlechte Position deutscher Banken trotz Konsolidierung, d.h. Abbau von Bankstellen und Beschäftigten, werden mehrere Faktoren verantwortlich gemacht. Hierzu gehören Einnahmeprobleme der Banken aufgrund der in den vergangenen Jahren schwachen Konjunktur in Deutschland. Neben dem Einnahmeproblem wird auf verschiedene Aspekte eines mangelnden Anpassungsdrucks verwiesen. Erstens wird genannt, dass die Bemühungen um Kostensenkungen und -konsolidierung in der Vergangenheit nur innerhalb einer Säule stattfanden, somit also eine optimale Strukturanpassung im deutschen Bankensektor bislang gar nicht möglich war. Zweitens wird angeführt, dass zwar private Kreditinstitute dem Konkurrenzdruck ausgesetzt waren, das Regionalprinzip indes die Sparkassen und Genossenschaftsbanken vor zunehmendem Wettbewerbsdruck bewahrte. Schließlich wird drittens bemängelt, dass Beschränkungen bei den grenzüberschreitenden Transaktionen den Wettbewerbsdruck „von außen“ senkten.

4 Wettbewerb und Konzentration

4.1 Erklärungsansätze und Messkonzepte

Der (strukturelle) Anpassungsdruck steigt – so die traditionelle Annahme – mit zunehmender Wettbewerbsintensität. Ein schärferer Wettbewerb zwischen den Banken führt dabei zu vermehrten Anstrengungen, die Kosten zu reduzieren und bestehende Ineffizienzen abzubauen. Eine hohe Wettbewerbsintensität ist mit geringen Erträgen verbunden, während Marktmacht die Möglichkeit eröffnet, Renten abzuschöpfen. Diese Wirkungskette des sogenannten Struktur-Verhaltens-Ergebnis-Ansatzes (vgl. Bundesbank 2005a) ist indes eine vereinfachte und nicht unumstrittene Sichtweise zum Anpassungsverhalten im Bankensektor. Ihr wird die Effizienzstruktur-Hypothese entgegengesetzt, die eine hohe Konzentration als Ausdruck einer Umverteilung zugunsten von effizientem Verhalten der Marktteilnehmer interpretiert. Im Falle von „contestable markets“ kann der drohende Markteintritt Dritter den erforderlichen Wettbewerbsdruck erzeugen. Die Voraussetzung eines ungehinderten Marktzutritts hat daher in der Effizienzstruktur-Hypothese eine spezielle Bedeutung. Im europäischen Kontext ist dies bei der Schaffung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen und dem Abbau noch bestehender Hemmnisse für grenzüberschreitende Beteiligungen und Transaktionen im Bankengeschäft (insbesondere im Retailgeschäft) zu berücksichtigen.

Für den deutschen Bankensektor gibt es tatsächlich vordergründig Hinweise, die die einfache Sichtweise über den Zusammenhang von Wettbewerbsintensität und Höhe der Erträge stützen. Der deutsche Bankensektor gilt im europäischen Kontext als relativ ertragschwach. Gleichzeitig ist die Konzentration des Sektors vergleichsweise niedrig; dies kann spiegelbildlich als hohe Wettbewerbsintensität interpretiert werden. Die Konzentration wird dabei anhand eines Konzentrationsmaßes wie der CR5 (Anteil der Aktiva der fünf größten Banken an der Bilanzsumme des Bankensektors) gemessen oder anhand des Herfindahl-Hirschman-Indexes (HHI). Letzterer errechnet sich aus der Summe der quadrierten Marktanteile der größten Banken; aufgrund der Quadrierung erhalten die größten Banken ein stärkeres Gewicht als bei den herkömmlichen Konzentrationsmaßen. Tabelle 6 zeigt die Konzentrationsmaße im Ländervergleich; CR5 und HHI sind dabei bezogen auf die Bilanzsumme.

Die Konzentrationsmaße sind – wie die Deutsche Bundesbank (2005a) erläutert – aufgrund der Marktabgrenzung jedoch nur eingeschränkt aussagefähig. Nationale Strukturmaße berücksichtigen regionale und lokale Spezifika nicht; diese sind gerade im Kreditgeschäft wahrscheinlich. In neueren Studien wird daher der Konzentrationsgrad für alternative Marktabgrenzungen ermittelt. Hierbei deutet die regionale Abgrenzung des Herfindahl-Hirschman-Indexes auf regionale Marktmacht hin. Fischer und Pfeil (2003) zeigen in ihrer Studie, dass in Ostdeutschland der Konzentrationsgrad höher ist als in Westdeutschland. Deutliche regionale Abgrenzungen zeigen sich für das Retailgeschäft von Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Dies ist offenbar auf das bestehende Regionalprinzip zurückzuführen.

Eine Alternative zu nationalen oder regionalen Konzentrationsmaßen sind die in der Neuen Empirischen Industrieökonomik angewandten Methoden zur Bestimmung der Wettbewerbsintensität, insbesondere die Verfahren zur Schätzung einer Rosse-Panzer-Statistik (H-Statistik) oder der Lerner-Index. Dabei wird der Konzentrationsgrad aufgrund von Ein-

Tabelle 6

Konzentrationsmaße im Ländervergleich

	CR5 in %		HHI in %	
	1998	2003	1998	2003
Belgien	63	83	0,091	0,207
Dänemark	71	67	0,144	0,111
Deutschland	19	22	0,013	0,017
Finnland	86	81	0,212	0,242
Frankreich	41	47	0,049	0,060
Griechenland	63	67	0,117	0,113
Vereinigtes Königreich	25	33	0,022	0,035
Irland	40	44	0,047	0,056
Italien	25	27	0,021	0,024
Luxemburg	25	32	0,022	0,032
Niederlande	82	84	0,180	0,174
Österreich	42	44	0,052	0,056
Portugal	45	63	0,058	0,104
Schweden	56	54	0,079	0,076

Quelle: Deutsche Bundesbank (2005a), European Central Bank (2004).

zeldaten der Banken dezentral ermittelt. Die Schwächen der aggregierten Darstellung auf nationaler Ebene und die Probleme der Marktabgrenzung können hierdurch umgangen werden.

Die H-Statistik beruht auf einer Schätzung der reduzierten Form der Ertragsfunktion R^* (z, t, w), die abgeleitet ist aus den Ertrags- und Kostenfunktionen der Marktteilnehmer im Gleichgewicht. Dabei sind z die exogenen Variablen der Ertragsfunktion, t die exogenen Variablen der Kostenfunktion und w die Faktorpreise. Die Elastizitäten der Einnahmen eines Marktteilnehmers wird aufgrund der Inputpreise geschätzt. Aus der Summe der Elastizitäten ergibt sich die H-Statistik

$$\sum_{j=1}^m \left(\frac{\partial R^*}{\partial w_j} \frac{w_j}{R^*} \right).$$

Ein Wert von 1 kennzeichnet vollkommenen Wettbewerb. Monopolistische Konkurrenz wird mit einem Wert unter 1 markiert. Negative Werte werden im Fall des Monopols angenommen.⁹

⁹ Zu Details und Einschränkungen dieser Interpretation vgl. Hempell (2002)

Der Lerner-Index spiegelt die Marktmacht. Er wird ermittelt als Differenz von Preis und Grenzkosten gewichtet mit dem Preis; dies entspricht dem Kehrwert der Nachfrageelastizität. Je größer die Nachfrageelastizität, desto kleiner m.

$$m = \frac{p - GK}{p} = -\frac{1}{\varepsilon}$$

Die Schätzung von Hempell (2002) hat für deutsche Banken einen Wert der H-Statistik von 0,68 ergeben. Dieser Wert liegt damit im Bereich von größer 0 und kleiner 1 und entspricht somit der monopolistischen Konkurrenz. Dieses Resultat ergab sich bereits in früheren Studien. Für die einzelnen Bankgruppen stellen sich in der Studie von Hempell die Werte wie folgt dar: Genossenschaftsbanken 0,53, Sparkassen 0,64, Kreditinstitute 0,8 und ausländische Banken 0,83. Damit weisen neben den ausländischen Instituten die privaten Banken den höchsten Wettbewerbsgrad im deutschen Bankensystem auf. Sparkassen und insbesondere Genossenschaftsbanken sind in weitaus geringerem Maße dem Wettbewerb ausgesetzt. Dies verdeutlicht erneut den Zusammenhang von Wettbewerbsgrad und Regionalprinzip. Fischer und Hempell (2005) schätzen Lerner-Indices für den deutschen Bankensektor. Im Beobachtungszeitraum 1993 bis 2001 ist dabei die Marktmacht im deutschen Bankensektor gesunken. Die Autoren bestätigen in ihrer Analyse die höhere Konzentration im ostdeutschen Bankensektor im Vergleich zum westdeutschen Bankensektor. Des Weiteren zeigt sich, dass das Regionalprinzip grundsätzlich mit regionaler Konzentration einhergeht; der regionale Konzentrationsgrad wird aber auch durch wirtschaftliche Spezifika der Regionen beeinflusst.

Staikouras und Koutsomanoli-Fillipaki (2006) haben unlängst eine Analyse zu Wettbewerb und Konzentration im europäischen Bankensektor anhand von Bankdaten für den Zeitraum 1998 bis 2002 vorgelegt. Die Autoren ermitteln einen durchschnittlichen H-Wert für die EU-15 von 0,54 und für die EU-10 (d. h. die Beitrittsländer) von 0,78. Dies bestätigt die früheren Befunde eines höheren Konzentrationsgrades in den Beitrittsländern im Vergleich zur alten EU. Staikouras und Koutsomanoli-Fillipaki weisen darauf hin, dass sich die Wettbewerbsintensität für die Beitrittsländer mit der Einführung des Euro künftig erhöhen wird. Derzeit liegen die Werte für beide Regionen im Bereich der monopolistischen Konkurrenz. Für die EU-15 gilt, dass grundsätzlich große Banken in einem Umfeld höherer Wettbewerbsintensität operieren als kleine Banken.

Insgesamt zeigt sich anhand der unterschiedlichen Indikatoren zu Konzentration und Wettbewerb, dass der Konkurrenzdruck für deutsche Banken im europäischen Kontext vergleichsweise hoch ist. Dennoch operieren deutsche Banken unter einer ähnlichen Marktconstellation (monopolistische Konkurrenz) wie die europäischen Konkurrenten. Die Indikatoren geben Hinweise darauf, dass innerhalb des deutschen Bankensektors das Regionalprinzip den Wettbewerbsdruck für die Sparkassen und Genossenschaftsbanken mildert. Diese regional bedingte Abschottung könnte allerdings künftig aufgrund der zunehmenden Bedeutung des Internet-Banking relativiert werden.¹⁰ Hinzu kommen könnten

10 Neben der Angebotsseite bestehen auch nachfrageseitig Einschränkungen. Kunden wechseln ihre Hausbank nicht, da sie u.a Vorteile in einer langjährigen und engen Beziehung sehen. Es bestehen bei der notwendigen Informationsbeschaffung und -verarbeitung Informationsasymmetrien, die den Wechsel zu einer anderen Bank ggf. verhindern. Dazu kommt, dass Verbundprodukte und unterschiedliche Gebühren der Banken die Vergleichbarkeit für die Kunden erschweren (vgl. Europäische Kommission 2006).

Impulse durch den Abbau bestehender Hemmnisse für grenzüberschreitende Transaktionen auf europäischer Ebene.

4.2 Grenzüberschreitende Aktivitäten und Post-FSAP-Agenda

Die Idee der „contestable markets“ rückt den drohenden Marktzutritt Dritter in das Zentrum der Betrachtung. Der ungehinderte Marktzutritt und darüber hinaus barrierefreie grenzüberschreitende Transaktionen sind insbesondere für die Schaffung des Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen im erweiterten Europa von Bedeutung. Hier wurden zwar in der Vergangenheit deutliche Fortschritte erzielt. Wie die sogenannte Post-FSAP-Agenda zeigt, sind insbesondere die noch bestehenden Beschränkungen im Retailgeschäft, also jenem Marktsegment, auf das sich Sparkassen und Genossenschaftsbanken konzentrieren, abzubauen.¹¹ Auf EU-Ebene besteht zwischen der weiteren Liberalisierung des Retailgeschäfts und dem Ziel eines umfassenden Verbraucherschutzes indes ein Spannungsfeld, das in den überarbeiteten Entwürfen zur Verbraucherkreditrichtlinie noch nicht abschließend gelöst werden konnte. Auf nationaler Ebene sind die zahlreichen noch bestehenden Beschränkungen des Marktzutritts abzubauen.¹² Dennoch wird grenzüberschreitenden Dienstleistungen ein großes Potenzial beigemessen. Nach Angaben der DB Research (2006) haben derzeit etwa 5% der EU-Bürger ein Konto bei einem Kreditinstitut in einem anderen Mitgliedsland; eine Kontoeröffnung planen immerhin 15%. Dem Retailgeschäft wird also künftig ein großes Potenzial eingeräumt.

Als Vorstufen zum eigentlichen Marktzutritt vor Ort können ausländische Zweigstellen und Niederlassungen bzw. Tochterbanken betrachtet werden (vgl. Tabelle 7 und Tabelle 8). Die Zweigstellen aus EU-18 Ländern,¹³ die der Aufsicht ihres jeweiligen Heimatlandes unterliegen, haben in den Mitgliedsländern der erweiterten Union in den Jahren 2001–2004 zunächst ab und dann wieder zugenommen; eine Ab- und Zunahme war ebenfalls bei den gesamten Aktiva zu beobachten, die zuletzt 2,3 Mrd. Euro betragen. Gemessen an den gesamten Aktiva erreichen damit ausländische Zweigstellen einen Anteil von 8%. In Deutschland hat sich die Anzahl in den vergangenen Jahren kaum verändert; die Aktiva sind zunächst stark gefallen und zuletzt wieder auf 70 Mill. Euro gestiegen (ca. 1% der Gesamtkтива). Bei den ausländischen Niederlassungen aus den EU-18 Ländern, die der Bankenaufsicht des Gastlandes unterliegen, ist die Anzahl gesunken, die Aktiva hingegen sind deutlich, und zwar um 44% auf 2,6 Mrd. Euro gestiegen; dies entspricht etwa 9% der gesamten Bankaktiva. In Deutschland haben sich bei etwa gleicher Anzahl der Institute die Aktiva sogar mehr als verdoppelt (253 Mill. Euro); auf ausländische Niederlassungen entfällt damit ein Anteil von etwa 4% der gesamten Aktiva. Insgesamt zeigt die Entwicklung, dass im Beobachtungszeitraum die Rolle der Niederlassungen im Vergleich zu den Zweigstellen relativ stark zugenommen hat und damit die Präsenz vor Ort durchaus erhöht wurde. Die Bedeutung der ausländischen Zweigstellen und Niederlassungen bleibt europaweit und insbesondere in Deutschland gering.

11 Weitere Bereiche sind die Integration des Euro-Zahlungsverkehrs und die Umsetzung von Basel II. Zur Post-FSAP-Agenda vgl. Deutsche Bank Research (2005)

12 Nach Angaben der Europäischen Kommission (2006) bestehen in der Slowakei und in Schweden aufgrund von Lizenzen Hemmnisse für den inländischen Marktzutritt. Der Marktzutritt für Ausländer ist in Polen, aber auch in Portugal, Österreich und Italien erschwert. Ein Problem in Ungarn, Griechenland und Tschechien ist die Beschränkung der Anbieter auf bestimmte Finanzdienstleistungen.

13 Die EU-18 besteht aus den Mitgliedsländern der EU-15 sowie Norwegen, Island und Liechtenstein.

Tabelle 7

Zweigstellen aus EU-18 Ländern; Anzahl und Aktiva

	Anzahl				Aktiva (Mill. Euro)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Belgien	35	36	38	36	29,844	27,221	25,908	29,225
Dänemark	9	8	15	16	19,606	22,316	24,177	26,529
Deutschland	59	64	65	64	91,316	76,738	67,539	70,252
Estland	1	1	1	3	k.A.	k.A.	k.A.	806,000
Finnland	18	19	18	20	10,404	14,345	13,03	14,367
Frankreich	55	51	50	54	119,647	118,053	99,917	110,543
Griechenland	13	14	14	19	8,934	11,489	12,769	22,634
Irland	32	31	31	31	58,411	60,167	69,773	80,804
Italien	94	91	75	90	69,641	80,663	87,191	108,145
Lettland	1	1	1	1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Litauen	3	3	2	2	213	233	k.A.	k.A.
Luxemburg	55	48	43	40	130,562	108,816	90,089	109,346
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0
Niederlande	19	19	20	22	27,626	26,6	26,091	30,283
Österreich	15	15	18	18	4,458	3,242	3,363	4,298
Polen	0	0	0	3	0	0	0	828
Portugal	23	21	22	26	14,808	15,839	16,923	20,340
Schweden	19	18	17	19	23,245	27,581	33,281	43,369
Slowakei	1	1	2	3	k.A.	k.A.	k.A.	2,996
Slowenien	1	1	1	2	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Spanien	49	51	50	54	49,454	61,713	85,993	122,03
Tschechien	9	8	8	9	9,359	7,674	7,350	8,268
Ungarn	0	0	0	0	0	0	0	0
Ver. Königreich	87	85	84	84	1363,463	1285,518	1345,804	1544,466
Zypern	5	5	5	4	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Eurozone12	467	460	446	475	615,105	604,886	598,586	722,267
EU-25	603	591	582	621	2033,968	1951,222	2012,689	2351,740

Quelle: European Central Bank (2005).

Tabelle 8

Niederlassungen aus EU-18 Ländern; Anzahl und Aktiva

	Anzahl				Aktiva (Mill. Euro)			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Belgien	22	22	20	23	146,339	141,749	150,464	167,047
Dänemark	7	8	7	7	58,431	66,909	66,805	62,590
Deutschland	21	22	20	20	110,716	225,311	227,597	253,250
Estland	3	3	3	3	3,985	4,698	5,622	7,557
Finnland	3	3	3	5	722,000	741,000	716,000	111,950
Frankreich	162	146	126	108	298,768	301,275	287,559	303,941
Griechenland	2	2	3	4	k.A.	k.A.	27,730	34,134
Irland	25	26	21	22	145,854	114,695	132,599	182,389
Italien	7	6	7	6	20,416	23,348	26,389	29,115
Lettland	3	3	3	5	1,718	1,580	1,853	4,400
Litauen	2	3	3	5	1,821	2,554	3,300	6,309
Luxemburg	90	85	83	82	507,151	480,267	495,726	512,754
Malta	8	7	8	8	6,685	6,502	7,050	7,970
Niederlande	14	14	13	13	96,588	94,456	126,420	151,287
Österreich	13	13	14	13	102,813	112,152	107,755	116,482
Polen	36	343	36	33	80,653	68,980	61,535	76,713
Portugal	9	9	11	9	68,275	69,150	72,796	67,356
Schweden	12	12	14	14	2,290	2,614	3,491	4,495
Slowakei	8	9	11	14	15,035	17,373	17,140	22,428
Slowenien	4	5	5	5	2,573	3,193	3,828	4,597
Spanien	44	40	44	43	49,426	52,897	63,731	67,405
Tschechien	16	18	18	19	43,441	63,468	64,240	66,886
Ungarn	25	21	22	20	21,535	24,655	29,430	36,293
Ver. Königreich	17	17	15	20	71,887	61,982	60,800	294,870
Zypern	7	10	9	9	0	0	0	0
Eurozone12	412	388	365	345	1566,551	1640,494	1719,482	1997,110
EU-25	560	538	519	507	1879,694	19868,815	2049,196	2601,048

Quelle: European Central Bank (2005).

Tabelle 9

Merger & Acquisition

	Im Inland				Grenzüberschreitende EU-18			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Belgien	1	1	2	1	0	0	0	0
Dänemark	3	0	1	1	0	1	1	1
Deutschland	9	8	14	11	2	5	2	0
Estland	0	0	0	0	0	0	0	1
Finnland	0	2	0	0	0	1	0	0
Frankreich	12	12	8	11	4	3	0	0
Griechenland	2	2	3	1	1	1	0	2
Irland	0	0	1	0	1	1	0	0
Italien	24	23	22	13	3	3	0	2
Lettland	1	0	0	0	0	1	0	0
Litauen	0	0	0	0	3	0	0	1
Luxemburg	0	0	0	0	2	1	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0	0
Niederlande	2	2	2	2	1	2	1	1
Österreich	1	3	0	1	2	0	0	0
Polen	6	5	1	2	8	6	0	1
Portugal	2	0	1	0	1	1	4	2
Schweden	1	1	1	1	0	1	0	0
Slowakei	1	0	0	0	3	1	0	1
Slowenien	3	0	1	0	1	3	0	0
Spanien	5	3	4	1	1	2	0	1
Tschechien	2	0	0	1	2	2	2	4
Ungarn	5	1	2	1	3	1	3	0
Ver. Königreich	13	12	10	13	0	1	1	2
Zypern	0	0	0	0	0	0	0	0
Eurozone12	58	56	57	41	18	20	7	9
EU-25	93	75	73	60	39	37	15	21

Quelle: European Central Bank (2005).

Grenzüberschreitende M&A-Aktivitäten können als weitere Stufe des Marktzutritts „von außen“ interpretiert werden. Als *mergers* werden dabei Zusammenschlüsse von Banken verstanden; *acquisititon* ist die (mehrheitliche) Übernahme einer Bank durch ein anderes Kreditinstitute. In der (erweiterten) EU spielten grenzüberschreitende M&A-Aktivitäten bislang eine geringe Rolle (vgl. Tabelle 9). Ein Höhepunkt dieser grenzüberschreitenden Aktivitäten gab es in den Jahren 1999/2000 mit 35 bzw. 24 Zusammenschlüssen innerhalb der EU-18. Grundsätzlich bleibt die Anzahl der grenzüberschreitende M&A hinter der Zahl einheimischer M&A-Aktivitäten zurück. Für Deutschland, dessen Bankensektor ein hohes Gewicht innerhalb der Europäischen Union hat, sind nur geringe einheimische wie grenzüberschreitende M&A-Aktivitäten zu beobachten. Damit ist in Deutschland ein potenzieller Anpassungsdruck „von außen“ aufgrund von M&A-Aktivitäten noch gering. Ein Grund sind die nach wie vor bestehenden Hemmnisse für grenzüberschreitende M&A-Aktivitäten. Nach Angaben der Europäischen Kommission (2006) liegen diese begründet in ökonomischen Faktoren, Unterschieden der Steuersysteme, Anforderungen der Regulierungsbehörden, rechtlichen Beschränkungen und Vorbehalten gegenüber dem neuen Management.¹⁴ Gefordert wird daher u. a. eine Angleichung und Vereinfachung der steuerlichen Regelungen, eine verbesserte Koordination der Bankenregulierung und eine Harmonisierung rechtlicher Rahmenbedingungen.

Ingesamt zeigt sich anhand des grenzüberschreitenden Retailgeschäfts und an den verschiedenen Stufen des (physischen) Marktzutritts, dass in der erweiterten EU der Bankensektor noch stark national ausgerichtet ist.¹⁵ Dies gilt im Beobachtungszeitraum in besonderem Maße für Deutschland. Der deutsche Bankensektor unterliegt im Vergleich zu anderen europäischen Ländern also eher einem geringen Wettbewerbsdruck „von außen“; eine Wirkungskette im Sinne der Contestable-market-Hypothese ist damit wenig ausgeprägt.

5 Fazit

Das historisch gewachsene Dreisäulensystem des deutschen Bankensektors erfährt nach Wegfall der staatlichen Haftungsgarantien eine nur zögerliche Neuorientierung. Umgestaltungen finden meist noch innerhalb der jeweiligen Säule statt. Säulenübergreifende Veränderungen in Form von Beteiligungen und Übernahmen beschränkten sich auf Einzelfälle.

Der geplante Verkauf von Anteilen an der Berliner Landesbank könnte einen Präzedenzfall schaffen, wenn an der Zielsetzung der Erfüllung öffentlicher Aufgaben festgehalten wird und ein ggf. privater Käufer sich hierzu freiwillig verpflichtet. Dies würde eine gewisse Aufweichung zwischen den Zielsetzungen der drei Säulen bedeuten. Bei einer Privatisierung staatlicher Kreditinstitute unter Auflagen kommt es darauf an, die Auflagen konkret zu definieren. Darüber hinaus ist auch deren Einhaltung streng zu kontrollieren. Es muss vorab geklärt werden, ob und wie eine Fortsetzung der öffentlichen Aufgaben bei Nichteinhaltung des Übernahmevertrages gewährleistet werden kann.

¹⁴ Vgl. für eine detaillierte Analyse der Restriktionen für M&A-Aktivitäten auch Walkner und Raes (2005).

¹⁵ Eine detaillierte Darstellung der Fachliteratur und Analyse internationaler Entwicklungen gibt Claessens (2006).

Die mittelfristigen Perspektiven der Landesbanken werden auch unter den neuen Haftungsbedingungen von den Rating-Agenturen durchaus positiv beurteilt. Landesbanken erreichen etwa dasselbe Rating wie private Großbanken. Hierin kann zum Ausdruck kommen, dass der Anteil garantierter Verbindlichkeiten zu Beginn der Übergangsfrist noch einen hohen Anteil an den gesamten Verbindlichkeiten hat. Nicht auszuschließen ist aber auch, dass bei der Bewertung von Landesbanken aufgrund der bestehenden Eigentümerschaft durch die öffentliche Hand ein impliziter Risikoabschlag vorgenommen wird. Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass eine nur geringe Differenzierung des Ratings zwischen den Landesbanken besteht.

Der deutsche Bankensektor hat in den vergangenen Jahren eine Phase der Konsolidierung durchlaufen wie sie auch in anderen europäischen Ländern zu beobachten war. Dennoch ist der deutsche Bankensektor im europäischen Vergleich ertragsschwach. Unterdurchschnittlich entwickelte sich insbesondere die Rentabilität von privaten Großbanken und Landesbanken, während die auf das Privatkundengeschäft orientierten Sparkassen und Genossenschaftsbanken eine vergleichsweise gute Ertragslage aufwiesen. Dies spricht zunächst dafür, dass nicht die Zugehörigkeit zu einer Säule, sondern Geschäftsfeld und Größe ausschlaggebend für das Ergebnis sind. Allerdings kann eine hohe Rendite auch Ausdruck von Marktmacht sein.

Der Zusammenhang von Konzentrationsgrad und Ertragslage im Bankensektor ist in der Fachliteratur umstritten. Der einfache Struktur-Verhaltens-Ergebnis-Ansatz geht davon aus, dass verstärkter Wettbewerb die Anreize erhöht, Kosten zu reduzieren und Ineffizienzen abzubauen. Eine hohe Wettbewerbsintensität ist dabei mit geringen Erträgen verbunden; erst Marktmacht ermöglicht die Abschöpfung von Renten. Dieser Wirkungskette wird die Effizienz-Hypothese entgegengesetzt, die eine hohe Konzentration als Ausdruck einer Umverteilung zugunsten effizienter Marktteilnehmer interpretiert, die dem Wettbewerbsdruck aufgrund von „contestable markets“ unterliegen. Für den deutschen Bankensektor scheint die einfache Wirkungskette durchaus zutreffend zu sein, wie sich anhand nationaler Konzentrationsmaße zeigt. Alternative Messkonzepte aus der Neuen Empirischen Industrieökonomik deuten darauf hin, dass der im europäischen Vergleich geringe Konzentrationsgrad des deutschen Bankensektor zu relativieren ist. Es zeigt sich, dass Sparkassen und Genossenschaftsbanken aufgrund des Regionalprinzips einem geringeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind als private Kreditinstitute.

Mit dem Konzept von „contestable markets“ erhält der Marktzutritt „von außen“ für die tatsächliche Wettbewerbsposition eine hohe Bedeutung. Hierbei kann es sich zum einen um den „physischen“ Marktzutritt in Form von ausländischen Zweigstellen, Niederlassungen oder M&A-Aktivitäten handeln. In Europa ist die Bedeutung von ausländischen Filialen und M&A-Aktivitäten relativ gering; dies gilt insbesondere für Deutschland. Zum anderen spielen grenzüberschreitende Bankaktivitäten ausländischer Institute für die Wettbewerbssituation eine Rolle. Wie die Post-FSAP-Agenda indes verdeutlicht, sind europaweit die Barrieren insbesondere im Retailgeschäft, das den Schwerpunkt der Geschäftstätigkeit von Sparkassen und Genossenschaftsbanken bildet, nach wie vor hoch. Insgesamt ist die Wettbewerbsdruck „von außen“ derzeit eher gering. Die Umsetzung der Post-FSAP-Agenda und damit die Schaffung eines Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen ist daher eine wichtige europäische Aufgabe.

Bislang verläuft die Neuorientierung des deutschen Dreisäulensystems zögerlich, und die europäischen Ansätze zur Schaffung von mehr Wettbewerb kommen langsamer als geplant voran. In beiden Veränderungsprozessen liegen jedoch auch Chancen: Auf institutioneller Ebene wird in beiden Fällen das Ziel verfolgt, die Spielregeln für die Marktteilnehmer transparenter zu gestalten und anzugleichen; die Marktteilnehmer werden damit einem fairen Wettbewerb ausgesetzt. Aufgrund des erhöhten Wettbewerbs werden strukturelle Veränderungen angestoßen und Effizienzgewinne sind zu erwarten. Mit der weiteren Öffnung wird sich für Bankkunden ihre Wahlfreiheit tendenziell erhöhen. Diese Vorteile treten nicht zwangsläufig ein; zudem können sie im Spannungsfeld zu anderen Zielsetzungen wie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen. Um so mehr gilt es, die Übergangfristen zu nutzen und für eine Neuorientierung des Dreisäulensystems umsichtig die Weichen zu stellen.

Literaturverzeichnis

- Bundesverband deutscher Banken (2006): *Fakten, Meinungen und Perspektiven*. Juni 2006. Berlin.
- Claessens, Stijn (2006): *Competitive Implications of Cross-Border Banking*. (The) World Bank, Policy Research Working Paper No. 3854. Washington, D.C.
- Demirgüç-Kunt, Luc Laeven und Ross Levine (2003): *The Impact of Bank Regulations, Concentration and Institutions on Bank Margins*. (The) World Bank, Policy Research Working Paper No. 3020. Washington, D.C.
- Deutsche Bundesbank (2006): *Bankenstatistik August 2006*. Frankfurt a.M.
- Deutsche Bundesbank (2005): *Monatsbericht September 2005*. Frankfurt a.M.
- Deutsche Bundesbank (2005a): *Finanzstabilitätsbericht, November 2005*. Frankfurt a.M.
- Deutsche Bank Research (2006): *EU Retail Banking. Drivers for the Emergence of Cross-Border Business*, 7 April 2006. Frankfurt a.M.
- Deutsche Bank Research (2005): *Post-FSAP-Agenda: Chance zur Vollendung der europäischen Finanzmarktintegration*. EU-Monitor, Finanzmarkt Spezial, Nr. 24. Frankfurt a.M.
- Engerer, Hella (2005): *Bankenlandschaft Europa: Eigentum, Wettbewerb und Integration*. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 74 (4), 12–31.
- Engerer, Hella und Mechthild Schrooten (2005): *Deutschlands Bankensektor. Perspektiven des Dreisäulensystems*. Baden-Baden.
- Europäische Kommission, DG Competition (2006): *Interim Report. Current Accounts and Related Services. Sector Inquiry under Article 17 Regulation 1/2003 on Retail Banking*, 17 July 2006. Brüssel. Download unter: http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/financial_services/interim_report_2.pdf
- European Central Bank (2005): *EU Banking Structures*, October 2005. Frankfurt a.M.
- European Central Bank (2004): *Report on EU Banking Structure*, November 2004. Frankfurt a.M.
- Fischer, Karl-Hermann und Hannah Sabine Hempell (2005): *Oligopoly and Conduct in Banking – An Empirical Analysis, Preliminary Version*. Mimeo. Download unter: www.eu-financial-system.org/March2005Papers/Fischer_Hempell.pdf
- Fischer, Karl-Hermann und Christian Pfeil (2003): *Regulation and Competition in German Banking: An Assessment*. CFS Working Paper No. 2003. Frankfurt a.M.
- Hempell, Hannah S. (2002): *Testing for Competition Among German Banks*. Economic Research Centre of the Deutsche Bundesbank, Discussion Paper 04/02. Frankfurt a.M.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Jahresgutachten 2004/05. Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Wiesbaden.
- Staikouras, Christos K. und Anastasia Koutsomanoli-Fillipaki (2006): Competition and Concentration in the New European Banking Landscape. *European Financial Management*, 12/3, 443–482.
- Walkner, Christoph und Jean-Pierre Raes (2005): *Integration and Consolidation in EU Banking – An Unfinished Business*. European Economy, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, No. 226, April 2005. Brüssel.