
POLICY PLATFORM

| Policy Letter

Ein Plädoyer für Banken-Vielfalt

Reinhard H. Schmidt

Professur für Internationales Bank- und Finanzwesen

Mai 2011

Erschienen in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.05.2011, S.25.

Ein Plädoyer für Banken-Vielfalt¹

Prof. Dr. Reinhard Schmidt

Das deutsche Bankensystem ruht seit Jahrzehnten auf drei Säulen: den privaten Kreditbanken, den öffentlichen Banken des Sparkassensystems und den genossenschaftlichen Banken. Und lange Zeit galt es als mustergültig stabil. Seit dem Zweiten Weltkrieg gab es in Deutschland keine ernsthafte Bankenkrise, wenn man von der Herstatt-Krise im Jahr 1974 absieht, die aber eher internationale als nationale Verwerfungen ausgelöst hat.

Im internationalen Vergleich ist dies einmalig, denn jedes andere Finanzsystem hat zwischen 1972, dem Ende der Zeit fester Wechselkurse, und dem Beginn der Finanzkrise im Sommer 2007 schwere Bankenkrise mit gravierenden gesamtwirtschaftlichen Folgen erlebt. Das begann mit der Savings- and- Loan-Krise in den Vereinigten Staaten; es folgte die Banken-krise in Skandinavien in der Mitte der neunziger Jahre, und in Frankreich war im letzten Jahr-zehnt des 20. Jahrhunderts "la crise" ein Dauerzustand. Und auch in Deutschland war es schon in den siebziger Jahren mehrfach nötig, Landesbanken durch massive Interventionen zu stützen.

Bis dahin hatten fast alle Länder auch Bankensysteme mit den drei Komponenten von pri- vaten Banken, öffentlichen Sparkassen und Genossenschaftsbanken gehabt. Fast nirgendwo haben diese "Drei-Säulen-Systeme" überlebt. In Italien wurden die Sparkassen privatisiert, in Großbritannien wurden sie an private Banken verkauft, in Spanien verloren sie ihren Status als öffentliche Banken, und in Frankreich gingen sie im genossenschaftlichen Sektor auf.

Die genossenschaftlichen Savings and Loan Associations der Vereinigten Staaten sind weitgehend verschwunden. Die meisten von ihnen haben sich in Aktiengesellschaften umgewandelt. Und erst dadurch entstanden für sie Möglichkeiten und Anreize, hohe Risiken einzugehen. Auch in Großbritannien gab es diese Möglichkeit der Umwandlung von genossenschaftlichen "Building Societies" in Aktiengesellschaften. Die vier größten von ihnen haben sie genutzt - und keine von ihnen hat die aktuelle Finanzkrise ohne größere Schäden überlebt.

Ein Drei-Säulen-System scheint also ein Garant für die Stabilität eines Bankensystems zu sein. Anders als man angesichts ihres Förderauftrags und ihrer dadurch eingeschränkten Gewinnorientierung glauben könnte, hatten die deutschen Sparkassen und die lokalen genossenschaftlichen Banken auch keineswegs immer schon ein Handicap im Wettbewerb mit den privaten Banken. Zwischen 1990 und dem Beginn der aktuellen Finanzkrise waren sie erfolgreicher als die deutschen börsennotierten Großbanken. Ihre Eigenkapitalrenditen lagen im Durchschnitt der Jahre über denen der Großbanken und die Aufwand- Ertrags-Relationen darunter. Zudem war ihr Risiko, gemessen an der Variabilität der Erträge, geringer als das der Großbanken. Ihr auf Retail-Banking, auf enge und dauerhafte Bank-Kunden- Beziehungen und auf eine lokale Verwurzelung basierendes Geschäftsmodell und die Organisationsform der "Verbünde" haben durchaus Effizienzvorteile. Diese Organisationsform erlaubt es, die-jenigen Funktionen, bei denen es Betriebsgrößenvorteile gibt, in zentralen Instituten zusammenzufassen und effizient abzuwickeln und die Kundennähe und Flexibilität erfordernden Funktionen bei den lokalen Instituten zu belassen.

Wenn man vom deutschen Bankensystem spricht, kann man das Thema Landesbanken nicht übergehen. Vom Wettbewerbsvorteil durch die bis 2005 geltende Gewährträgerhaftung hatten sie

¹ Zuerst erschienen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 27.05.2011, S. 25.

profitieren können, und ihre Performance hat sich nicht von der der großen Aktienbanken unterschieden. Ohne diesen Vorteil wäre sie vermutlich schon damals schlechter gewesen.

Somit hat nicht erst die Finanzkrise deutlich gemacht, dass mit den Landesbanken ein sehr wichtiger Teil des öffentlichen Bankensektors in einer tiefen Krise steckt. Mit dem Auslaufen der Staatsgarantien seit 2005 haben sie ihr Geschäftsmodell verloren; und die 2001 vereinbarten Modalitäten, wie die Staatsgarantien auslaufen sollten, haben ihre Probleme erst wirklich akut gemacht.

Einige Landesbanken sind einfach nicht überlebensfähig. Eine Rettung aller Landesbanken in ihrer gegenwärtigen Form ist nicht möglich. Auch eine Umwandlung, in welcher Form und mit welchem Ziel auch immer, bringt nicht nur für die betroffenen Bundesländer und für den Bund, sondern auch für die Sparkassen riesige Belastungen mit sich, denn diese sind nicht nur Miteigentümer, sondern auch die wichtigsten Gläubiger der Landesbanken. Der anhaltende Streit um die Neuordnung des Sektors der Landesbanken und die Frage, wie dabei die Lasten verteilt werden sollen, stellt die größte Gefahr für die Sparkassen und damit für das Drei-Säulen-Modell des deutschen Bankensystems dar.

Dennoch hat gerade die Krise gezeigt, dass es für ein Bankensystem vorteilhaft ist, wenn es darin nicht nur einen Typus von Banken gibt. Die dezentralen Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit intakten Verbundsystemen in Deutschland haben die Krise besser überstanden als die Großbanken, und gerade die großen Aktienbanken – teilweise auch in Deutschland, aber vor allem in anderen Industrieländern – sind von der Krise schwer getroffen worden. Mehrere aktuelle wissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass gerade diejenigen Banken, deren Aktionäre einen stärkeren Einfluss auf das Management haben, vor der Krise riskantere Positionen eingegangen sind, um die Rendite zu steigern, als Banken mit einem eher aktionärsfernen Management. In der Krise sind diese Risiken in massive Verluste umgeschlagen. Auch internationale Organisationen wie die OECD und die Weltbank haben diese Einschätzung bestätigt. Wie es scheint, kann es auch und gerade unter Stabilitätsgesichtspunkten ein Zuviel an Gewinnerorientierung geben. Das mag einer der Gründe sein, warum Deutschland mit seinem inzwischen fast einzigartigen dreigliedrigen Bankensystem vergleichsweise gut durch die Finanzkrise gekommen ist. Allein das spricht für die Bewahrung dieses Systems.

Doch die Krise erlaubt noch einen wesentlich weiter gehenden Schluss: Wir wissen nicht wirklich, welches das beste Organisationsmodell und welche die beste Eigentümerstruktur für einzelne Banken und für ein ganzes Bankensystem ist. Die vor allem bei Politikern und insbesondere bei der EU-Kommission verbreitete Vorstellung, alle Bankensysteme sollten so gestaltet sein wie das britische oder das amerikanische, von denen man - angesichts der Rolle von Fanny Mae und Freddy Mac in den Vereinigten Staaten nicht ganz zu Recht - glaubt, dass es dort faktisch nur noch strikt gewinnorientierte Banken gibt, hat sich als fragwürdig erwiesen.

Damit ist "Artenvielfalt" nicht nur in der Umweltdiskussion zu einem wichtigen Stichwort geworden. Auch für die Gestaltung von Bankensystemen hat "Diversität" eine früher nicht erkannte Bedeutung bekommen: Wir müssen eine Pluralität von Organisationsformen im Bankwesen erhalten und weiterentwickeln. Private gewinnorientierte Banken, öffentliche Banken oder Sparkassen und Genossenschaftsbanken als lebendige und lebensfähige Systeme nebeneinander zu erhalten könnte sich auf längere Sicht als eine kluge, risikobegrenzende Bankenpolitik erweisen - und auch deshalb sollte das deutsche Drei-Säulen-System erhalten bleiben.