

Wochenbericht

Landesbanken: Rettung allein reicht nicht

Seite **390**

Die bisherigen Reformen im Landesbankensektor setzen vor allem auf die Konsolidierung. Dies reicht angesichts der Massivität der Probleme längst nicht mehr aus. Auch bietet es sich an, den Problemen im deutschen Bankensektor nicht länger mit säulenspezifischen Maßnahmen entgegenzutreten und staatliches Eigentum einzig und allein staatlicher Haftung gleichzusetzen.

Von Mechthild Schrooten

„Die Landesbanken brauchen ein tragfähiges Geschäftsmodell“

Seite **391**

Acht Fragen an Mechthild Schrooten

Soll Deutschland mehr auf den Konsum setzen?

Seite **400**

Kommentar von Christian Dreger

Landesbanken: Rettung allein reicht nicht

Mechthild Schrooten
mschrooten@diw.de

Den Landesbanken fehlt ein sinnvolles und tragfähiges Geschäftsmodell. Die internationale Finanzkrise hat dies in aller Schärfe deutlich gemacht. Bereits vor der Abschaffung der umfassenden staatlichen Haftungsbedingungen im Jahr 2005 galten einzelne Kreditinstitute aus der Gruppe der Landesbanken als besonders schwach. In der aktuellen Krise ist die gesamte Gruppe der Landesbanken unter Druck geraten. In der Vergangenheit wurde vielfach die horizontale Konsolidierung innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule des deutschen Bankensystems als Strategie zur Problembewältigung angesehen. Jetzt zeigt sich, dass dies zu kurz greift.

Um in der Zukunft überleben zu können, muss ein neues Geschäftsmodell her. Dabei könnte die aktuelle Krise durchaus eine Chance für unkonventionelle Problemlösungen bieten. Ein rasches Zurückführen der Landesbanken auf ihre Kernkompetenzen ist geboten. Aus heutiger Sicht scheint es ausreichend, aus den Landesbanken eine einzige Sparkassen-Zentralbank zu machen. Dieses Institut könnte auch den deutschen Mittelstand bei seinen außenwirtschaftlichen Aktivitäten unterstützen. Bei den verbleibenden Aktivitäten der Landesbanken ist zu fragen, inwieweit sie von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten wahrgenommen werden müssen. Die von der EU vorgeschlagenen nicht-diskriminierenden Bieterverfahren könnten hier den Weg weisen und Fusionen mit großen privaten Geschäftsbanken erleichtern.

Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute spielen im deutschen Bankensystem eine wichtige Rolle. Landesbanken und Sparkassen kommen auf einen Marktanteil 33 Prozent,¹ wobei etwa 20 Prozentpunkte auf die Landesbanken entfallen. Damit haben die Landesbanken sogar ein etwas größeres Gewicht als die fünf der privatwirtschaftlichen Säule des deutschen Bankensystems zugeordneten Großbanken (Abbildung 1). Diese fünf privatwirtschaftlichen Kreditinstitute weisen insgesamt eine Bilanzsumme von 1 441 Milliarden Euro aus; die Gruppe der Landesbanken erreicht 1 539 Milliarden Euro. Seit 1999, dem Jahr der Einführung der Gemeinschaftswährung Euro, stieg die Bilanzsumme der Landesbanken um 34 Prozent.

Grundsätzlich ist das deutsche Bankensystem immer noch als Drei-Säulen-System konzipiert: Private Banken, öffentlich-rechtliche Sparkassen und Landesbanken sowie die Genossenschaftsbanken mit ihren beiden genossenschaftlichen Zentralbanken gelten dabei jeweils als Säule. Bei säulenübergreifenden Fusionen beziehungsweise Beteiligungen hat sich eine Asymmetrie herausgebildet: Die Beteiligung privater Banken an öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten ist in Deutschland bislang nicht möglich. Zulässig ist indes die Beteiligung an oder die Übernahme von privaten Banken durch öffentlich-rechtliche Institute.

Anders als die privaten Banken und der genossenschaftliche Sektor fielen Landesbanken und Sparkassen bis Juli 2005 unter besondere staatliche Haftungsgarantien, die gerade den Landesbanken Vorteile bei der Refinanzierung über den Kapitalmarkt verschafften. Diese speziellen Haftungsbedingungen waren auf Druck der Europäischen

¹ Gemessen an der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems. Stand März 2009. Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik. Mai 2009.

Acht Fragen an Mechthild Schrooten

„Die Landesbanken brauchen ein tragfähiges Geschäftsmodell“



Prof. Dr. Mechthild Schrooten, Forschungsprofessorin am DIW Berlin und Professorin für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule Bremen

Frau Prof. Schrooten, im Zuge der Finanzkrise sind die deutschen Landesbanken in erhebliche Schwierigkeiten geraten.

Wo liegen die Hauptgründe für dieses Versagen?
Es ist seit langem bekannt, dass die Landesbanken kein sinnvolles Geschäftsmodell haben. Das ist mit der Finanzkrise offensichtlich geworden und nicht mehr wegzudiskutieren.

Welche Risiken schlummern noch in den Bilanzen der Landesbanken?

Das weiß kaum jemand. Die Geschäfte, die jetzt als notleidend empfunden werden, sind vorrangig nicht in den Bilanzen gewesen. Das heißt, kein Mensch kann sich im Moment dafür verbürgen, was und wie viel in außerbilanziellen Geschäften gefährdet ist.

Die Bundesregierung drängt auf eine schnelle Lösung bei der Neuordnung der Landesbanken. Wie sollte eine solche Neuordnung aussehen?

Die Neuordnung der Landesbanken könnte in die Neuordnung des Bankensystems einbettet werden, denn nicht nur Landesbanken, sondern auch deutsche private Großbanken sind unter Druck geraten. Die Probleme der Landesbanken und die der unter Druck geratenen privaten Großbanken weisen gewisse Ähnlichkeiten auf. Von daher könnte man sich vorstellen, dass man auch ähnliche Lösungen sucht.

Sollten alle sieben Landesbanken in einer Holding zusammengefasst werden, wie es das Bundesfinanzministerium vorschlägt?

Alle Ideen, die jetzt im Moment diskutiert werden, müssen auf ihre Tragfähigkeit für die Zukunft überprüft werden. Die Konsolidierung allein ist mit Sicherheit nicht tragfähig für die Zukunft. Wesentlich ist eher, dass man sich überlegt, wie das Geschäftsmodell einer Landesbank aussieht. Es ist wesentlich, dass dieses Geschäftsmodell mit von einem öffentlichen Auftrag gedeckt ist. Dass Landesbanken auf dem internationalen Kapitalmarkt nach hohen Renditen Ausschau halten und in risikoreiche Papier investieren, kann kein öffentlicher Auftrag sein.

Wichtig ist, dass es eine funktionsfähige Zentralbank der Sparkassen gibt. Eine solche Zentralbank könnte auch den Mittelstand beim Auslandsgeschäft begleiten. Dazu würde ein einziges Zentralinstitut ausreichen.

Wie sollte denn das Kerngeschäft der Landesbanken aussehen?

Die zentrale Frage ist dabei: Warum brauchen wir eine Landesbank? Was ist der öffentliche Auftrag? Der öffentliche Auftrag kann sicher nicht die Gewinnerwirtschaftung mit staatlicher Haftung für risikoreiche Geschäfte sein. Sinnvoll wäre es hingegen sicherlich, dass der Mittelstand bei der Finanzierung und Abwicklung von Auslandsgeschäften unterstützt wird.

Es ist eine Minute
» vor zwölf, und die «
Zeit läuft

Lassen sich die Probleme des deutschen Bankensektors allein auf nationaler Ebene lösen oder bedürfen sie einer stärkeren internationalen Abstimmung?

Es wäre wünschenswert, wenn es zu einer internationalen Abstimmung käme. Bis jetzt zeichnet sich das allerdings nicht ab. Im Moment ist die Konsolidierung, die Sicherung und die Stabilisierung von Bankensystemen offenbar die Aufgabe von nationalen Regierungen. Das gilt augenscheinlich auch in der EU, und das ist sehr schade, weil hier eine Chance vertan wird, die EU-Finanzmarktintegration voranzubringen und auch Synergieeffekte zu realisieren. Die aktuelle Bewältigung der internationalen Bankenkrise wird so zu einem besonders kostenspielligen Projekt.

Was könnte noch auf uns zukommen, wenn es nicht gelingt, die Landesbanken wieder auf Kurs zu bringen?

Die Landesbanken machen rund 20 Prozent unseres Bankensystems aus. Darüber was passiert, wenn ein so großer Teil des Bankensystems ausfällt, möchte ich nicht spekulieren.

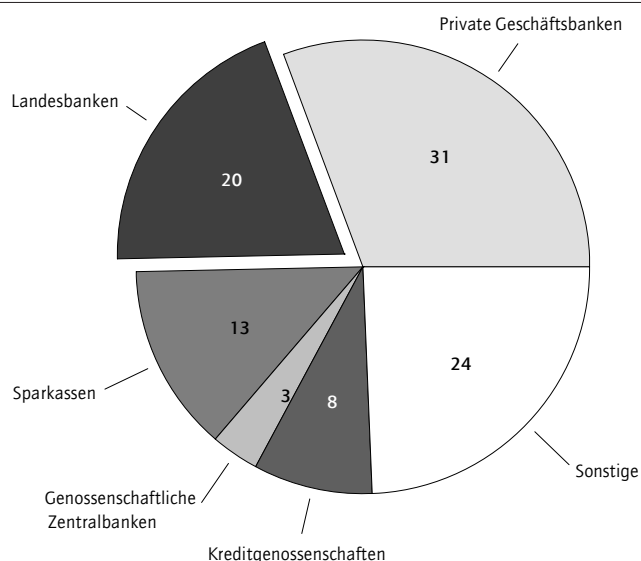
Ist es eher fünf vor oder bereits fünf nach zwölf?
Sagen wir mal, es ist eine Minute vor zwölf, und die Zeit läuft.

Das Gespräch führte
Erich Wittenberg.
Das vollständige Interview zum Anhören
finden Sie auf
www.diw.de

Abbildung 1

Struktur des deutschen Bankensektors

Anteile in Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank.

DIW Berlin 2009

Kommission abgeschafft worden. Allerdings war in diesem Rahmen eine Übergangsfrist eingeräumt worden: Für die von Landesbanken vor dem 18. Juli 2005 eingegangenen Verbindlichkeiten mit einer Laufzeit bis zum 31. Dezember 2015 gelten immer noch die umfassenden staatlichen Haftungsregelungen.² Im Vorfeld der Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung weiteten die Landesbanken ihre Bilanzsumme kräftig aus, um so der erwarteten tendenziellen Verteuerung der Refinanzierung entgegenzutreten.³ Bis dahin war den Landesbanken von den Rating-Agenturen vielfach eine erstklassige Bonität bescheinigt worden. Die Veränderung der staatlichen Haftungsbedingungen schlug sich jedoch keineswegs sofort in einer Revision der Bonitätseinschätzung durch die privaten Rating-Agenturen nieder.

² Unter „Gewährträgerhaftung“ ist die Haftung der Gebietskörperschaft für die Geschäftsaktivitäten zu verstehen. Durch die „Anstaltslast“ garantiert der Gewährträger das Fortbestehen des Kreditinstituts. Aus Sicht der Europäischen Kommission stellen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unzulässige und wettbewerbsverzerrende Garantien dar. Engerer, H., Schrooten, M.: Deutschlands Bankensektor. Perspektiven des Dreisäulensystems. Baden-Baden 2005.

³ Verbindlichkeiten gegenüber Banken ebenso wie Verbindlichkeiten aus Verbriefungen schnellten in der Phase vor der Revision der Haftungsbedingungen der Landesbanken ebenso wie die Bilanzsumme in die Höhe. Parallel dazu wurde die Kreditvergabe an Nichtbanken zurückgefahren, während die Kredite an Banken ebenso wie das Wertpapiergeschäft ausgeweitet wurden.

Seit langem schwache Performance der Landesbanken

Im internationalen Vergleich galt das deutsche Bankensystem lange als renditeschwach, aber stabil.⁴ Am unteren Ende der Renditeskala finden sich seit langem die Landesbanken. Offenbar konnten sie auch in Zeiten umfassender staatlicher Haftungsbedingungen den gegenüber privaten und genossenschaftlichen Kreditinstituten vorhandenen Wettbewerbsvorteil nicht dazu nutzen, überdurchschnittliche Eigenkapitalrenditen zu erwirtschaften (Abbildung 2). Die im Zeitraum von 1998 bis 2007 relativ geringen durchschnittlichen Renditen der Landesbanken werden gelegentlich damit in Verbindung gebracht, dass es sich um öffentlich-rechtliche Kreditinstitute handelt. Allerdings ist der Zusammenhang zwischen Eigentumsform und Rendite im deutschen Bankensystem nicht eindeutig: Denn die Sparkassen, die ebenfalls der öffentlich-rechtlichen Säule des Bankensystems zuzurechnen sind, gelten als außerordentlich leistungsfähig. Vieles spricht dafür, dass weniger die Eigentumsform als das unterliegende Geschäftsmodell für die Performance der Kreditinstitute ausschlaggebend ist. Die Sparkassen setzen ebenso wie die Genossenschaftsbanken auf das sogenannte Hausbankprinzip, bei dem der persönlichen und langfristigen Geschäftsbeziehung zwischen Kreditinstitut und Kunde eine besondere Bedeutung zukommt.⁵ Kredite an Nichtbanken haben bei den Sparkassen einen Anteil von 60 Prozent der Bilanzsumme; bei den Landesbanken liegt der Vergleichswert bei 36 Prozent (Tabelle 1). Hier lässt sich eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den regional aufgestellten Sparkassen und den übergreifend agierenden Landesbanken erkennen. Ohnehin sind die Kreditinstitute der öffentlich-rechtlichen Säule über eigentums- und haftungsrechtliche Regelungen eng miteinander verknüpft.

Fehlende Geschäftsideen, Renditedruck und risikoreiches Engagement auf dem internationalen Finanzmarkt

Bereits im Vorfeld der von der EU durchgesetzten Veränderungen staatlicher Haftung hatten sich die Landesbanken, teilweise beachtlich von ihren originären Aufgaben entfernt. Das einstmalig satzungsmäßig festgeschriebene Fördergeschäft

⁴ Vgl. zum Beispiel Brunner, A., Dercressin, J., Hardy, D., Kudela, B.: Germany's Three Pillar Banking System. Cross-Country Perspectives in Europe. IMF Occasional Paper Nr. 233, 2004.

⁵ Baas, T., Schrooten, M.: Relationship Banking and SMEs: A Theoretical Analysis. Small Business Economics, vol. 27(2), 127–137, October 2006.

musste ausgelagert werden.⁶ Nicht zuletzt durch den von Ländern und Kommunen eingeschlagenen Konsolidierungskurs nahm die Bedeutung der Landesbanken als Hausbanken der Gebietskörperschaften ab. Die satzungsgemäße Funktion als Zentralbank der Sparkassen sorgte dafür, dass die Landesbanken als überregionale Kapitalsammelstellen dienten und über reichlich Liquidität verfügten. Zugleich engagierten sich alle Landesbanken zunehmend in den Bereichen *Corporate Finance* sowie auf dem Kapitalmarkt- und Immobiliengeschäft und weiteten ihre internationalen Aktivitäten aus.⁷ Mit dieser Änderung der Geschäftsfelder näherten sich Landesbanken und private Großbanken an; originäre mit einem öffentlichen Auftrag verbindbare Geschäftsideen wurden von den Landesbanken nicht entwickelt.

Vielmehr bot es sich aus Sicht der Landesbanken an, die notorisch geringen Eigenkapitalrenditen durch Geschäfte auf dem internationalen Kapitalmarkt zu steigern. Die Eigentümer der Landesbanken, also insbesondere Sparkassen und Bundesländer, hatten diesen Instituten vielfach außerordentlich ambitionierte Renditeziele von 15 Prozent gesetzt.⁸ Derartige Eigenkapitalrenditen konnten durch das traditionelle Kreditgeschäft nicht erreicht werden; der Grundstein für das Ausweichen auf den internationalen Kapitalmarkt war durch diese Vorgaben der Eigentümer gelegt (Tabelle 2). Dazu kam, dass gerade das risikoreiche Geschäft mit Wertpapieren aus sogenannten Subprime-Krediten über außerbilanzielle Zweckgesellschaften abgewickelt werden konnte, die sich der Bankenaufsicht entzogen.⁹ Dabei entzog sich nicht nur die Risiko-

⁶ Schäfer, D., Zimmermann, K. F.: Unternehmensfinanzierung – Sind Förderbanken noch zeitgemäß? In: Keuper, F., Puchta, D. (Hrsg.): Strategisches Management in Förderbanken – Geschäftsmodelle, Konzepte, Instrumente. Wiesbaden 2008.

⁷ Berge, K., Berger, R., Locarek-Junge, H.: Deutsche Landesbanken: Status Quo und Strategien vor dem Hintergrund des Wegfalls der Staatsgarantien. In.: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin 4/2006, 73–92.

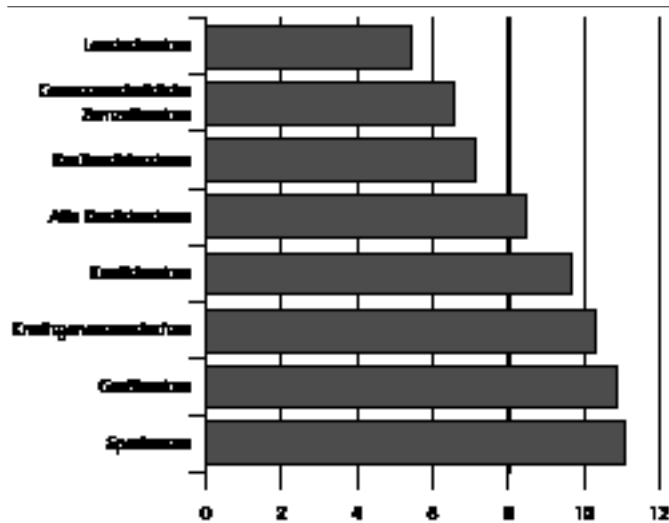
⁸ Vgl. z. B. Handelsblatt vom 2. September 2005: Halbjahres-Bilanzen 2005: Landesbanken stehen unter Druck.

⁹ Schäfer, D.: Agenda für eine neue Finanzmarktarchitektur. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 51–52/2008.

Abbildung 2

Eigenkapitalrendite nach Art der Bank im Durchschnitt der Jahre 1998 bis 2007

In Prozent



Quelle: Deutsche Bundesbank

DIW Berlin 2009

struktur des so getätigten Kreditersatzgeschäftes den Aufsichtsbehörden, sondern auch das Volumen. Auch die bankinternen Aufsichtsgremien versagten weitestgehend. Die SachsenLB häufte *Conduits* und *Special Investment Vehicles* in Höhe von mehr als 1000 Prozent ihres Eigenkapitals an. Bei der WestLB lag dieser Satz bei mehr als 500 Prozent (Stand Anfang 2008).¹⁰ Als diese Geschäfte zunehmend ausfallbedroht wurden, gerieten die Landesbanken wie auch die privaten Geschäftsbanken in den Sog der internationalen Finanzkrise. Als Mitglieder der Sparkassenfinanzgruppe sind die Landesbanken mit den Sparkassen haftungsrechtlich verbunden, sodass die Krise der Landesbanken auch in eine Krise der Sparkassen münden könnte.

¹⁰ Große Privatbanken wie die inzwischen fusionierten Dresdner Bank und die Commerzbank erreichten Vergleichswerte von über 360 beziehungsweise 85 Prozent. Die Deutsche Bank erreichte einen Wert von über 114 Prozent. IMF Survey: Germany: Policy Lessons from Financial Market Turbulences. Washington DC 2008.

Tabelle 1

Bilanzstruktur im deutschen Bankensektor

Aktiva in Prozent der Bilanzsumme

	Kredite an Banken	Kredite an Nichtbanken	Aktien	Beteiligungen	Festverzinsliche Wertpapiere	Sonstige
Landesbanken	37,10	36,03	0,50	1,88	19,89	4,60
Sparkassen	10,69	60,12	6,09	1,83	17,78	3,50
Private Großbanken	34,06	29,63	2,23	5,49	14,15	14,44

Quelle: Deutsche Bundesbank.

DIW Berlin 2009

Tabelle 2

Eigentumsrechtliche Verflechtung der Landesbanken Ende 2007

	Anteil in Prozent	Eigentümer
Nord/LB (inkl. Bremer Landesbank)	41,75	Land Niedersachsen
	8,25	Land Sachsen-Anhalt
	37,25	Sparkassenverband Niedersachsen
	7,53	Sparkassenverband Sachsen-Anhalt
	5,22	Sparkassenbeteiligungszweckverband Mecklenburg-Vorpommern
Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg – Girozentrale	92,5	Nord/LB
	7,5	Freie Hansestadt Bremen
WestLB AG	31,2	NRW.Bank
	25,2	Rheinischer Sparkassen- und Giroverband
	25,2	Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband
	17,4	Land NRW
	0,5	Landschaftsverband Rheinland
	0,5	Landschaftsverband Westfalen-Lippe
SaarLB Landesbank Saar	75,1	Bayern LB
	14,9	Sparkassenverband Saar
	10,0	Land Saarland
Landesbank Baden-Württemberg (inkl. Rheinland-Pfalz Bank und Sachsen Bank)	35,611	Land Baden-Württemberg
	35,611	Sparkassenverband Baden-Württemberg
	18,932	Landeshauptstadt Stuttgart
	4,923	L-Bank. Landeskreditbank Baden-Württemberg
	4,923	Sparkassen- und Giroverband Rheinland-Pfalz
BayernLB (inkl. SaarLB)	50	Freistaat Bayern
	50	Sparkassenverband Bayern
Landesbank Hessen-Thüringen	85	Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen
	10	Land Hessen
	5	Freistaat Thüringen
Landesbank Berlin	100	Landesbank Berlin Holding AG
HSH Nordbank	35,38	Freie Hansestadt Hamburg
	19,96	Land Schleswig-Holstein
	18,05	Sparkassen und Giroverband Schleswig-Holstein
	26,61	Sieben Trusts, die von J.C. Flowers & Co. LLC beraten werden

Quelle: VÖB.

DIW Berlin 2009

Rolle des Staates in der Krise

Der öffentlich-rechtliche Sektor des deutschen Bankensystems ist aus einem historischen Prozess hervorgegangen. Dabei wurde den staatlichen Kreditinstituten ein öffentlicher Auftrag etwa bei der Förderung des Sparsinns, der Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben zugesprochen. Derzeit befindet sich der deutsche Bankensektor in einer massiven Umbruchphase. Dies gilt nicht nur für die Landesbanken, sondern auch für die privaten Großbanken. Durch krisenbedingte Fusionen ist bereits jetzt der Konzentrationsgrad gestiegen; der Wettbewerb wird geringer. Zugleich kommt dem Staat, dem staatlichen Eigentum und den staatlichen Bürgschaften eine wachsende Bedeutung zu.

Grundsätzlich ist Eigentum mit Rechten und Pflichten verbunden. In der öffentlichen Dis-

kussion werden die staatlichen Eingriffe in das Finanzsystem vielfach einfach der staatlichen Haftung gleichgesetzt. Dies greift zu kurz. Staatliches Eigentum geht auch mit staatlichen Veräußerungs-, Verfügungs-, Gestaltungs- und Kontrollrechten einher. Die aktive Wahrnehmung von staatlichen Gestaltungsrechten in der Krise könnte indes zu einer sinnvollen Umgestaltung des bestehenden Gesamtsystems beitragen; Synergieeffekte könnten genutzt werden. Dies gilt umso mehr, als sich die großen privatwirtschaftlichen Geschäftsbanken mit ähnlichen Problemen wie die Landesbanken konfrontiert sehen: Landesbanken wie auch einzelne private Banken suchen den Schutz des von der Bundesregierung für den Bankensektor bereitgestellten Rettungsschirms. Bislang sind massive Auflagen der Bundesregierung gegenüber den Banken kaum zu erkennen. Auch tritt die Bundesregierung bislang nicht moderierend in dem Diskussionsprozess um die Fusion einzelner Landesbanken auf. Vielmehr wird den Bundesländern aber auch den anderen beteiligten

Interessengruppen immer noch eingeräumt, ihre Partialinteressen zu verfolgen.

Anders verhält sich dagegen die EU-Kommission. Die Milliarden spritzen aus öffentlichen Mitteln für kränkelnde Landesbanken, aber auch für private Geschäftsbanken, werden von der EU-Kommission mit Auflagen versehen. In der Regel ging es in der Vergangenheit dabei darum, dass Restrukturierungspläne vorgelegt werden mussten.¹¹ Inzwischen ist der Ton schärfer geworden. Zuletzt forderte die EU-Kommission sowohl für die notleidende WestLB als auch für die in massive Turbulenzen geratene HSH Nordbank nicht nur ein tragfähiges neues Konzept. Mit auf der Agenda stehen auch die deutliche Reduktion der Geschäftstätigkeit und der Verkauf in einem offenen Bieterverfahren.

Bisherige Krisenbewältigungsstrategien

Die Landesbanken sind systemisch relevante Kreditinstitute. Inzwischen setzen sie auf die Reduktion ihrer Geschäftstätigkeit, insbesondere auf dem Interbankenmarkt. Von März 2008 bis März 2009 sank die Bilanzsumme der Landesbanken um etwa 24 Milliarden Euro (1,2 Prozent). In der Diskussion um die Zukunft der Landesbanken wird vor allem auf die weitere Konsolidierung, eine mögliche Privatisierung und eine Zurückführung der Geschäftstätigkeit auf das sogenannte Kerngeschäft vorgeschlagen. Dabei ist davon auszugehen, dass das Kerngeschäft einer öffentlich-rechtlichen Bank sich in Zukunft massiv von dem Kerngeschäft einer privaten Geschäftsbank zu unterscheiden hat. Ist das Geschäftsmodell einer fortbestehenden Landesbank allein auf die Gewinnerwirtschaftung gerichtet, so gibt es keinen Grund für die öffentliche Haftung. Gewinnerwirtschaftung stellt keinen öffentlichen Auftrag dar. Damit stellt sich die Frage, was genau das Kerngeschäft von Landesbanken sein könnte. An dieser Stelle werden im Allgemeinen zwei Geschäftsfelder genannt: die Funktion der Landesbanken als Zentralbank der Sparkassen und die Finanzierung des Mittelstandes, insbesondere bei seinem Auslandsgeschäft. Zu beachten ist gerade bei dem letzten Argumentationsstrang, dass der deutsche Mittelstand nur zu einem gewissen Prozentsatz Auslandsgeschäfte durchführt. Damit wäre die Rolle zukünftiger Landesbanken auf internationalen Kapitalmärkten außerordentlich begrenzt.

Auswege

Der Staat hat im Zuge der Finanzkrise zu einem nicht unwesentlichen Teil die Verantwortung und Haftung für Bankaktivitäten übernommen. Ohnehin kommt dem staatlichen Eigentum an Kreditinstituten in Deutschland eine große Bedeutung zu. Diese staatlichen Eigentumsrechte wurden in der Vergangenheit dezentral von Kommunen und Bundesländern wahrgenommen. In der aktuellen Krise ist darüber hinaus das Bundesfinanzministerium durch die (Teil-)Verstaatlichung von systemrelevanten Kreditinstituten zu einem wichtigen Spieler auf dem Finanzmarkt geworden. In diesem Rahmen wurden auch einzelnen Landesbanken Mittel zur Refinanzierung oder Bürgschaften bereitgestellt. Diese Mittel sollten verstärkt mit Auflagen verbunden werden – nicht zuletzt, um den bislang massiv von Partikularinteressen geprägten Diskussionsprozess um die Zukunft der Landesbanken in geordnete und Erfolg versprechende Bahnen zu lenken. Offenbar ist die Bundesregierung hier als Moderator und Beschleuniger gefragt. Angesichts der tiefgreifenden Krise der Landesbanken bieten sich für einen solchen geordneten Restrukturierungsprozess vor allem drei zentrale Ansatzpunkte.

Eine Sparkassen-Zentralbank etablieren

Diese Aufgabe könnte von einem einzigen Zentralinstitut wahrgenommen werden. Diese Bank könnte auch den Mittelstand bei seinen Geschäften im Ausland begleiten. Die damit verbundene Konsolidierung bei den Landesbanken muss auch mit richtungsweisenden Strukturveränderungen einhergehen. Dies betrifft nicht nur eine Reorientierung bezüglich der Geschäftsfelder. Wesentlich scheint auch, die Corporate-Governance-Strukturen zu stärken.

Säulenübergreifende Fusion zulassen

Angesichts des Ausmaßes der Bankenkrise und des staatlichen Engagements im privaten Bankensektor scheint es nicht mehr zeitgemäß, über singuläre Lösungen für die einzelnen Säulen des Bankensystems nachzudenken. Vielmehr bietet es sich an, integrierend zu wirken. Denn die großen privaten Geschäftsbanken sind vielfach mit ähnlichen Problemen wie der Landesbankensektor konfrontiert. Vor diesem Hintergrund könnten gemeinsame Problemlösungsstrategien entwickelt werden. Ohnehin ist es geboten, dass der Staat die ihm übertragenen Eigentumsrechte an den privaten Banken aktiv wahrnimmt. Eine simple Reduktion der erworbenen staatlichen Eigentumsrechte auf die staatliche Haftung greift zu kurz.

¹¹ So zum Beispiel von der seit langem notleidenden WestLB, www.focus.de/finanzen/boerse/finanzkrise/west-lb-eu-genehmigt-milliardenspritze_aid_298522.html.

JEL Classification:
G21, G28, H11

Keywords:
Banks,
Government policy,
Loan guarantees,
Property rights

Integration in den europäischen Finanzmarkt forcieren

Bislang wird versucht, die Probleme des deutschen Bankensektors in erster Linie auf der nationalen Ebene zu lösen. Vor dem Hintergrund der voran-

schreitenden europäischen Finanzmarktintegration ist es ratsam, die einzelstaatlichen Maßnahmen zu koordinieren. In diesem Rahmen sollte weit über die bisherigen Absichtserklärungen auf der politischen Ebene hinausgegangen werden und endlich Taten folgen. Dazu gehört auch die Etablierung einer schlagkräftigen europaweiten Finanzaufsicht.

Weekly Report DIW Berlin

No 8/2009, April 22, 2009

A New Pension Formula: For More Fairness and Less Old-Age Poverty

Friedrich Breyer, Stefan Hupfeld

The statutory pension insurance system is set up according to the principle of participatory equivalence. This principle seeks to hold pension claims at a specific ratio to paid contributions so that a redistribution of income does not take place. In truth, however, there is a massive redistribution in favor of wage earners with higher incomes, as these individuals draw on their pensions for a longer period of time due to their greater statistical life expectancy. If life expectancy was taken into consideration in the pension formula, this would not only lead to greater distributional neutrality, it would also lead to significantly less old-age poverty among long-term contributors to the pension system.

Weekly Report DIW Berlin

No 9/2009, April 22, 2009

**Productivity in the Financial Sector:
Brains Are More Important than Computers**

Georg Erber, Reinhard Madlener

A conventional decomposition of the financial sector's gross value added growth into its various components indicates that investments in Information and Communication Technologies are highly important. However, a more comprehensive calculation reveals that growth is the result of – in particular – the increased deployment of medium-skilled labour, without whom the technological potential could not be fully realized. Further, productivity increases in the financial sector are also the result of value chains restructured in favour of external intermediate inputs. Case studies and microeconomic assumptions serve to confirm these relations.

Weekly Report DIW Berlin

No 10/2009, May 28, 2009

Wealth Inequality on the Rise in Germany

Joachim R. Frick, Markus M. Grabka

Individual net wealth in Germany totaled an average of around 88,000 Euros at the beginning of 2007 which was about 10 percent higher than in 2002. Decisive for this development was an increase in monetary wealth as well as wealth from private insurance. In connection with the overall quite unequal division of wealth, the median i.e., the value which separates the richest 50 per cent of the population from the poorest, continues to be only around 15,000 Euros. Nonetheless, around two thirds of the population of 17 years of age and above did not possess any or very little monetary and material wealth. So, on the whole, wealth inequality in Germany has continued to increase since 2002. Within the scope of this development, the wealth inequalities which already existed between West and East Germany have further increased since 2002, which has primarily been as a result of the decreasing market value of property in East Germany. Reforms of the state system providing for old age demand a reinforcement of private and company pension plans. Here, private asset accumulation through investment in owner-occupied properties and regular savings activity-also government sponsored-has particular significance in the maintenance of living standards after retirement.

Weekly Report DIW Berlin

No 11/2009, May 28, 2009

Do 'Bad' Jobs Lead to 'Good' Jobs? Evidence for 1997-2007

Bruce Headey

For some years now the German Government has been imposing increasingly strict job search requirements on unemployed people. One aim of current policy is to ensure that, if citizens accept unemployment benefits, they must actively search for work. Clearly, case managers try to match jobs to the qualifications of their clients, but it is generally required that individuals must take any job they are capable of doing, or risk losing benefits. One implied and sometimes stated justification for the requirement is that, once a person enters or re-enters the job market, he/she may have an improved chance of finding a better paying or more satisfying job, compared with someone who remains unemployed. Simply put, the idea is that any job is better than none, that 'bad' jobs may lead to 'good' jobs, or at least to 'better' jobs.

Weekly Report DIW Berlin

No 12/2009, May 28, 2009

Baltic Sea Pipeline: The Profits Will Be Distributed Differently

Franz Hubert, Irina Suleymanova

In late 2005, the German energy companies E.ON and Wintershall and Russian Gazprom reached an agreement to build a new huge pipeline Nord Stream through the Baltic Sea. This pipeline will provide Russia for the first time ever with the direct access to its Western European customers. This pipeline will contribute to the security of the Western Europe's energy supply through creating an alternative supply opportunity for the case when conflicts with the current transit states lead to disruptions in supply. The realization of the project will also shift the bargaining power from the transit states to the benefit of both Russia and the Western European natural gas importers. Particularly, White Russia as well as the Ukraine will have to accept lower transit fees in the future and have fewer means left to enforce special conditions for their own natural gas imports. The decision to construct the pipeline can be viewed as a consequence of institutional and political weaknesses in the transit states.

Weekly Report DIW Berlin

No 13/2009, May 28, 2009

**German Bad Bank Plan:
Government Should Take Over Toxic Assets at Zero Cost**

Dorothea Schäfer, Klaus F. Zimmermann

With Germany's banking sector still suffering from the effects of the financial crisis, public discussion of plans to place toxic assets in one or more bad banks has gained steam in recent weeks. The following paper presents a bad bank plan from the German Institute for Economic Research. The key element of the plan is the valuation of troubled assets at their current market value – assets with no market would thus be valued at zero. The current shareholders will cover the losses arising from the depreciation reserve in the amount of the difference of the toxic assets' current book value and their market value. Under the plan, the government would bear responsibility for the management and future resale of toxic assets at its own cost and recapitalize the good bank by taking an equity stake in it. In extreme cases, this would mean a takeover of the bank by the government. The risk to taxpayers from this investment would be acceptable, however, once the banks are freed from toxic assets. A clear emphasis that the government stake is temporary would also be necessary. The government would cover the bad bank's losses, while

Thema des nächsten Wochenberichts:
Arbeitsmarktprognose aus dem Internet?
Arbeitszeitwünsche von Frauen und Männern –
und die Realität

Veröffentlichungen des DIW Berlin

profits would be distributed to the distressed bank's current shareholders. The plan is viable independent of whether the government decides to have one centralized bad bank or to establish a separate bad bank for each systemically relevant banking institute. Under the terms of the plan, bad banks and nationalization are not alternatives but rather two sides of the same coin. This plan effectively addresses three key challenges. It provides for the transparent removal of toxic assets and gives the banks a fresh start. At the same time, it offers the chance to keep the cost to taxpayers low. In addition, the risk of moral hazard is curtailed.

Weekly Report DIW Berlin

No 14/2009, May 28, 2009

Emissions Trading and Promotion of Renewable Energy: We Need Both

Claudia Kemfert, Jochen Diekmann

Emissions trading and the promotion of the use of energy from renewable sources are key elements of German and European energy and climate policy. However, some critics oppose a targeted promotion of renewable energy, arguing in particular that this is ineffective or even damaging in conjunction with European emissions trading. Yet upon closer examination, the coexistence of emissions trading and promotion of renewable energy is not only possible, it is essential-provided the interactions between them are taken into account. It would be a mistake to discontinue the promotion of renewable energy. Quite to the contrary: A commitment to the continuation and further development of subsidy measures is necessary so that renewable energy-alongside increased energy efficiency-can furnish the foundation for a sustainable energy supply.

Weekly Report DIW Berlin

No 15/2009, June 4, 2009

International Trade Under Threat: Stopping Protectionism Through Institutional Reforms

Georg Erber, Ulrich Thießen

The global economic crisis has led to a massive increase in unemployment, and nearly all governments have declared the protection of domestic jobs to be a central economic policy aim. In the US, an additional \$ 790-billion economic stimulus package was adopted immediately after President Obama took office. The package includes a "Buy American" clause intended to give preferential treatment to domestic suppliers in public procurement, and is leading to counter-measures by other countries. In some cases, there have been tariff increases and trade-distorting currency depreciations. Already the announcement of protectionist measures can have immediate adverse effects on policy decisions elsewhere and one is reminded of the US Smoot-Hawley act of 1930 with its dramatic negative consequences on global trade and economic growth afterwards. Efforts should be made to strengthen multilateral organizations at this moment in the current global crisis. DIW Berlin advocates the reform of the International Monetary Fund. In addition, the G-20 should play a larger role in combating international financial crises. Finally, in the future, the EU should only be represented in the G-20 by a single representative.

Die Volltextversionen der Weekly Reports liegen als PDF-Dateien vor und können von den entsprechenden Webseiten des DIW Berlin heruntergeladen werden (www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/weekly_report/jahrgang_2009/93765.html).

The full text versions of the Weekly Reports are available in PDF format and can be downloaded from the DIW Berlin website (www.diw.de/english/volume_2009/93764.html).

Impressum

DIW Berlin
Mohrenstraße 58
10117 Berlin
Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann
(Präsident)
Prof. Dr. Tilman Brück
Dr. habil. Christian Dreger
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Prof. Dr. Alexander Kritikos
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Prof. Dr. Christian Wey

Chefredaktion

Kurt Geppert
Carel Mohn

Redaktion

Tobias Hanraths
PD Dr. Elke Holst
Susanne Marcus
Manfred Schmidt

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49 – 30 – 89789–249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 7477649
Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01805–19 88 88, 14 Cent./min.
Reklamationen können nur innerhalb
von vier Wochen nach Erscheinen des
Wochenberichts angenommen werden;
danach wird der Heftpreis berechnet.

Bezugspreis

Jahrgang Euro 180,–
Einzelheft Euro 7,–
(jeweils inkl. Mehrwertsteuer
und Versandkosten)
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende
ISSN 0012-1304
Bestellung unter leserservice@diw.de

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe und unter Zusendung
eines Belegexemplars an die Stabs-
abteilung Kommunikation des DIW
Berlin (Kundenservice@diw.de)
zulässig.

Gedruckt auf
100 Prozent Recyclingpapier.

Schlüssler 2008



Soll Deutschland mehr auf den Konsum setzen?

von Christian Dreger*

Die globale Wirtschaftskrise führt in diesem Jahr zu einer beispiellosen Schrumpfung der wirtschaftlichen Aktivität. In Deutschland macht sich die Krise vor allem wegen der hohen Exportquote bemerkbar.

Dadurch haben sich die Wachstumsaussichten so rapide verschlechtert wie in keinem anderen großen Industrieland. Lediglich in Japan wird das Bruttoinlandsprodukt im laufenden Jahr in ähnlicher Weise schrumpfen. Der Einbruch ist schärfer als der in den USA oder Großbritannien, obwohl diese Staaten gleichzeitig noch Immobilienkrisen zu verarbeiten haben.

Das Wachstum in Deutschland ist in den letzten Jahren erheblich von den Exporten bestimmt worden. Gleichzeitig ist der Zuwachs des privaten Verbrauchs hinter dem der Produktion zurückgeblieben. Eine höhere Konsumdynamik hätte den Einbruch stärker kompensieren können. Zeigt die aktuelle Krise demnach, dass das deutsche Modell eines exportinduzierten Wachstums ausgedient hat? Wäre es nicht besser, künftig mehr auf die Binnenkonjunktur zu setzen?

Wäre es nicht. Deutschland ist an den Weltmärkten vor allem bei den Investitionsgütern führend und hat seine Produktionsstrukturen entsprechend ausgerichtet. Diese Struktur kann nicht einfach auf den Konsum umgelegt werden. Private Haushalte fragen beispielsweise keine Fertigungsmaschinen nach. Das Exportgeschäft steigert die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit in Unternehmen, sichert konkurrenzfähige Arbeitsplätze und sorgt dafür, dass man von einem weltwirtschaftlichen Aufschwung überproportional profitiert. Eine Achillesferse ist indes die starke Ausrichtung auf den europäischen Markt, der derzeit noch tief in der Krise steckt. Auch traditionelle Absatzmärkte wie die USA dürften sich in den nächsten Jahren eher verhalten entwickeln. Eine stärkere Diversifizierung hin zu nicht-europäischen Schwellenländern könnte dazu beitragen, die Exporterfolge längerfristig auf eine solidere Basis zu stellen.

Ob Deutschland ein Konsumproblem hat, ist keine ausgemachte Sache. So liegt der Anteil des privaten Konsums am Bruttoinlandsprodukt über dem EU-Durchschnitt. Zwar konnte der Konsum in den letzten Jahren nur mäßig steigen, auch weil die Arbeitnehmer-einkommen unterproportional zugelegt haben. Eine dynamischere Binnenkonjunktur kann aber nicht durch eine Umverteilung zwischen Löhnen und Beschäftigung auf den Weg gebracht werden. Stattdessen sind verlässliche Rahmenbedingungen erforderlich, die die Planungssicherheit bei Unternehmen und privaten Haushalten erhöhen. Dazu zählt auch eine nachhaltige Finanzpolitik, die auf glaubwürdige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte setzt und Handlungsspielräume zurückerobert.

* Dr. habil. Christian Dreger leitet die Abteilung Konjunktur am DIW Berlin.