

Á

**Dr. Andreas Dombret**  
Mitglied des Vorstands  
der Deutschen Bundesbank

**Finanzstabilität – Herausforderungen im öffentlich-rechtlichen  
Bankensektor**

Rede bei der 9. Handelsblatt Jahrestagung

in Berlin

am 2. Februar 2011

– Es gilt das gesprochene Wort –

## Inhalt

1	Einleitung .....	2
2	Risikotragfähigkeit im deutschen Bankensektor .....	3
3	Krisenanfällige Geschäftsmodelle.....	7
4	Von krisenanfälligen Geschäftsmodellen zur Neuordnung des Landesbankensektors.....	10
5	Schluss .....	13

### 1 Einleitung

Gerne bin ich der Einladung gefolgt, heute zu Ihnen zum Thema „Finanzstabilität – Herausforderungen für den öffentlich-rechtlichen Bankensektor“ zu sprechen. Dies ist gewiss kein neues Thema. Eigentlich ist das Thema mindestens so alt wie die Finanzkrise selbst. Schon ab dem Sommer 2007 standen – bei Weitem nicht nur, aber auch – öffentlich-rechtliche Institute, genauer gesagt einige Landesbanken, im Zentrum der Finanzkrise in Deutschland. Hier hatten sich in mehreren Fällen bereits vor Ausbruch der Finanzkrise strukturelle Probleme aufgebaut, die auch zu Gefahren für die Finanzstabilität geworden sind.

Dass das Thema heute nach wie vor aktuell ist, hat vor allem zwei Gründe:

- Erstens, mehr als drei Jahre nach ihrem Ausbruch ist die Finanzkrise keineswegs überwunden. Obgleich insgesamt einige günstige Tendenzen zu erkennen sind, wird das Finanzsystem weiterhin von einer ganzen Reihe teilweise miteinander verknüpfter Faktoren belastet.

- Zweitens, bei Finanzintermediären besteht weiter Anpassungsbedarf, In Deutschland gilt dies nicht zuletzt auch für die Landesbanken.

Wenn ich mich jetzt im Weiteren mit den Landesbanken beschäftige, dann gewiss nicht, um mich an einer Eigentümerdebatte zu beteiligen. Es geht mir um **Finanzstabilität**, nicht um Eigentümerstrukturen. Ich konzentriere mich in meinem Vortrag auf die Landesbanken und nicht etwa auf die Sparkassen, weil aus Sicht der Finanzstabilität die Probleme des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in erster Linie bei einigen von ihnen und ihren Geschäftsmodellen liegen, nicht bei den Sparkassen. Und die Landesbanken gehören zu den großen deutschen Banken. Sie fallen deutlich ins Gewicht.

Bitte gestatten Sie mir eine weitere Vorbemerkung: Ein Geschäftsmodell ist eine sehr unternehmensspezifische Angelegenheit. Es verkörpert das Selbstverständnis des Unternehmens, seine „corporate identity“, seine Unternehmenstradition – und deswegen ist es ja auch bisweilen so schwer zu verändern. Im besten Falle kann es sogar so etwas wie den Baustein einer „Wertegemeinschaft“ markieren. So gesehen besteht der Landesbankensektor aus acht Einzelfällen mit acht ganz unterschiedlichen Traditionen und Datenkränzen, die nur eingeschränkt miteinander vergleichbar sind.

## 2 Risikotragfähigkeit im deutschen Bankensektor

Die Bundesbank ist sich der Unterschiedlichkeit der Kreditinstitute durchaus bewusst. Nicht umsonst steht ein Hauptkapitel unseres jüngsten Stabilitätsberichts unter der Überschrift „Anstieg und Spreizung der Risikotragfähigkeit im deutschen Finanzsystem“. Dies ist eine der zentralen Botschaften unseres Berichts.

[Folie 1]

Damit ist gemeint, dass sich die Risikotragfähigkeit im vergangenen Jahr zunächst einmal insgesamt verbessert hat. Was die eine Säule der Risikotragfähigkeit, die Kapitalseite, angeht, so hat sich die Kapitalisierung im Durchschnitt der großen Banken erhöht. Auf der anderen Seite zeigt sich aber eine beachtliche Spreizung zwischen den großen Instituten. Und diese „Zwei-Klassen-Gesellschaft“ ist auch innerhalb der Gruppe der Landesbanken anzutreffen. Dabei weisen die Landesbanken als Gruppe niedrigere Kernkapitalquoten auf als die übrigen großen Banken. Zuletzt belief sie sich im dritten Quartal 2010 im Aggregat auf 10,8 %, verglichen mit 11,5 % bei den anderen großen deutschen Banken.

[Folie 2]

Bei den Landesbanken setzte sich im vergangenen Jahr der schon seit längerem zu beobachtende Trend abnehmender risikogewichteter Aktiva weiter fort. Sie betrieben also De-Risking. Aber nicht nur dies: Sie haben auch die Bilanzsummen weiter zurückgeführt – im Unterschied zu den übrigen großen Banken, deren Bilanzsumme gestiegen ist.

Diese Unterschiede gehen in erster Linie auf EU-Auflagen aus Beihilfeverfahren zurück, die die Umstrukturierung der staatlich gestützten Banken vorsehen.

Nun weiß ich, dass die Kommission im Abwägen der Ziele Finanzstabilität und Wettbewerbsgleichheit als Hüterin der Verträge eher letzteres betont. Das kann in akuten Stressphasen zu nicht immer ganz glücklichen Entscheidungen führen. Man muss aufpassen, nicht durch unbedachtes Handeln in einem fragilen Umfeld den Stress sogar auszulösen. Die zu treffenden beihilferechtlichen Entscheidungen sind daher, auch wenn sie wettbewerbsrechtlich zutreffend und geboten sind, auf ihre systemische Relevanz zu prüfen, um

eine Überreaktion zu vermeiden. Auf alle Fälle benötigt ein Systemwechsel ausreichend Zeit sowie die dafür notwendige Koordinierung.

Auf der anderen Seite frage ich mich, wo wir heute ohne die Auflagen der Kommission bei der notwendigen Konsolidierung stünden. Sind die Auflagen letztlich nicht im wohlverstandenen längerfristigen Interesse der Finanzstabilität? Zielen sie doch darauf ab, dass sich die Landesbanken wieder auf ihr Kerngeschäft konzentrieren. Die Bilanzsumme soll insgesamt verringert, Risikoaktiva sollen abgebaut werden und bestimmte Beteiligungen sowie Nicht-Kernaktivitäten sind zu veräußern. Insoweit drückt sich in der aktuellen Entwicklung ein Konsolidierungsfortschritt aus, der vor allem dort zu verzeichnen ist, wo die Europäische Kommission im Rahmen des EU-Beihilfeverfahrens die staatlichen Rettungen mit Auflagen verbunden hat. Andere Anpassungen stehen noch aus. Aus unserer Sicht müssen die tragfähigen Teile am Ende auch so zusammengefügt werden, dass nachhaltig lebensfähige Institute daraus entstehen. Es muss erkennbar werden, was die künftige Landesbankenwelt im Innersten zusammenhält.

Dass manche Institute die Gelegenheit nicht genutzt haben, bis zum Ende des letzten Jahres zusätzliches Kapital vom SoFFin zu beantragen und sich damit für eine Umstrukturierung zu rüsten, ist auch vor dem Hintergrund der notwendigen Anpassungen an die neue Eigenkapitalregeln bedauerlich und setzt leider die Tradition verzögerter oder unterlassener notwendiger Anpassungen fort. Seit Anfang dieses Jahres gibt es Bundesmittel jedenfalls grundsätzlich nur noch aus dem Restrukturierungsfonds unter den Bedingungen der Restrukturierungsverwaltung. Ein solches Regime wäre für die Betroffenen gewiss kein „Waldspaziergang beim Betriebsausflug“. Mit dem Restrukturierungsgesetz besteht aber die Chance, die systemischen Teile eines Instituts zu schützen, ohne das „*too-big-to-fail*“-Problem zu verschärfen. Es hilft, die Ansteckung zu verhindern und stärkt gleichzeitig die

Verantwortung der Eigentümer bzw. Träger. Beides ist für Finanzstabilität von entscheidender Bedeutung.

[Folie 3]

Was die zweite Säule der Risikotragfähigkeit, die Ertragslage, betrifft, so zeigt sich im gesamten Bankensektor wie auch bei den Landesbanken eine Zweiteilung in Gewinner und Verlierer. Insgesamt hatte das Provisionsgeschäft bei den großen deutschen Banken von einer zunehmenden Nachfrage nach Bankleistungen profitiert, aber auch hier gibt es Unterschiede. Bei denjenigen Banken, deren Spielräume durch Bilanzschrumpfungen und Restrukturierungen begrenzt wurden, sank das Provisionsergebnis, u. a. weil dort höhere Provisionsaufwendungen für bereitgestellte Garantien zu leisten waren.

Das Zinsgeschäft insgesamt bildet seit Ausbruch der Finanzkrise einen wichtigen Ertragspfeiler. Die niedrigen Kurzfristzinsen haben hier geholfen. Bei den Landesbanken hat es das Zinsergebnis im dritten Quartal des vergangenen Jahres gestützt.

[Folie 4]

Bei den Handelsergebnissen ist insbesondere zu beachten, wie viele Risiken eingegangen werden, um ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen. Die Relation aus erzielten Erträgen und Risikoübernahmen hat sich für die großen deutschen Banken seit den dramatischen Handelsverlusten im Jahr 2008 enorm verbessert, sodass sich die durchschnittlichen risikoadjustierten Handelsergebnisse im vergangenen Jahr wieder auf einem normalen Niveau stabilisiert haben. Diese günstige Entwicklung resultiert – anders als in den Jahren vor dem Ausbruch der Finanzkrise – nicht aus einer zusätzlichen Risikoübernahme. Vielmehr konnten die marktaktiven sogenannten „Modelle-Banken“ – dies sind solche, die ein aufsichtlich

anerkanntes Modell nutzen – von einem stark gestiegenen Handelsvolumen profitieren, allerdings mit deutlichen institutsspezifischen Unterschieden.

Mehr als aktuelle Momentaufnahmen sagen die längerfristigen Durchschnitte und der Vergleich dieser Größe mit anderen Instituten über Geschäftsmodelle, Risikopräferenzen und Handelsstrategien aus. Und auch hier komme ich nicht umhin festzustellen: Gemessen an den risikoadjustierten Handelsergebnissen liegt der Landesbankensektor strukturell – d. h. im längerfristigen Durchschnitt – deutlich unter denen der anderen „Modelle-Banken“. Insofern muss der Landesbankensektor mehr Risiken eingehen, um dieselben Erträge zu erwirtschaften, wie andere „Modelle-Banken“.

Im Ergebnis ist damit der Landesbankensektor seit Jahren weniger rentabel als andere Banken. Nun wäre das wohl hinnehmbar, wenn dafür die Erträge weniger volatil wären. Doch dies ist nicht der Fall. So stellte zum Beispiel der Internationale Währungsfonds in einer Studie fest: *„Taken together the Landesbanken do not appear to have substantially lower volatility of ROEs than other banks ...“*. Die Vergleichsgruppe dieser Studie bestand aus den 100 größten europäischen Kreditinstituten. Der Steuerzahler hat sein Geld im Landesbankensektor also weder besonders rentabel noch besonders sicher angelegt.

### **3 Krisenanfällige Geschäftsmodelle**

Ich deutete es schon an: Letztlich kommt darin zum Ausdruck, dass sich Geschäftstätigkeit und Selbstverständnis – mithin das Geschäftsmodell – einiger Landesbanken in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt haben. Von ihrer ursprünglichen Aufgabe, als staatseigene Institutionen die Landesentwicklung zu fördern und als Girozentralen wichtige Dienstleistun-

gen für die Sparkassen zu übernehmen, haben sie sich weit entfernt. Das Verbundgeschäft mit den Sparkassen macht seit einiger Zeit nur einen kleinen Teil ihrer Erträge aus.

Am Beispiel einiger Landesbanken kann man gleichsam wie in sogenannten „Eventstudien“ nachvollziehen, auf welche Weise Geschäftsmodell und Finanzstabilität zusammenwirken. Das erste *Event* war der Wegfall von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast. Wie reagierten einige Landesbanken mit ihren Geschäftsmodellen hierauf?

Im zweiten Schritt der Eventstudie werden die gewandelten Geschäftsmodelle dann mit dem externen Schock der Finanzkrise konfrontiert. Wie haben sich die neuen Geschäftsmodelle bewährt? Wo wurden die Grenzen sichtbar?

Wie häufig im Leben werden die strategischen Fehler weniger in Krisenzeiten gemacht als vielmehr in Zeiten, in denen es noch vergleichsweise gut läuft – in diesem Fall bedeutet dies: zu der Zeit, als die Landesbanken die Privilegien der Gewährträgerhaftung noch nutzen konnten. Damals wurden die Weichen zum Teil falsch gestellt. Einige Landesbanken haben sich vor dem Wegfall der Gewährträgerhaftung zusätzlich Liquidität beschafft – Liquidität, die dann dringend nach rentierlichen Anlagen suchte und letztlich in vergleichsweise riskanten Anlagen floss.

[Folie 5]

Im Laufe der Zeit verlagerten einige Landesbanken ihr Geschäftsfeld zunehmend auf das Kapitalmarktgeschäft, in den Bereich der Auslandsfinanzierung und in das Kreditersatzgeschäft. Damit wurde die Kontrolle über die Risiken schwieriger. Und wie andere Banken auch hat man sich zu sehr auf externe Ratings verlassen. Die Finanzkrise hat schließlich offengelegt, wie gefährlich dies war. Bei Geschäftsmodellen, die stark auf solche Geschäfts-

felder wie Kreditersatzgeschäft und Auslandsfinanzierung setzen, sind die „*asymmetrischen Informationsprobleme*“, wie der Ökonom das nennt, nicht zu vernachlässigen. Sie sind bestimmt größer, als wenn sich das Aktivgeschäft auf die heimischen Nichtbanken konzentriert hätte, wo die eigentliche Expertise der Landesbanken lag. Das Ergebnis ist vorprogrammiert: Ein Portfolio mit riskanten Engagements, das obendrein noch unzureichend diversifiziert ist. Solche Strukturen gilt es jetzt zu korrigieren, nicht zuletzt bei der einen oder anderen Landesbank.

Es ist schon augenfällig: Die von der Krise stärker betroffenen Landesbanken zeichnen sich durch ein geringeres Engagement im Kreditgeschäft mit Nichtbanken aus. Kredite wurden oft an Unternehmen vergeben, die nicht im regionalen Einzugsbereich einer Landesbank tätig sind, auch weil man nicht in die Konkurrenz mit den Sparkassen der Region treten wollte. Und im eigenen Einzugsbereich vergab man die Kredite eher an große als an kleine oder mittlere Unternehmen.

[Folie 6]

Wie sieht es nun auf der Passivseite aus? Zwischen dem Wegfall der Gewährträgerhaftung und dem Ausbruch der Finanzkrise nahm das Interbankengeschäft zu. Auch das niedrige Gewicht der Einlagen von Nichtbanken spielte eine Rolle. In der Konsequenz stand die Refinanzierung somit auf einer störanfälligen Basis.

Zugegeben, ähnliche Entwicklungen konnte man sehr wohl auch bei anderen großen Banken beobachten. Aber die Eigentümerstruktur der Landesbanken hätte andere, nämlich niedrigere Risikopräferenzen und eine andere Geschäftsorientierung nahegelegt. Von der Vorstellung, dass die Landesbanken mit ihrer Kreditpolitik einen Beitrag zur Entwicklung des eigenen Bundeslandes leisten, war diese Praxis jedenfalls weit entfernt. Die Geschäftspolitik

solcher Landesbanken hatte sich somit weit vom Prinzip der Dezentralität entrückt. Dies macht nachvollziehbar, wieso diese Institute in besonderem Maße von der Finanzmarktkrise getroffen wurden.

Diese Tendenzen zeigten sich bis zum Vorabend der Krise. Mit der Krise trat das aus Landesbankensicht zweite Großevent des vergangenen Jahrzehnts ein. Sie legte die Verwundbarkeiten der Geschäftsmodelle offen: Mit der Vertrauenskrise am Interbankenmarkt stand man nun vor erheblichen Refinanzierungsschwierigkeiten und in mehreren Fällen sogar vor erheblichen Abschreibungserfordernissen, die vom Steuerzahler gedeckt werden mussten. Das Kreditersatzgeschäft brach zusammen. Und im Zuge des allgemeinen Deleveraging-Prozesses kam es zu einer Wiederentdeckung des Inlandsgeschäfts.

#### **4 Von krisenanfälligen Geschäftsmodellen zur Neuordnung des Landesbankensektors**

Eines erscheint mir in diesem Zusammenhang klar: Bei der Mehrzahl der Landesbanken ist die Frage stabiler Geschäftsfelder und Strukturen nicht länger aufschiebbar. Was ist also zu tun, um zu weniger krisenanfälligen Strukturen zu kommen? Die Zukunftsfähigkeit des Landesbankensektors hängt ganz entscheidend an der Frage, ob es gelingt, nachhaltige Geschäftsmodelle zu entwickeln, und auch an der Bereitschaft, Überkapazitäten abzubauen. Bislang ist es erst vereinzelt zu größeren Kostensenkungsmaßnahmen und allenfalls zu selektiven Anpassungen der Geschäftsmodelle gekommen.

Sicherlich gibt es keinen Masterplan, um von krisenanfälligen Geschäftsmodellen und Geschäftsstrukturen zu einer robusten Neuordnung zu gelangen. Auch ist es nicht die Aufgabe der Zentralbank oder der Aufsicht, im Einzelnen Geschäftsmodelle zu entwickeln. Die Auf-

sicht prüft hier lediglich die Konsistenz zwischen Geschäfts- und Risikostrategie, und jede Strukturveränderung sollte soweit wie möglich Marktprozessen und dem betriebswirtschaftlichen Kalkül der Sparkassen und der übrigen Träger unterliegen. Doch möglicherweise lassen sich doch einige Eckpunkte einer denkbaren Neuordnung skizzieren.

Zu hinterfragen ist gewiss das Selbstverständnis einiger Landesbanken als globale Player. Grundsätzlich verlangt die Eigentümerstruktur eine geringe Risikoneigung. Von breitflächigen „*Stand-Alone*“-Lösungen wird man ebenfalls Abstand nehmen müssen.

Das Referenzmodell für aus Sicht der Finanzstabilität tragbare Geschäftsmodelle sollte grundsätzlich zwei Punkte umfassen:

- Es sollte sich, erstens, an der **Verbundzusammenarbeit** orientieren, also an einer sinnvollen Ergänzung des Leistungsspektrums der Sparkassen.
- Zweitens sollte das Geschäftsmodell hinreichend **Stabilität** aufweisen. Das heißt, auch in schwierigeren Geschäftsjahren sollte die Eigenkapitalbasis nicht substanziell angegriffen und in guten Jahren eine angemessene Rendite erwirtschaftet werden. Das ist die Basis jeder Risikotragfähigkeit und damit die Basis für Finanzstabilität.

Dazu könnte neben dem klassischen Verbundgeschäft die sinnvolle Ergänzung des Leistungsspektrums der Sparkassenfinanzgruppe gehören, beispielsweise mittelstandsnahe Bankdienstleistungen und die Abwicklung des Zahlungsverkehrs als Ergänzungen des Firmenkundengeschäfts der Sparkassen.

Und hierzu gehören sicher auch Auslandsbegleitung und Auslandsgeschäft der Firmenkunden der Gruppe. Man muss freilich beachten: Die hierfür notwendigen Auslandsniederlassungen verursachen hohe Fixkosten, weshalb nicht jede heute existierende Landesbank dieses Geschäft kosteneffizient betreiben kann und es vielmehr Skaleneffekte einer Bündelung zu nutzen gilt. Zu dieser Ausrichtung passt schließlich auch ein rein kundengetriebenes Kapitalmarktgeschäft. Eigenhandel und Kreditersatzgeschäft gehören hingegen aus meiner Sicht nicht mehr zu einem solchen Geschäftsmodell ebenso wenig wie die im letzten Jahrzehnt umfangreichen Aktivitäten im Auslandsgeschäft ohne Bezug zur inländischen Kundschaft. Die inländische gewerbliche Immobilienfinanzierung stellt möglicherweise ebenfalls eine zum Angebot der Sparkassen komplementäre Aufgabe dar.

Man darf sich aber nichts vormachen: Auch wenn sich die Landesbanken so aufstellen würden, kommen sie am Abbau von Überkapazitäten trotzdem nicht vorbei. Wie auch immer die Neuordnung im Einzelnen aussieht, so oder so sind Doppelarbeiten und Redundanzen in Landesbankensektor abzubauen.

Die Neuordnung braucht die Bereitschaft hierzu – genauso wie die Bereitschaft der Sparkassen, die Verbundkooperation mitzutragen. Hier geht es um eine Partnerschaft. Und man muss auch die Frage einer möglichen Konsolidierung und Integration beantworten. Theoretisch denkbar sind im Grunde zwei Optionen:

- Bei der ersten Option käme es zu einer **horizontalen** Integration von Landesbanken. Ihr Erfolg hinge wesentlich von den erreichbaren Kosteneinsparungen und Synergien ab.
- Die zweite Option beruht auf einer **vertikalen** Integration mit Sparkassen der Region.

Aus Sicht der Finanzstabilität ist es bei der ersten Option wichtig, dass sich die Portfolien sinnvoll ergänzen und die Gesamtrisiken spürbar kleiner werden. Auf keinen Fall sollten Gebilde geschaffen werden, die so groß sind, dass die systemischen Risiken letztlich sogar noch größer werden. Bei der Vertikalisierungslösung besteht die Gefahr der Zementierung bisheriger Strukturen. Langfristig nicht tragfähige Geschäftsbereiche müssten möglicherweise von den angeschlossenen Sparkassen alimentiert werden.

Konsolidierung ergibt Sinn, um Überkapazitäten abzubauen. Hierzu rufe ich hier und heute alle Beteiligten auf.

## 5 Schluss

Sicherlich sollte ein Zentralbanker an dieser Stelle nicht weitergehen. Aber er kann auf die für die Finanzstabilität wichtigen Bedingungen hinweisen. Die Entscheidungen selbst sind letztlich von den hierfür Verantwortlichen zu treffen. Aber eines ist klar: Es ist Zeit zu handeln. Die Sachlage drängt. Oder wie es der römische Philosoph Seneca ausdrückte:

*“Den Willigen führt das Schicksal, den Unwillen zerrt es dahin.“*

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

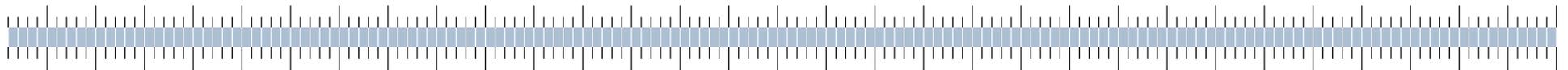
\* \* \*

# Finanzstabilität - Herausforderungen an den öffentlich-rechtlichen Bankensektor

**Dr. Andreas Dombret**

Mitglied des Vorstands  
der Deutschen Bundesbank

**Berlin, 02. Februar 2011**

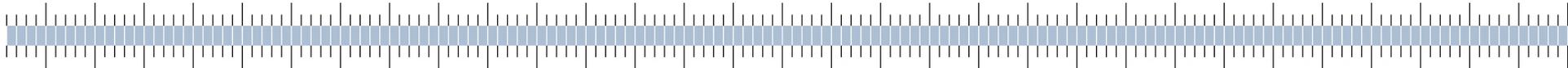
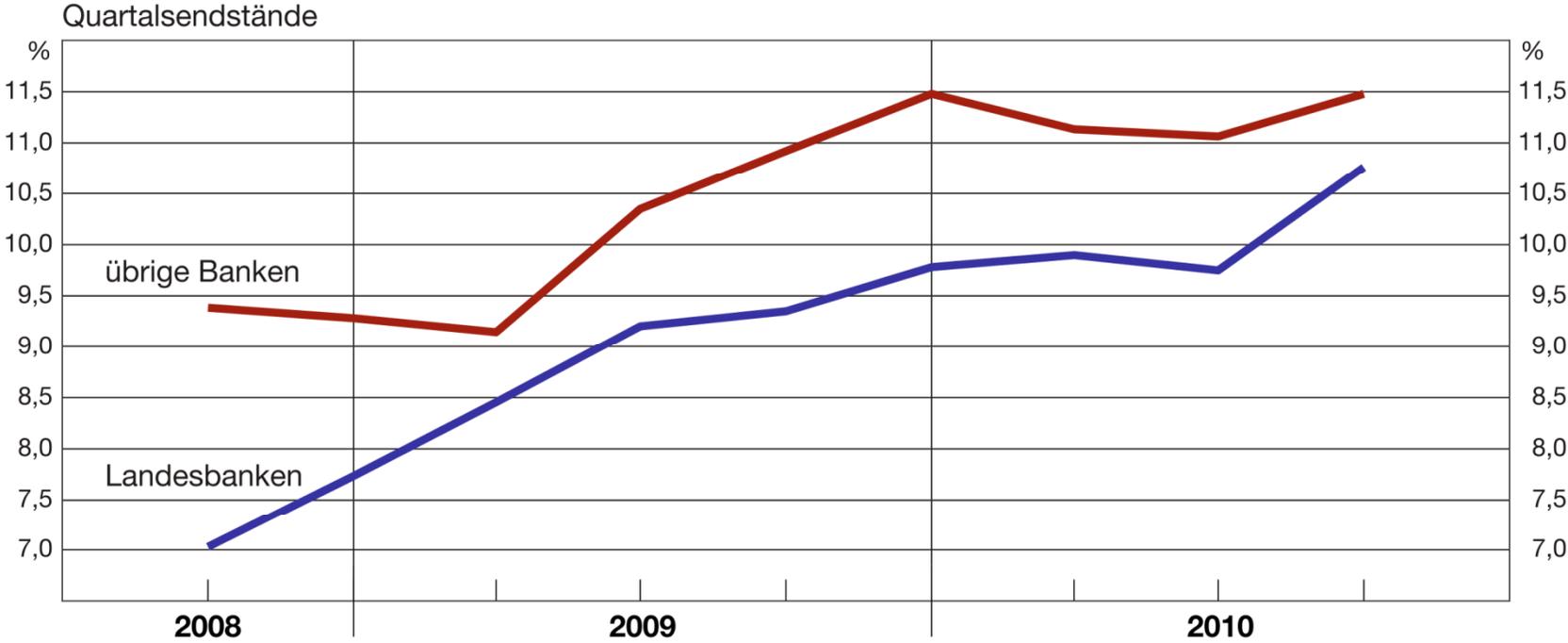


Sendesperfrist: 02.02.2011, 09:30 Uhr MEZ

# Finanzstabilität - Herausforderungen an den ö.-r. Bankensektor



## Kernkapitalquoten

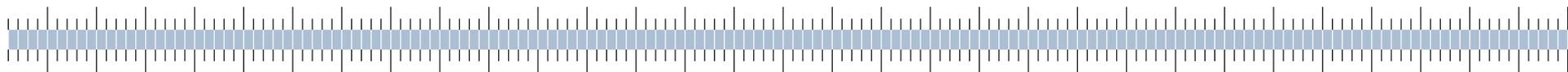
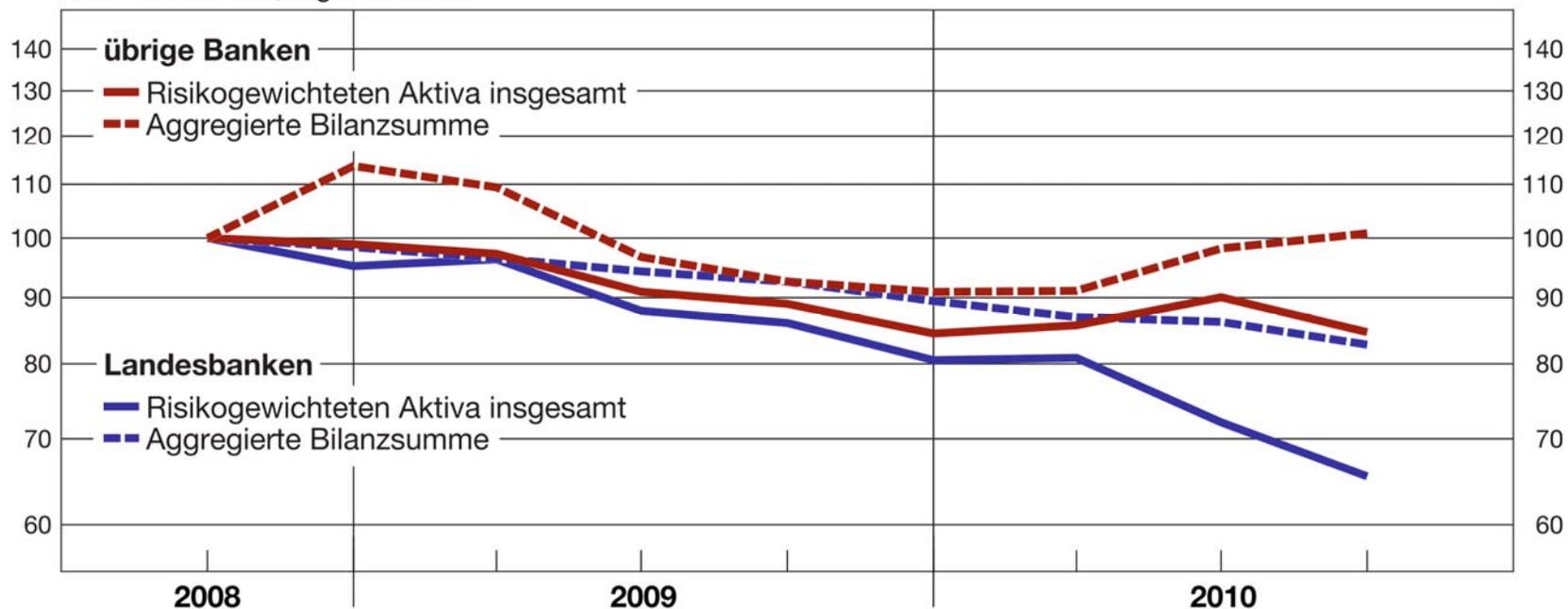


# Finanzstabilität - Herausforderungen an den ö.-r. Bankensektor



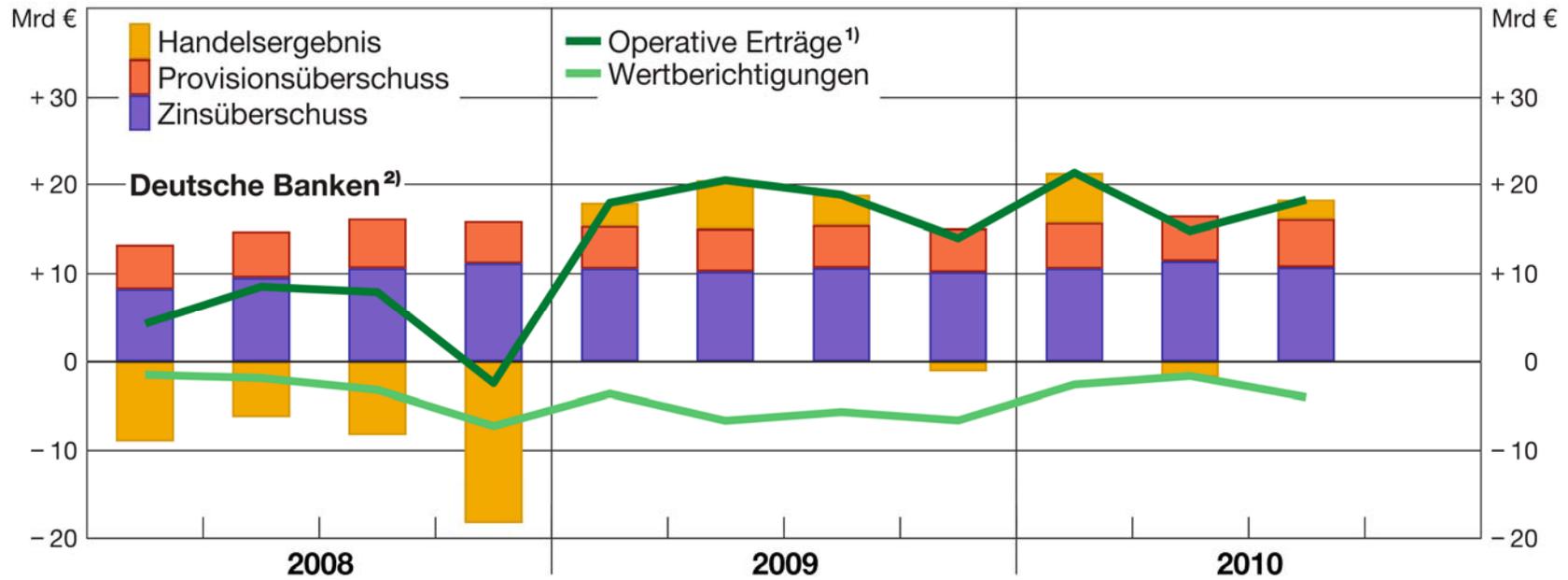
## Veränderung der Bilanzsumme und der Risikogewichteten Aktiva

30.9.2008 = 100, log. Maßstab

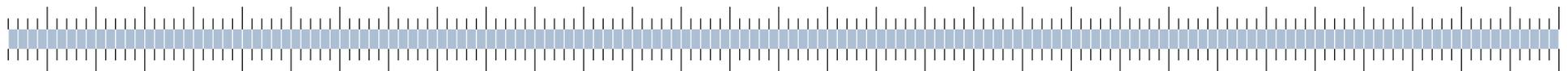


# Finanzstabilität - Herausforderungen an den ö.-r. Bankensektor

## Ergebniskomponenten



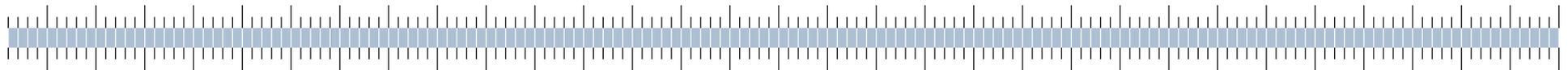
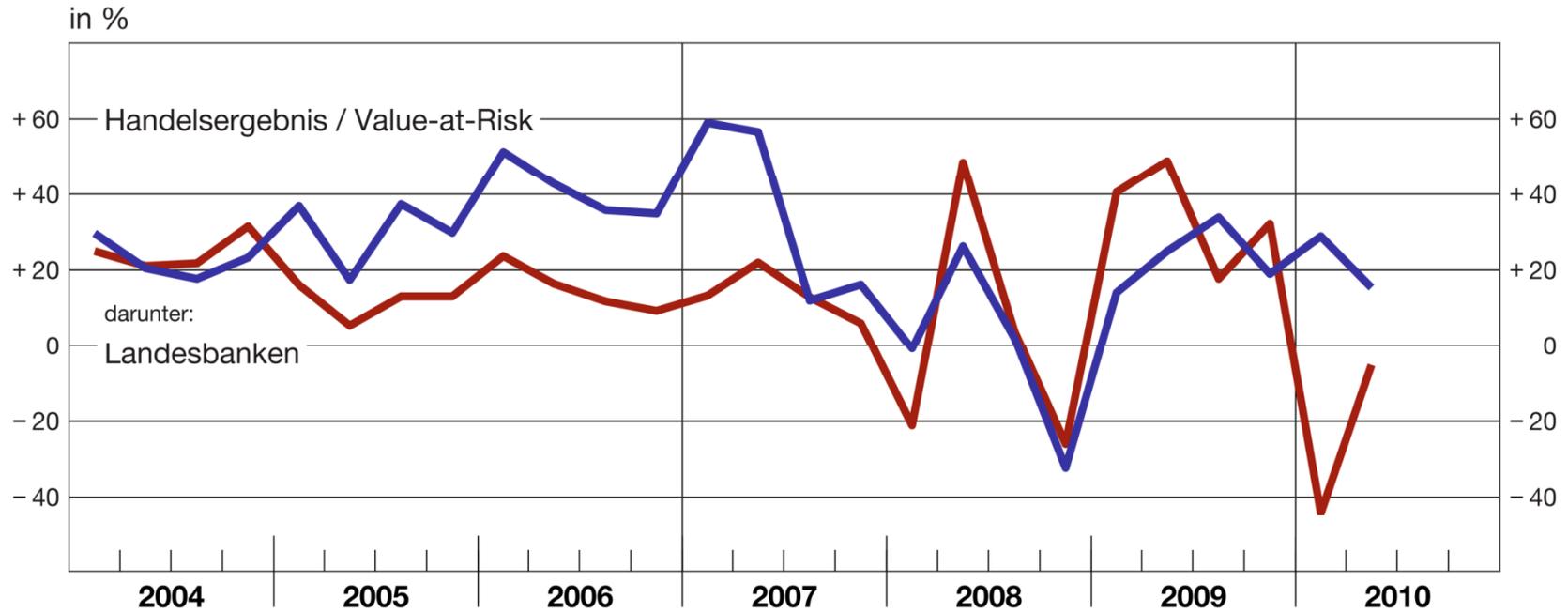
1) Summe aus Zinsüberschuss, Provisionsüberschuss und Handelsergebnis. — 2) Umfasst 13 der größten, international tätigen deutschen Banken.



# Finanzstabilität - Herausforderungen an den ö.-r. Bankensektor



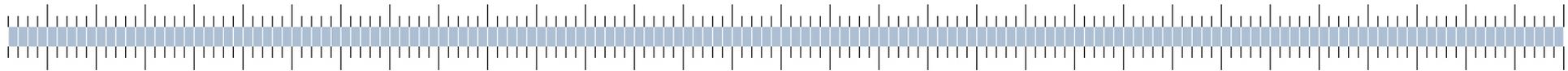
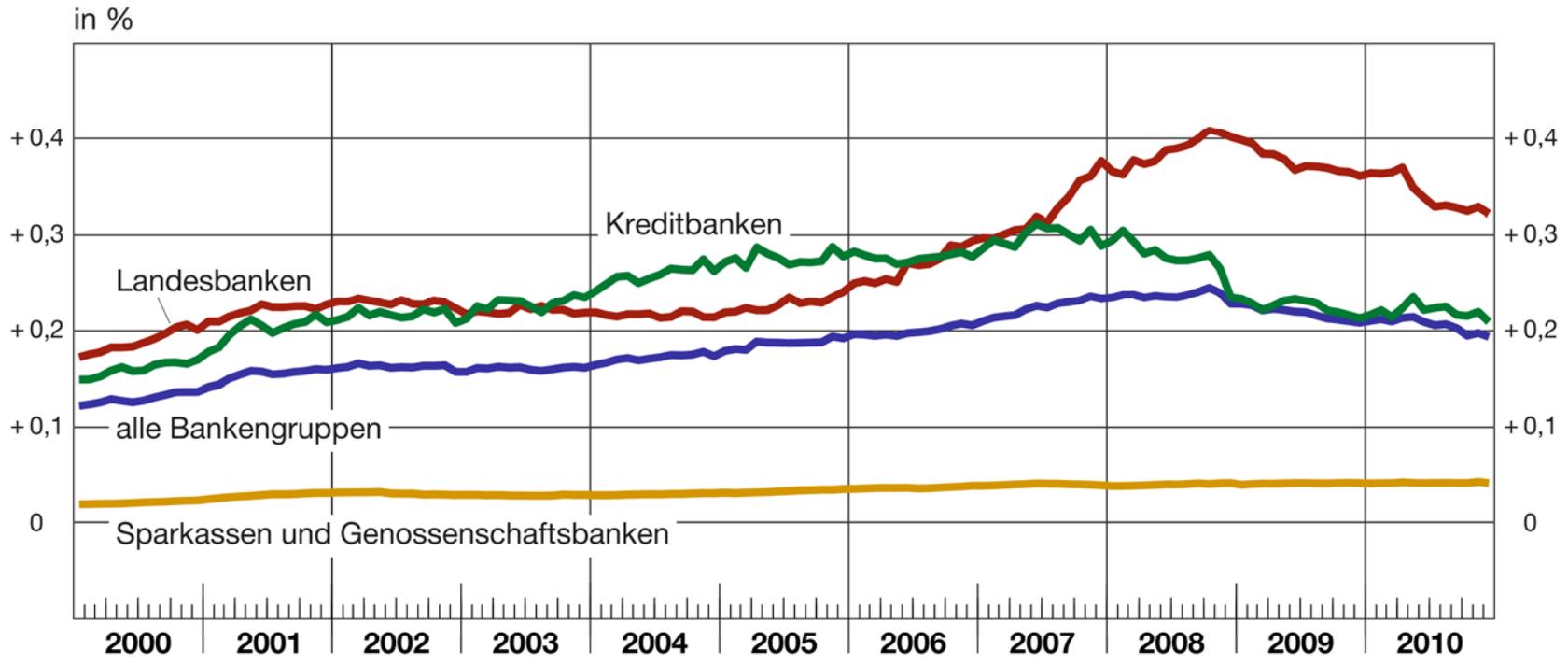
## Risikoadjustierte Handelsergebnisse



# Finanzstabilität - Herausforderungen an den ö.-r. Bankensektor



## Anteil der Kredite an ausländische Nichtbanken zu den gesamten Krediten an Nichtbanken



## Passiva der Landesbanken

