
Proportionalität in der Bankenregulierung: Brauchen wir eine Small Banking Box? Eine empirische Analyse

CHRISTIAN BAUER

Christian Bauer, Universität Trier¹, E-Mail: bauer@uni-trier.de

Zusammenfassung: Dieser Artikel beschäftigt sich mit der Frage, ob kleine Banken durch die in der Folge der Finanzkrisen intensivierte Regulierung der Banken überproportional belastet werden. Dazu untersuchen wir empirisch die Validität des häufig vorgebrachten Arguments, dass kleine lokale Banken die durch die verschärften Regeln seit Basel III induzierten Mehrbelastungen, insbesondere bezüglich Liquidity Coverage Ratio (LCR) und Net Stable Funding Ratio (NSFR), nicht durch Skaleneffekte reduzieren können und dadurch hinsichtlich der personellen und IT-Kosten übermäßig belastet werden.

Wir nutzen Kosten- und Gewinndaten des deutschen Bankenmarktes, der durch eine hohe Heterogenität und die Aufteilung in die Sektoren Geschäftsbanken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken charakterisiert ist. In Panelregressionen mit verschiedenen Spezifikationen identifizieren wir signifikante Effekte von Größe und Typ der Institute sowie von regulatorischen Eingriffen auf die Entwicklung von Kosten und Gewinnen. Allerdings können wir keine größenspezifischen Regulierungseffekte auf Kosten oder Gewinne feststellen, d.h. unsere Analyse stützt Forderungen im Sinne einer Small Banking Box als Unterstützung für kleine, lokale Banken nicht.

Summary: This paper addresses the question of whether small banks are disproportionately burdened by recent banking regulation in the follow up of the financial crises. To this end, we empirically investigate the validity of the frequently made argument that small local cannot use scaling effects to reduce the excess cost of Basel III and subsequent regulation, especially according to the Liquidity Coverage Ratio (LCR) and Net Stable Funding Ratio (NSFR), and face a disproportionately high burden of personnel and IT costs.

We use data from the German banking sector which is characterized by high heterogeneity and a three-sector structure of commercial banks, cooperative banks and savings banks. Various panel estimations of different cost

→ JEL classification: E42, G18, G28

→ Keywords: Banking regulation, Basel III, proportionality, Germany

¹ Ich bedanke mich bei den Organisatoren und Teilnehmern des Workshops „Aktuelle Herausforderungen der Geld-, Regulierungs- und Währungspolitik“ für die hilfreichen Kommentare und Anmerkungen. Die Daten wurden bei einem Gastforschungsaufenthalt im März 2023 am Forschungsdaten- und Servicezentrum (FDSZ) der Deutschen Bundesbank erhoben.

and profit measures yield significant effects of size, type, and regulation on the development of costs and profits. However, we cannot identify a size-specific cost or profit effect of regulation, i. e. our analysis does not support the call for small banking box type support for local banks.

Einleitung

Die Krisen des letzten Jahrzehntes haben dramatische Umwälzungen in der Geldpolitik der Notenbanken bewirkt und zu einer Vielzahl von Neuerungen in der Regulierung der Finanzmärkte geführt. Mit dem Ziel der Stabilisierung wurden in wachsender Frequenz und Komplexität die Regeln in vielen Dimensionen strenger gestaltet (vgl. Hartmann-Wendels 2014). Nicht nur die Einschränkungen im Hinblick auf Eigenkapitalunterlegung, Anforderungen an das Risikomanagement oder Restrukturierungs- und Abwicklungsregeln erzeugen dabei zusätzliche Kosten, sondern auch die neuen Anforderungen an das Reporting und sonstige Bürokratiekosten. Diese „Zunahme der regulatorisch bedingten Kosten als Folge der neuen europäischen Finanzmarktarchitektur“ (vgl. Schenkel 2015) hat eine vielfältige akademische und politische Diskussion induziert. Zum einen stellen die regulatorischen Kosten gerade in Zeiten, in denen der Banksektor bereits auf der klassischen Einnahmenseite aufgrund des extremen Niedrigzinsumfeldes unter Druck gerät, einen nicht zu vernachlässigenden Stressfaktor dar, zum anderen, und darauf fokussiert die vorliegende Analyse, stellt sich die Frage, ob das „level playing field“, welches mit Basel III zu erreichen versucht worden ist, denn tatsächlich näher gerückt ist.

In heterogenen Märkten induzieren Kostenänderungen Distributionseffekte. Im Bankensektor bezieht sich die Regressivitätshypothese auf die potentielle Unproportionalität des regulatorischen Markteingriffs beruhend auf der Aufteilung der Kosten nach Fixkosten und variablen Kosten. Der fixe Anteil belastet kleinere Unternehmen stärker. Ist der Fixkostenanteil substantiell, so könnte die Wettbewerbsfähigkeit von kleineren und daher regional aufgestellten Banken gefährdet sein. Vertreter kleinerer Banken bringen daher in Bezug auf das vielzitierte „level playing field“ immer wieder die Idee von regulatorischen Erleichterungen für kleine Banken, die sogenannte „small banking box“ (SMB) ins Spiel. Diese soll die Größenvorteile wie Personalspezialisierung, Skalen und Lernkurveneffekte, großer Institute ausgleichen. Allerdings ist die Heterogenität des globalen Bankensektors enorm und selbst im Euroraum weichen die Vorstellungen, ab welcher Größenordnung Institute unter die SMB Regelung fallen sollten, zwischen den Mitgliedsländern erheblich voneinander ab. Der Bankensektor in Deutschland weist zudem eine weitere Besonderheit auf, die Dreiteilung in Geschäftsbankensektor, Sparkassensektor und die große Anzahl genossenschaftlicher Institute. Diese sind zwar im nationalen Vergleich relativ klein, die Genossenschaften im Durchschnitt sogar innerhalb dieser Gruppe kleiner, sind aber mit den Landesbanken bzw. der DZ Bank als übergeordnete Großinstitute in Strukturen eingebunden, die es unter Umständen erlauben, die Nachteile kleiner Banken zu kompensieren.

Die Idee hinter Basel III war es ein Level Playing Field zu etablieren, eine Harmonisierung über heterogene, internationale Finanzsysteme, so dass alle (Finanzmarkt-) Teilnehmer unter denselben regulatorischen Bedingungen miteinander konkurrieren. Die Umsetzung innerhalb der Eurozone erfolgte mit der Zielsetzung der Stabilität und Vergleichbarkeit europäischer Finanzmärkte. Als notwendige Bedingung wurde die Harmonisierung der Bankenregulierung über staatliche Grenzen hinweg angesehen und im Single Rule Book fixiert. Dieses enthält die harmonisierten Regularien für alle international aktiven Banken. In Deutschland hat es Gültigkeit für alle Finanzdienstleister. Somit unterliegen alle deutschen Banken unabhängig von Größe und

Geschäftsmodell denselben Vorschriften. Damit verfolgten die Regulierer einen One-Size-Fits-All Ansatz, vom dem lediglich bei systemrelevanten Finanzinstituten abgewichen wird, für die zusätzliche strengere Regularien gelten.

Die Regulierung fußte dabei auf vornehmlich zwei Säulen: der Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Banken und der Erweiterung von Reportingpflichten (höherer Detailgrad und Mehrfach-Reportinganforderungen), um mögliche Risiken frühzeitig erkennen zu können. Wurde das Augenmerk der Regulatoren vor allem auf ausreichend Kapital der Banken gelegt, zeigte die Bankenkrise von 2008 deutlich, dass auch die Liquidität der Banken einen Einfluss auf die Finanzmarktstabilität hat. Die Finanzkrise 2007/2008 veranlasste in der Folge das Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) dazu (Bieg et al. 2021, S. 103), als neues Ziel von Basel III die Gewährleistung jederzeitiger Zahlungsfähigkeit zu implementieren, so dass Einlagenabflüsse über einen bestimmten Zeitraum zu überstehen sind. Zwei grundlegende Kennzahlen der Bankenliquidität sind die Liquidity Coverage Ratio (LCR) und die Net Stable Funding Ratio (NSFR). Die LCR sichert den Bestand kurzfristiger Liquidität einer Bank, abhängig von der Qualität und Struktur ihrer Einlagen, um einem 30-tägigen Stressszenario standzuhalten. Die NSFR soll die Refinanzierungsfähigkeit einer Bank unter anhaltenden Stressbedingungen mit einem Zeithorizont von einem Jahr abbilden. Sie setzt den verfügbaren Betrag stabiler Finanzierung ins Verhältnis zum erforderlichen Betrag und soll immer größer als eins sein, um die mittelfristige Zahlungsfähigkeit sicher zu stellen.²

Problematisch und kostentreibend bei den neuen Regeln zu LCR und NSFR ist nicht nur die Einhaltung der Kennziffern, sondern sind auch die detaillierten Vorgaben zur Ermittlung derselben. Die granulare Erfassung und Aktualisierung aller möglichen Risikokategorien gemäß der Basel III Ansätze ist sehr aufwändig und erscheint für kleine Institute mit geringem Systemrisiko unangemessen, so dass es eine Vielzahl von Vorschlägen für Vereinfachungen und Kategorisierungen gibt.

Die Idee der Small-Banking-Box (SBB) ist es, einen vereinfachten Regulierungsrahmen für kleinere Institute zu institutionalisieren, so dass gleiche Regeln für Marktteilnehmer im selben Geschäftsbereich gelten (Fairness) (vgl. Dombret 2017a).³ Als rechtfertigende Annahme dient das implizit angenommene geringere Risiko regionaler Institute. So sollen die Vorteile der Bankenregulierung, i.W. Stabilität im Finanzsystem und erhöhte Sicherheit und Vertrauen in die Banken, gewährleistet werden und die Nachteile einer zu komplexen Regulierung, Verzerrung des Marktwettbewerbs, Erhöhung der Barriere für Markteinsteiger, Eingriff in die Geschäftsmodelle regionaler Banken, erhöhte Intransparenz, Unübersichtlichkeit und Unsicherheit (Data Overflow) sowie eine starke Kostensteigerung, vermieden werden.

Dabei muss zwischen dem SBB-Ansatz und den bereits existierenden Kategorisierungen unterschieden werden. Bislang werden Institute bereits gemäß der Single Supervisory Mechanism Verordnung (vgl. Fußnote 2) in signifikante und weniger signifikante Institute, gemäß der EBA

2 Einen Überblick zum Basel Akkord und den Weiterentwicklungen liefert Gischer et al. (2020). Die weiteren Elemente der Bankenunion zur Vereinheitlichung der Bankenaufsicht im Euro-Raum: einheitlicher Aufsichtsmechanismus (SSM) und einheitlicher Abwicklungsmechanismus (SRM) seit 2014, sowie der noch ausstehenden dritten Säule, dem einheitlichen System für die Einlagensicherung, sind beispielsweise in Deutsche Bundesbank (2014) respektive Europäische Kommission (2021) umrissen.

3 Gischer und Ilchmann (2017) zeigen eine auf die spezifische Struktur des deutschen Banksektors angepassten Alternative auf.

Richtlinien nach ihrer Systemrelevanz unterschieden und anhand der EBA/SREP Richtlinien in vier verschiedene Kategorien eingeteilt. Darüber hinaus findet eine Kategorisierung von kleinen und nicht komplexen Instituten gemäß CRR II-Verordnung statt. Diese Maßnahmen stellen jedoch nach Vertretern des Small Banking Box-Ansatzes keine Proportionalität in der Regulierung her und greifen zu kurz, so dass nach wie vor eine Wettbewerbsverzerrung stattfindet und weitere Erleichterungen für kleine Institute möglich und nötig seien.

Thesen

In jüngerer Zeit war das Kosten-Nutzen-Verhältnis bereits Inhalt einer Reihe von Studien zur Entwicklung der Bankenregulierung, z. B. Hackethal und Inderst (2015), Alessandrini et al. (2016), Schenkel (2016 & 2017) und Haselmann et al. (2019). Die vorliegende Untersuchung soll Aussagen für den Finanzplatz Deutschland darüber treffen, ob und inwieweit die Besonderheiten der hiesigen Bankenlandschaft die Auswirkungen der Änderungen in der Bankenregulierung auf die Kostenstruktur beeinflussen.⁴ Dabei stellt sich zum einen die allgemeine Frage nach der Proportionalität der Regulierung, d. h. ob die Belastungen durch neue regulatorische Maßnahmen linear mit der Größe der Bank steigen. Zum anderen besitzt Deutschland mit einer großen Anzahl an Sparkassen und Genossenschaftsbanken eine einzigartige Struktur kleiner regionaler Banken. Es stellt sich die Frage, ob die unter Umständen bestehende überproportionale Belastung kleiner Banken zum Tragen kommt, oder ob die strukturellen Verflechtungen innerhalb des Sparkassen- bzw. Genossenschaftssektors es erlauben, diese abzufangen.

Die Genossenschaftsbanken und Sparkassen sind in Verbände mit unterschiedlichen Spezifikationen eingebettet. Obwohl sie eigenständige Institute sind, erlaubt ihnen die Verbundstruktur partiell Eigenschaften eines großen Bankkonzerns zu nutzen. Auch wenn es Unterschiede in beiden Strukturen gibt, so stehen für die hier zu betrachtende Fragestellung doch die Gemeinsamkeiten im Vordergrund. In beiden Gruppen gibt es übergeordnete Großinstitute, die Landesbanken / DekaBank resp. DZ-Bank.

Von dieser Struktur partizipieren die regionalen Institute bezüglich der Regulierungskosten.⁵ Die verwendete neue Software zur Erfüllung der regulatorischen Auflagen wird zentral gestellt, so dass sich hier Skaleneffekte wie bei Großbanken ergeben. Lediglich kleinere Anpassungen sind manchmal nötig. Die Risikoauslagerung findet wie im Konzern statt. Auch das Haftungsrisiko, welches bei kleinen Banken typischerweise überproportional zuschlägt, ist innerhalb der jeweiligen Sektoren i. W. de facto auf die Struktur ausgelagert.

So nehmen die Sparkassen nicht am Einlagensicherungsfonds teil, sondern am Haftungsverbund der Sparkassen Finanzgruppe. Zwar ist die Gewährträgerhaftung mit der Brüsseler Konkordanz 2001 beendet worden, jedoch werden Sparkassen regelmäßig im Falle einer drohenden Insolvenz von benachbarten Instituten übernommen.

4 Die Heterogenität der Bankenlandschaft in Europa ist sehr hoch. Während die meisten Länder weniger als 100 Institute aufweisen, waren es in Deutschland 2021 noch fast 1500. Dabei hat sich die Anzahl der Institute in der Eurozone seit 2008 von 10476 auf 6008 im Jahr 2021 fast halbiert (European Central Bank, Statistical Data Warehouse).

5 Für eine detaillierte Analyse der Strukturen und Verflechtungen innerhalb des Sparkassensektors bzw. des genossenschaftlichen Sektors, siehe Behr und Schmidt (2016).

Genossenschaftsbanken haben ebenfalls ein eigenes Einlagensicherungssystem, die Sicherungseinrichtung des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR). Es unterscheidet sich als institutsbezogenes Sicherungssystem zudem von der reinen Einlagensicherung durch das Prinzip des Institutsschutzes, d. h. dass sich in Schieflage befindliche Institute saniert werden, so dass sie ihren Verpflichtungen vollumfänglich nachkommen können. Aus diesem Grund gab es seit Bestehen des Sicherungssystems auch noch keine Insolvenz eines angeschlossenen Institutes. Allerdings zeigt die sehr hohe Anzahl an Fusionen innerhalb der Gruppe (siehe Abschnitt „Daten“) doch, dass das vergangene Jahrzehnt nicht problemlos an den Genossenschaftsbanken vorübergegangen ist.

Beiden Sektoren, Sparkassen und Genossenschaftsbanken, ist zudem gemein, dass das Anlagegeschäft i. d. R. nicht über die lokalen Institute vor Ort erfolgt, sondern an zentrale Institute (z. B. Landesbanken, DZ Bank) ausgelagert wird, die auch einen Liquiditätsausgleich, Refinanzierungsmittel und ein Portfolio an innovativen Bankprodukten bereitstellen. Dasselbe gilt teilweise für verschiedene andere Risikoklassen wie bestimmte Kredite (z. B. Hypothekenkredite über Schwäbisch Hall) oder die gemeinsame Vergabe von Großkrediten.

Konkret verbleiben drei Fragen, mit denen sich die vorliegende Arbeit befasst: Lässt sich aus den empirischen Daten in Deutschland ein Verstoß gegen das Proportionalitätsprinzip durch die Bankenregulierung erkennen? Wenn ja, lässt sich aus den Daten eine sinnvolle Grenze für eventuelle Erleichterungen für kleine Banken ermitteln, d. h. wie klein ist klein im Sinne der Small-Banking-Box? Und inwiefern sind die Sparkassen und Genossenschaftsbanken in dieser Fragestellung als eigenständige Institute zu bewerten oder stellen sie bezüglich der Regulierungskosten eher einen Hybrid zwischen Einzelinstituten und Konzern dar?

Daten

Der Datensatz entstammt dem Forschungszentrum der Deutschen Bundesbank. Dabei nutzen wir den MaMFI Datensatz zur Klassifizierung der Institute zu den drei Sektoren Geschäftsbanken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken⁶ und den GuV Datensatz⁷ für die Variablen⁸, welche vor allem die Bilanzsumme, verschiedene Kosten- und Profitgrößen umfassen. Die Daten werden jährlich erhoben und decken die Jahre 1999 bis 2021 ab.

Im Analysezeitraum hat sich sowohl die Anzahl der Institute in den drei Gruppen wie auch deren Bilanzsumme signifikant gewandelt (siehe Tabellen 1 und 2).

6 Im MaMFI Datensatz (Selected master data for MFIs) klassifiziert die Variable INTY: Type of institute (numeric code by RDSC) die einzelnen Institute.

7 Die Statistics of the banks' profit and loss accounts (GuV) enthält die GuV Daten der Institute, die gemäß §26 des Kreditwesengesetzes an die Bundesbank gemeldet werden müssen.

8 Im einzelnen verwenden wir die Variablen „Total general administrative spending (percentage of average total assets)“, „Staff costs as a percentage of annual average total assets“, „Staff costs“, „Wages and Salaries“, „Other Operating charges“, „Total general administrative spending“, „Return on equity before tax“, „Operating Result“, „Staff costs in relation to gross earnings“, „Annual average total assets“ und „Balance sheet profit or loss“.

Zunächst fällt auf, dass die Gruppe der Genossenschaftsbanken klar die Anzahl der Institute dominiert, allerdings auch am stärksten abgenommen hat: Von 1224 (65 % aller Institute) im Jahr 1999 auf 790 (61 %) im Jahr 2021. Dabei fällt auf, dass der relative Anteil vor allem mit Beginn der großen Krisen 2008 fällt. Demgegenüber hat die Anzahl der Sparkassen relativ gleichmäßig um rund 20 % von 474 (25 %) auf 374 (29 %) abgenommen. Lediglich um 2015/16 scheint es eine Häufung gegeben zu haben. Die Geschäftsbanken scheinen erst ab dem Jahr 2014 weniger zu werden und haben mit 15 % am wenigsten Institute verloren (von 157 oder 8 % in 1999 auf 132 oder 10 % in 2021).

Sehr eindeutig ist auch der positive Trend in der Entwicklung der Bilanzsummen. Das 10 % Quantil und der Median haben sich in den letzten zwei Dekaden mehr als vervierfacht, das 90 % Quantil mehr als verdreifacht. Mit Beginn der expansiven Geldpolitik ab 2009 hat sich der Trend deutlich beschleunigt. Dies lässt den Schluss zu, dass sich zum einen die Bilanzen aufgrund der Geldpolitik aufgebläht haben, zum anderen aber auch, dass vornehmlich kleinere Institute vom Markt verschwunden sind. Die Detailanalyse⁹ zeigt, dass alle drei Institutsgruppen sehr hohe durchschnittliche Bilanzwachstumsraten aufweisen. Dabei scheinen die Genossenschaften eher dadurch zu wachsen, dass kleinere Institute verschwinden, während bei den Geschäftsbanken eher das verstärkte Wachstum der größeren Institute den Durchschnitt treibt.

Tabelle 1: Anzahl von Instituten nach Typ¹⁰

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Geschäftsbanken	157	160	159	164	162	162	158	153	155	160	157
Genossenschaftsbanken	1224	1181	1240	1271	1296	1281	1252	1222	1209	1162	1120
Sparkassen	474	471	465	472	463	464	449	451	436	432	424
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Geschäftsbanken	159	161	159	164	163	156	148	150	145	138	132
Genossenschaftsbanken	1120	1104	1083	1054	1017	999	930	861	836	809	790
Sparkassen	427	424	420	415	412	411	397	376	380	375	374

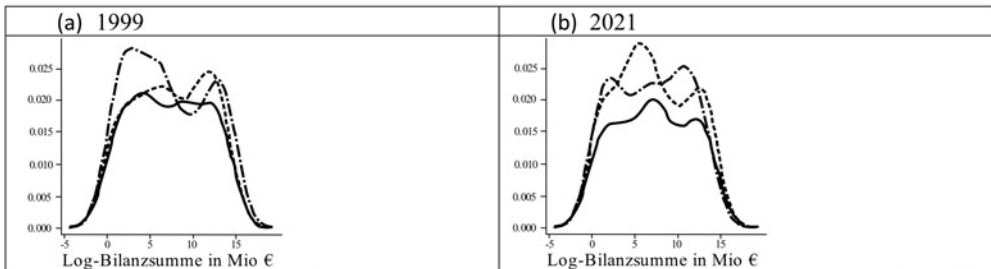
9 Da die zusätzliche Information im Verhältnis zur Tabellengröße gering ist, werden die separaten Tabellen an dieser Stelle nicht gezeigt.

10 Quelle: Forschungsdaten- und Servicezentrum (FDSZ) der Deutschen Bundesbank, GuV und MaMFI Datensatz, 03-05 2023, eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Bilanzsumme: Quantile¹¹

	10%	20%	25%	40%	50%	60%	75%	80%	90%
1999	46.0	80.8	97.0	171.6	246	354.0	723.50	939.0	1821.2
2001	49.0	86.0	106.0	190.0	275	399.8	790.25	1047.2	2011.8
2005	61.0	105.0	133.5	245.4	346	491.0	941.00	1184.6	2328.8
2009	74.0	132.0	166.0	307.0	432	623.0	1207.00	1546.0	2864.0
2013	94.0	163.0	207.0	366.8	545	762.8	1412.00	1767.8	3321.4
2017	121.0	196.0	255.0	468.8	719	1072.6	1840.50	2256.4	4123.8
2021	169.8	287.6	368.0	752.6	1162	1657.8	2678.00	3333.0	5641.0

Abbildung 1: Histogramme: Bilanzsummen nach Typ des Institutes



Geschäftsbankensektor durchgehende Linie, Sparkassen gestrichelt, Genossenschaftsbanken Strichpunktlinie¹²

Analyse und Ergebnisse

Das empirische Modell entspricht für alle Analysen einem fixed effects Panelansatz der Form

$$y_{i,t} = \alpha x_{i,t} + \beta d_t * g_i + \varepsilon_{i,t}$$

wobei $y_{i,t}$ die im vorherigen Abschnitt benannten Kosten- und Gewinnvariablen, z. B. „Gesamte administrative Ausgaben“ oder „Lohnkosten“, sind und $x_{i,t}$ die Kontrollvariablen (Bilanzsumme und Gewinne). Die Daten werden dabei einmal als Niveau und einmal in Form von log-Wachs-

11 Quelle: Forschungsdaten- und Servicezentrum (FDSZ) der Deutschen Bundesbank, GuV und MaMFI Datensatz, 03-05 2023, eigene Berechnungen.

12 Quelle: Forschungsdaten- und Servicezentrum (FDSZ) der Deutschen Bundesbank, GuV und MaMFI Datensatz, 03-05 2023, eigene Berechnungen.

Die Auskrägungen nach rechts und links sind dem Verfahren der Kerndichteschätzung geschuldet, die der empirischen Verteilung durch den Glättungsfilter etwas Masse auch außerhalb des tatsächlichen vorhandenen Bereichs zuweist.

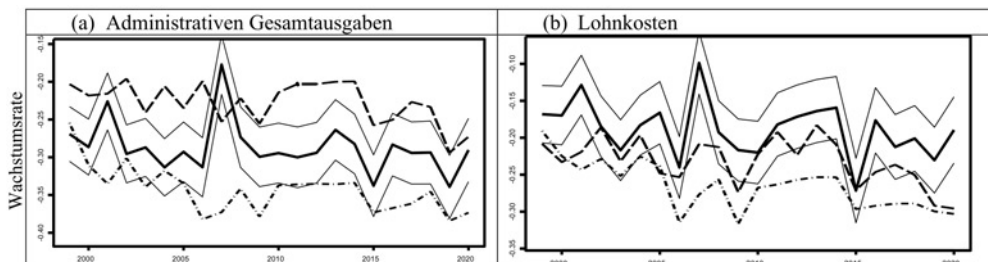
tumsraten untersucht. Der Ausdruck $d_i * g_i$ repräsentiert gruppenspezifische Jahresdummies, mit denen die spezifische zeitliche Entwicklung der Institute dargestellt wird.

Zuerst betrachten wir die Entwicklung der Ausgabenseite, um die Hypothese der fehlenden Proportionalität zu untersuchen. Wir betrachten dazu zunächst die Wachstumsraten der gesamten administrativen Ausgaben und die Wachstumsraten der Lohnkosten. Da uns vornehmlich die Entwicklung der gruppenspezifischen Effekte interessiert, sind diese in Abbildung 2 graphisch dargestellt. Die x-Achse gibt die Jahreszahl beginnend mit 2000 an. Die numerischen Werte können auf Anfrage durch den Autor bereitgestellt werden. Die Schätzwerte der Geschäftsbankensektor sind als durchgehende Linien in schwarz dargestellt mit 95% Konfidenzintervallen als feine Linie derselben Art. Sparkassen sind als gestrichelte Linie, der Genossenschaftssector als Strichpunktlinie dargestellt. Die Konfidenzintervalle der beiden letztgenannten Sektoren sind aus Gründen der Übersichtlichkeit der Graphik nicht angegeben. Sie haben aber in etwa dieselbe Breite wie die der Geschäftsbanken. Alle Konfidenzintervalle weisen daher breite Überlappungen mit den anderen Sektoren auf, weshalb sich kein signifikanter Unterschied feststellen lässt.

Beide Kontrollvariablen waren hoch signifikant, die Wachstumsraten der Bilanzsumme negativ mit -0,17 und die der Gewinne positiv mit 0,03, d. h. je größer die Bank ist, desto stärker sinken die relativen administrativen Kosten und je höher der operative Gewinn in Prozent der Bilanzsumme, desto weniger stark fallen die Kostensenkungen aus. Eine mögliche Interpretation dieses bekannten Zusammenhangs sind Skaleneffekte und Steigerungen der Vertriebsausgaben. Allerdings weisen diese Ergebnisse keinen Strukturbruch auf, welcher größen- oder sektorabhängige Kostenänderungen durch neue Regulierungsmaßnahmen andeuten würde.

Es fällt auf, dass die administrativen Ausgaben in allen Sektoren sinken. Dabei ist die Abnahme im Genossenschaftssector am stärksten und im Sparkassensektor am geringsten. Die Unterschiede liegen für die meisten Jahre jeweils gerade außerhalb des Konfidenzintervalls der einzelnen Schätzungen, sind also als Differenz nicht signifikant. Der Unterschied kann auch nicht durch die unterschiedliche Entwicklung der Bilanzsummen und Gewinne erklärt werden, da deren numerischer Effekt zu gering ist. Die Spitze im Jahr 2008 bei den Geschäftsbanken ist offensichtlich durch die Finanzkrise zu erklären. Wenn wir uns nur die Personalkosten anschauen, verschwinden die Unterschiede nahezu vollständig.

Abbildung 2: Wachstumsraten der administrativen Gesamtausgaben und Lohnkosten¹³

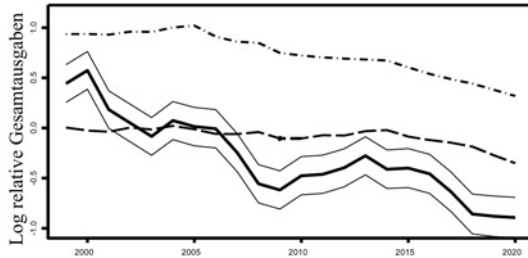


Geschäftsbankensektor durchgehende Linie, Sparkassen gestrichelt, Genossenschaftsbanken Strichpunktlinie

13 Quelle: Forschungsdaten- und Servicezentrum (FDSZ) der Deutschen Bundesbank, GuV und MaMFI Datensatz, 03-05 2023, eigene Berechnungen.

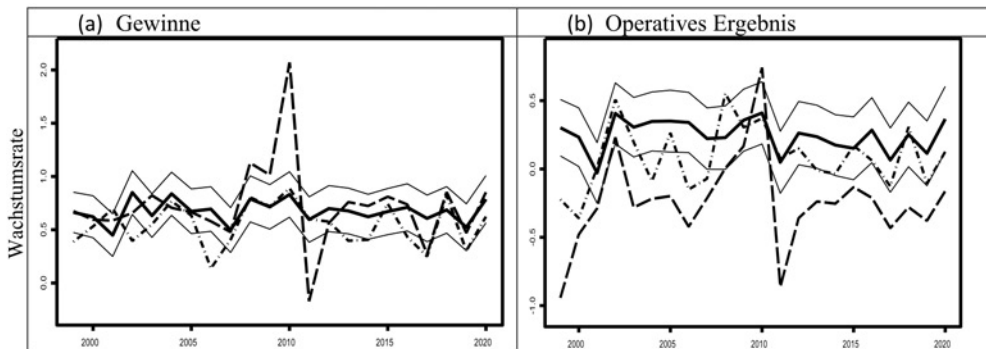
Zur Überprüfung der Robustheit unserer Analyse greifen wir auf die Niveaugröße der anteiligen Kosten zurück. Die Kontrollvariable sind hier die Gewinne relativ zur Bilanzsumme. Auch hier zeigen sich deutliche Unterschiede. Die Genossenschaftsbanken haben von allen drei Gruppen die höchsten Kosten und weisen auch einen konstanten Rückgang aus. Der starke Abfall bei den Geschäftsbanken ab 2012 wird hingegen stark durch die Ausweitung der Bilanzsumme getrieben.

Abbildung 2(c): Logarithmus der administrativen Gesamtausgaben im Verhältnis zur Bilanzsumme



Geschäftsbankensektor durchgehende Linie, Sparkassen gestrichelt, Genossenschaftsbanken Strichpunktlinie

In einem zweiten Schritt analysieren wir die gruppenspezifische Gewinnentwicklung im Bankensektor. Dazu untersuchen wir die Wachstumsrate der Gewinne bzw. des Operativen Ergebnisses. Auch hier sind beide Kontrollvariablen hoch signifikant und positiv. Abbildung 3 zeigt die Resultate graphisch. Die numerischen Werte können auf Anfrage durch den Autor bereitgestellt werden. Die Schätzwerte der Geschäftsbankensektor sind wieder als durchgehende Linien in schwarz dargestellt mit 95% Konfidenzintervallen als feine Linie derselben Art. Sparkassen sind als gestrichelte Linie, der Genossenschaftssektor als Strichpunktlinie dargestellt. Die Konfidenzintervalle der beiden letztgenannten Sektoren sind aus Gründen der Übersichtlichkeit der Graphik nicht angegeben. Sie haben aber in etwa dieselbe Breite wie die der Geschäftsbanken. Alle Konfidenzintervalle weisen daher breite Überlappungen mit den anderen Sektoren auf, weshalb sich kein signifikanter Unterschied feststellen lässt.

Abbildung 3: Wachstumsraten der Gewinne und des operativen Ergebnisses¹⁴

Geschäftsbankensektor durchgehende Linie, Sparkassen gestrichelt, Genossenschaftsbanken Strichpunktlinie

Es zeigt sich kein signifikanter Unterschied im Gewinnwachstum zwischen den Sektoren. Die Bilanzglättung funktioniert im gesamten Sektor und ein Durchschlagen etwaiger Regulierungskosten auf die GuV Rechnung ist nicht sichtbar. Der einzige auffällige Wert ist bei den Sparkassen im Jahr 2011 zu finden und resultiert aus Umschichtungen von §340 f zu §340 g Reserven, welche in diesem Jahr als Vorbereitung auf die Einführung der CRD IV ein besonders hohes Volumen hatten und zu einem Großteil auf den Sparkassensektor entfielen (vgl. Deutsche Bundesbank 2012). Beim Wachstum des operativen Ergebnisses sind die Sparkassen etwas schwächer aufgestellt, aber der Unterschied ist nicht signifikant.

Bei der Analyse der Niveaus zeigt sich ebenfalls kein Hinweis auf eine Benachteiligung kleiner Banken durch den Regulierungsprozess. Der 2011er Effekt ist bei den Sparkassen klar sichtbar.

Die letzte Analyse betrifft die Frage, wie klein ist klein? Die große Heterogenität im europäischen und auch deutschen Bankensektor wirkt sich auch auf die Argumentation bei den Forderungen nach Entlastungen für kleine Institute aus. Wir haben daher die potentiellen Einflüsse der Regulierungskosten sektorspezifisch für Institute verschiedener Größenordnungen analysiert. Wir haben die Analyse wiederum für die Wachstumsraten der Lohnkosten mit den Kontrollvariablen Wachstumsrate der Bilanzsumme und der Gewinne durchgeführt. Dabei haben wir die Institute nach ihrer Bilanzgröße in drei Panels gestaffelt: kleiner als 2 Mrd. €, kleiner als 5 Mrd. € und kleiner als 10 Mrd. €. Die Kontrollvariablen sind in allen Fällen hochsignifikant und von den Vorzeichen wie erwartet.¹⁵ So sinken die Kostensteigerung mit der Größe des Institutes aufgrund der Skaleneffekte. Wachsende Institute haben dabei tendenziell stärkere Kostensteigerungen, was auf entweder steigende Vertriebsausgaben oder aber Übernahmeeffekte im Genossenschaftssektor, wo es recht viele Übernahmen kleiner und schwacher Institute gegeben hat, zurückzuführen sein dürfte. Ein spezieller Einfluss der neuen Regulierung auf diesen Effekt ist aber nicht feststellbar.

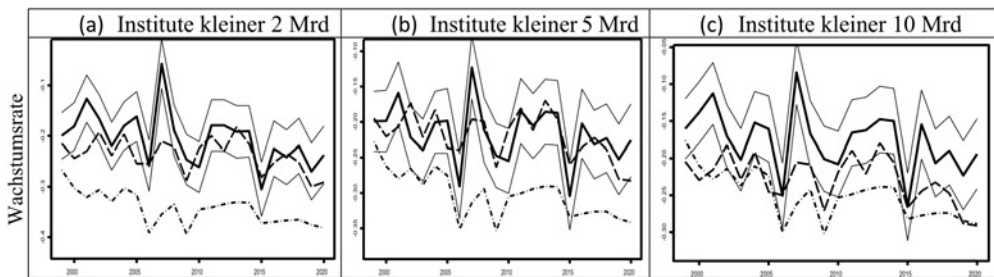
14 Quelle: Forschungsdaten- und Servicezentrum (FDSZ) der Deutschen Bundesbank, GuV und MaMFI Datensatz, 03-05 2023, eigene Berechnungen.

15 Für die Bilanzsumme beträgt der Wert in allen drei Fällen gerundet 0.024.

Abbildung 4 mit den Panels (a) bis (c) präsentiert das Ergebnis. Die numerischen Werte können auf Anfrage durch den Autor bereitgestellt werden. Die Schätzwerte des Geschäftsbankensektors sind als durchgehende Linie, die der Sparkassen gestrichelt und die der Genossenschaftsbanken als Strichpunktlinie dargestellt. Ebenfalls sind wieder lediglich die 95% Konfidenzintervalle des Geschäftsbankensektors angegeben.

Man erkennt in der Tat, dass bei den Genossenschaftsbanken eine Separierung von den übrigen Gruppen stattfindet, wenn man auf die kleinen Institute fokussiert. So scheinen die Wachstumsraten der Genossenschaftsbanken, die kleiner als 2 Mrd. € sind, um ca. 0,05 geringer zu sein. Bei den Sparkassen ist er nicht einmal halb so groß, bei den Geschäftsbanken nicht feststellbar. Allerdings wird der Effekt im Laufe der Zeit schwächer, was kein Indiz für eine überproportionale Zunahme der regulatorischen Kosten bei den kleinen Instituten ist, da sich in einem solchen Fall eine zumindest temporäre Erhöhung zeigen sollte.

Abbildung 4: Gruppenspezifische Wachstumsraten der Lohnkosten im Verhältnis zur Bilanzsumme bei Instituten unterschiedlicher Größe¹⁶



Geschäftsbankensektor durchgehende Linie, Sparkassen gestrichelt, Genossenschaftsbanken Strichpunktlinie

Weitergehende Analysen, wie die Regression der gemeinsamen Kostenwachstumsraten über alle Institutstypen hinweg oder die separate Untersuchung sehr kleiner Banken auf Unterschiede zwischen den Institutstypen, haben bei allen Modellvarianten keine qualitativ anderen Ergebnisse geliefert. Es findet in den Jahren um ca. 2008 keine signifikante Veränderung der Wachstumsraten der Personalkosten oder allgemeinen Verwaltungskosten statt und es gibt dabei keinen signifikanten von der Größe abhängenden Unterschied. Es ist evident, dass Regulierung Kosten verursacht und die Ausweitung der Regulierung Kostensteigerungen. Aber mit Hilfe der vorliegenden Datenbasis ist ein nicht-proportionaler Zusammenhang für Deutschland nicht nachweisbar.

Interpretation und Zusammenfassung

Die sich nicht erst seit Beginn der Finanzkrise 2008 ständig weiter entwickelnde und verschärfende Regulierung im Bankensektor führt zu zunehmenden Bürokratie- und Compliancekosten. Insbesondere bei kleineren und mittleren Banken wird hinterfragt, ob bei diesem Prozess das

16 Quelle: Forschungsdaten- und Servicezentrum (FDSZ) der Deutschen Bundesbank, GuV und MaMFI Datensatz, 03-05 2023, eigene Berechnungen.

Prinzip der Proportionalität angemessene Berücksichtigung erfährt. Ein unproportionaler regulatorischer Markteingriff könnte die Wettbewerbsfähigkeit kleinerer, regional orientierter Banken einschränken. Die deutsche Bankenlandschaft ist geprägt von der Aufteilung in die drei Sektoren Geschäftsbanken, Sparkassen und Genossenschaftsbanken, bei denen die beiden letzteren insbesondere viele kleine Institute stellen.

Eine empirische Analyse der Kosten und Gewinne zeigt jedoch keine Indizien für eine strukturelle Benachteiligung von Sparkassen und Genossenschaftsbanken durch die veränderte Regulierung. Dies kann im Wesentlichen auf einen oder eine Kombination der folgenden Gründe zurückzuführen sein, die sich in der vorliegenden Analyse aber nicht ausdifferenzieren lassen:

Zum einen könnte die Regulierung schlicht nicht unproportional sein. Falls der Fixkostenanteil an den Regulierungskosten hinreichend klein ausfällt, verbleiben die spezifischen Wirkungen bei den kleinen Instituten unterhalb der Meßbarkeitsschwelle.

Zum zweiten könnte die Regulierung zwar prinzipiell unproportional wirken, aber insgesamt zu geringe Kostenwirkung entfalten, um im Rahmen der aktuellen Schocks empirisch wirksam zu sein. Schenkel 2016 spricht z. B. von Bürokratiekosten in Höhe von rund 4 % der Verwaltungskosten.

Zum dritten könnte die hier vor allem untersuchte Differenzierung nach dem Institutstyp und die Besonderheit des deutschen Bankenmarktes, nämlich die Verbundstrukturen im Sparkassen-sektor und dem Genossenschaftssektor mit den jeweiligen Dachinstituten, die Messung der (Nicht-)Proportionalität verzerren. Gemäß der Hybrid-These stellen die Sparkassen und Genossenschaftsbanken de facto ein Mittelding zwischen vollkommen eigenständigen kleinen Banken und einem großen Konzernverbund dar. Insbesondere bei den Regulierungskosten können sie in vielerlei Hinsicht, ähnlich wie im Konzern, von Skaleneffekten bei der IT und Outsourcing von Aufgaben und Risiko profitieren.

Letztlich besteht jedoch auch die Möglichkeit, dass der untersuchte Datensatz keine ausreichende Schärfe aufweist, da Bilanzdaten wie GuV Daten einem vielschichtigen, multiperspektivischen Management unterliegen und nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Glättung der GuV Daten auch über einen Zeitraum von 20 Jahren, die negativen Effekte unproportionaler Regulierung maskieren.

Literatur

- Alert, M.E., Gischer, H. und Ilchmann, Ch. (2020): Analyzing Cost Structures in the Banking Industry – An Unconventional Approach. Working Paper Series Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg Fakultät für Wirtschaftswissenschaft.
- Alessandrini, P., Fratianni, M., Papi, L. und Zazzaro, A. (2016): Banks, Regions and Development After the Crisis and Under the New Regulatory System. *Credit and Capital Markets – Kredit und Kapital*, 49(4), 535–561. <https://doi.org/10.3790/ccm.49.4.535>.
- Behr, P. und Schmidt, R. (2016): The German Banking System. In: Thorsten Beck und Barbara Casu (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of European Banking*, 541–566.
- Bieg, H., Krämer, G., Waschbusch, G. und Igl, A. (Hrsg.) (2021): *Bankenaufsicht in Theorie und Praxis* (5. Auflage). Frankfurt School Verlag, Frankfurt am Main.

- Deutsche Bundesbank (2012): Die Ertragslage der deutschen Kreditinstitute im Jahr 2011. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 64(9), 13–35. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/615454/4d64409c71069ce8214e9d887b5154c5/mL/2012-09-ertragslage-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 25.06.2023).
- Deutsche Bundesbank (2014): Der Start in die Bankenunion – Der einheitliche Aufsichtsmechanismus. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 66(10), 45–67. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/597808/15e120cedf937e0cb6f5ada4d9827f24/mL/2014-10-bankenunion-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 25.06.2023).
- Dombret, A. (2017): Auf dem Weg zu einer Small Banking Box – welches Geschäftsmodell braucht welche Regulierung? <https://www.bundesbank.de/de/presse/reden/auf-dem-weg-zu-einer-small-banking-box-welches-geschaeftsmodell-braucht-welche-regulierung-711042>, (zuletzt abgerufen am 25.06.2023).
- European Commission (2021): European system of financial supervision. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/european-system-financial-supervision_en (zuletzt abgerufen am 25.06.2023).
- Gischer, H. und Ilchmann, Ch. (2017): CMU – a threat to the German banking sector? DIW-Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 86, 81–94.
- Gischer, H. und Reichling, P. (2010): The German banking system and the financial crisis. In: B. Gup (Ed.): *The Financial and Economic Crisis: An International Perspective*. Cheltenham/Northampton, 69–78.
- Hackethal, A. und Inderst, R. (2015): Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken – BVR.
- Hartmann-Wendels, Th. (2014): Die Vergangenheit lehrt, dass jede Verschärfung der Regulierung eine Konsolidierungswelle nach sich zog. In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 23, 1187–1192.
- Haselmann, R., Krahen, J. P. und Wahrenburg, M. (2019): Evaluierung gesamt- und finanzwirtschaftlicher Effekte der Reformen europäischer Finanzmarktregulierung im deutschen Finanzsektor seit der Finanzkrise – SAFE Policy Report No. 1. https://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/SAFE_Studie_Finanzmarktregulierung.pdf (zuletzt abgerufen am 25.06.2023).
- Schenkel, A. (2015): Bankenregulierung und Bürokratiekosten: Ein Problemaufriss. In: *Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster* 152.
- Schenkel, A. (2016): Kosten der Compliance-Regulierung: Eine empirische Untersuchung am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken. *Arbeitspapiere des Instituts für Genossenschaftswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster* 169. <http://hdl.handle.net/10419/146552>.
- Schenkel, A. (2017): Proportionality of Banking Regulation – Evidence from Germany. University of Muenster, Institute for Cooperative Research. http://v3.globalcube.net/clients/eacb/content/medias/publications/research/Young_Researchers_Award/schenkel_andreas_proportionality_of_banking_regulation.pdf (zuletzt abgerufen am 25.06.2023).