

Politiker als Banker

Sparkassen unter politischem Einfluss und die Konsequenzen

Jonas Markgraf

Hertie School of Governance

Workshop: Dezernat Zukunft, Halle, August 26, 2018

1. Hintergrund
 - 1.1 Formen von Verbindungen zwischen Politik und Banken
 - 1.2 Pros & Cons
2. Der Fall “Deutschland”
 - 2.1 Deutscher Bankensektor
 - 2.2 Besonderheiten der Sparkassen
 - 2.3 Folgen politischer Repräsentation in Sparkassen
3. Fazit & Ausblick

WE'LL SELL BONDS TO YOU SO WE
CAN BAIL YOU OUT WITH LOANS



WE'LL BORROW MONEY FROM YOU
SO WE CAN BUY YOUR BONDS

- Bankenregulierung
 - “regulatory capture”
 - “revolving doors”
- Banken-Bailouts in Krisenzeiten
- “Sovereign-Bank Feedback Loop” (z.B. Italien)

- lokale Politiker ebenfalls vernetzt mit Bankensektor
- pol. Einfluss auf Banken
 - Eigentümer (DE)
 - Share-/Stakeholder (ES)
 - Aufsichtsratsmitglieder in pr Banken (IT)

Warum öffentliche Banken?

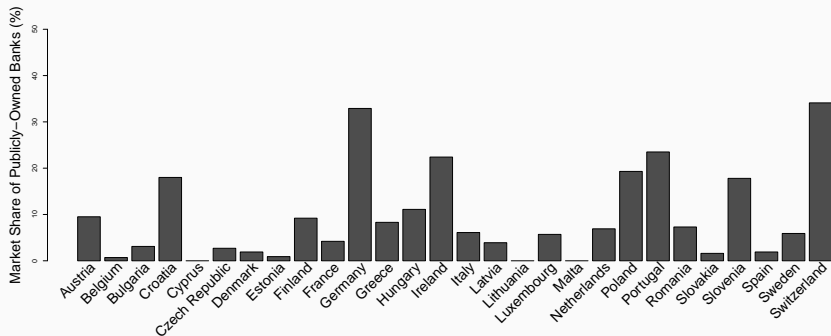
- Kreditvergabe wenn Finanzmärkte nicht ausreichend Liquidität bereitstellen
- Finanzierung sozial erwünschter, nicht-profitabler Projekte
- Kredite für kleine und mittelständische Unternehmen
- “financial inclusion”

Was spricht gegen öffentliche Banken?

- unterdurchschnittliche Performance
- Krisenanfälligkeit & teure Bailouts
- fehlende Expertise von Politikern
- politisches “rent-seeking”
- politisch motivierte Kreditvergabe

Öffentliche Teilhabe in Banken in Europa

- öffentliche Banken bleiben zentraler Bestandteil des Bankensektors
- ...aber große Variation in Europa

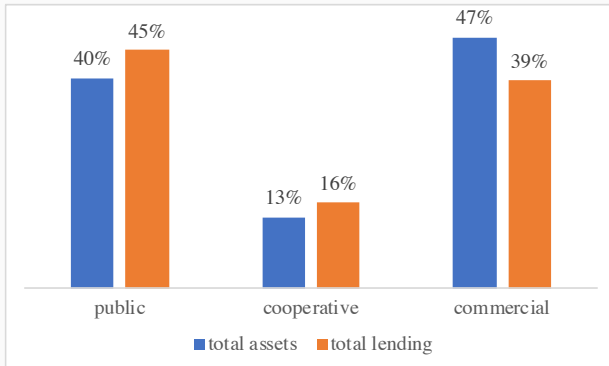


Der Fall “Deutschland”

- Drei-Säulen-System
 - kommerzielle Banken
 - kooperative Banken: Kunden werden Mitglieder (1,100+ Institute)
 - öffentliche Banken: enge Bindung an Gemeinden, Kreise und Länder
- viele kleine lokale Bankinstitute, geringe Konzentration, geringe Profitabilität

Relevanz öffentlicher Banken in Deutschland

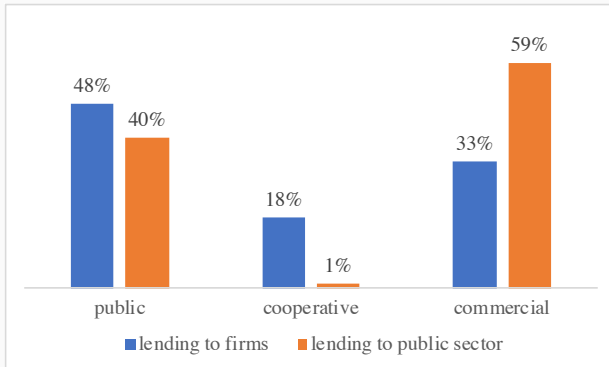
- öffentliche Banken wichtiges Element in deutschem Bankensektor, insbesondere durch Kreditvergabe



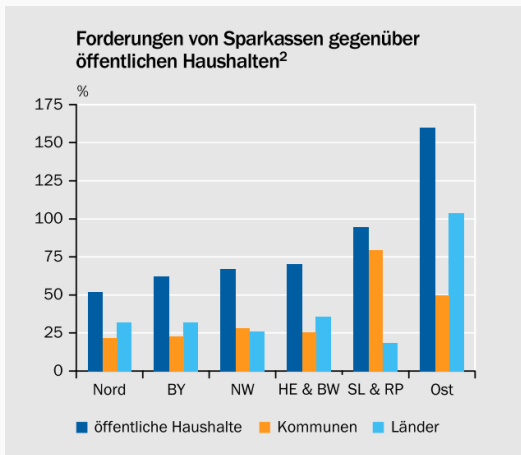
Quelle: Deutsche Bundesbank. 2015. "Banking Statistics, June 2015."

Kredite an Unternehmen und öffentlichen Sektor

- öffentliche Banken insbesondere als wichtige Kreditgeber für Unternehmen (note: öffentliche Banken schließen Sonderbanken ein)



Sparkassen-Kredite an den öffentlichen Sektor



Quelle: German Council of Economic Experts. 2016. "Jahresbericht 2016/17: Zeit für Reformen."

Öffentliche Banken in Deutschland: damals & heute

- Historische Wurzeln der Sparkassen und Landesbanken
 - gegründet im 18./19. Jahrhundert, meist durch Kreise u Gemeinden
 - Zugang zu Bankkonten für breite Masse
 - soziale Befriedung durch Ersparnisse
- ...und heute
 - 7–8 Landesbanken mit engen Verbindungen zu Bundesländern
 - etwa 400 Sparkassen eng verwoben mit Gemeinden und Kreisen

Eigenschaften der Sparkassen

- “Regionalprinzip” beschränkt Aktivität auf kleine Regionen (meist Kreisgebiete)
- keine Konkurrenz zwischen Sparkassen
- unter öffentlicher Trägerschaft
- Verwaltungsräte besetzt mit lokalen Politikern
- kein profitorientiertes Mandat: “financial inclusion”; Spenden an lokale Vereine und Initiativen;

Struktur des Sparkassen-Sektors

- föderal organisiert:
 - Kommunen: lokale Sparkassen
 - Länder: Landesbanken & regionale Sparkassenverbände
 - Bund: nationale Interessensvertretung (DSGV)
- enge Kooperation & Monitoring zw Sparkassen:
Sparkassen-interner Sicherungsfond

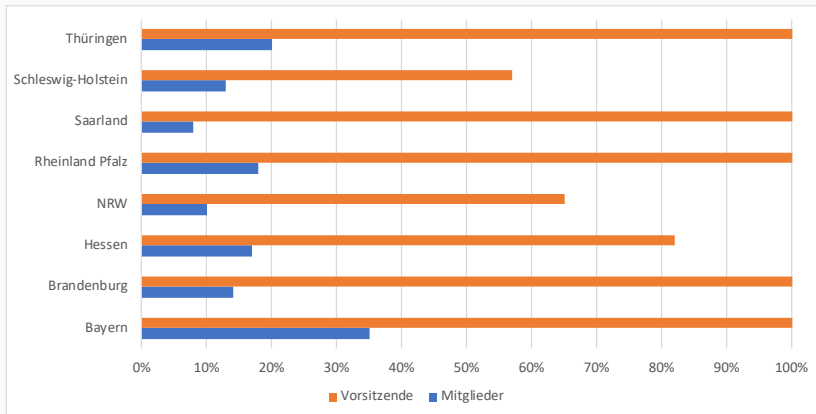
- öffentliche Trägerschaft → Politiker mit Zugang zu wichtigen Posten in Bank (Verwaltungsrat; Kreditkomitee)
- zweigliedrige Governance-Struktur:
 - Vorstand: professionalisiert; bestimmt durch Verwaltungsrat;
 - Verwaltungsrat: 2/3 durch Träger bestimmt, 1/3 Sparkassenmitarbeiter;

Politische Repräsentation in Sparkassen

- Dissertation: Panel-Datensatz zu gewählten Gemeinde- und Kreis-Politikern in Verwaltungsräten
 - 8 Bundesländer, 2006–15
 - Verwaltungsräte und Trägerstrukturen von etwa 300 Sparkassen
- rund 1/5 der Verwaltungsräte sind Bürgermeister und Landräte
- politische Präsenz insbesondere unter Verwaltungsratsvorsitzenden (>80%)

regionale Unterschiede von politischer Repräsentation

- Variation in Ausmaß von politischer Repräsentation in versch. Bundesländern



- in Nordrhein-Westfalen:
 - Vergütung von pol Vorsitzenden im Durchschnitt +10% des Nettogehalts
 - bis zu 35,000EUR und +40% des Nettogehalts von Politikern

Folgen politischer Repräsentation in Sparkassen

Folgen für:

- Allokation von Krediten
- Spendenvergabe durch Sparkassen
- Zweigstellennetz der Banken
- Bailouts
- lokale Wahlen in Deutschland

Kreditvergabe I (Englmaier & Stowasser, 2017)

- Sparkassen folgen politischen Zyklen in der Kreditvergabe: größeres Kreditvolumen vor lokalen Wahlen (*electoral lending cycles*)
 - mehr Kredit vor engen Wahlen
 - negative Konsequenzen für Profitabilität und Kreditausfallrate der Sparkassen

Kreditvergabe II (Markgraf & Stowasser, work in progress)

- Besetzung von Verwaltungsräten bestimmt, ob Sparkassen *electoral lending cycles* folgen
 - zyklische Kreditvergabe nur unter politischen Vorsitzenden
 - größerer Effekt, wenn mehr Politiker der gleichen Partei im Verwaltungsrat

[PRELIMINARY FINDINGS]

Spenden (Markgraf & Rosas, forthc.)



- Sparkassen wichtige Spender für lokale Projekte, Sportvereine und Initiativen
- Spenden gehen überproportional an Gemeinden, die mit Bürgermeister im Verwaltungsrat vertreten sind [note: nicht-repräsentatives Sample!]

Zweigstellen (Markgraf & Rosas, forthc.)



- Sparkassen sind unter Druck zu konsolidieren
 - Zahl von Sparkassen von 446 (2007) auf 390 (2017) reduziert
 - Filialnetz: ↓ 30% seit 2007
 - Filialschließungen extrem unpopulär in Bevölkerung
- Filialschließungen sind weniger wahrscheinlich in Gemeinden mit Verbindung zu Sparkassen [note: nicht-repräsentatives Sample!]

Bailouts (Behn et al., 2016)

- 2 Wege für Sparkassen in Not
 - Kapitalspritze durch Kreis/Gemeinde: hohe fiskalische Kosten; keine Fusion;
 - Hilfen durch Sparkassen-internes Sicherungssystem: keine fiskalischen Kosten; weitreichende Konsolidierung;
- Bailouts politisch motiviert: politische Anreize beeinflussen Zeitpunkt und Höhe
 - Bailouts durch Politiker weniger wahrscheinlich vor Wahlen
 - ...insbesondere wenn Wahlen knapp sind

Bailouts (Behn et al., 2016)

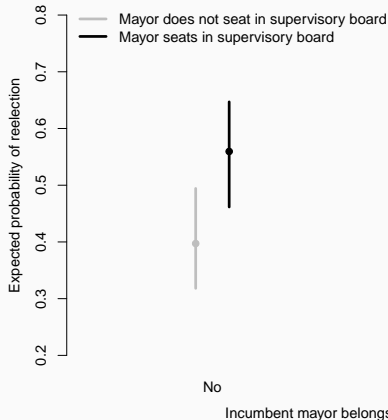
- 2 Wege für Sparkassen in Not
 - Kapitalspritze durch Kreis/Gemeinde: hohe fiskalische Kosten; keine Fusion;
 - Hilfen durch Sparkassen-internes Sicherungssystem: keine fiskalischen Kosten; weitreichende Konsolidierung;
- Bailouts politisch motiviert: politische Anreize beeinflussen Zeitpunkt und Höhe
 - Bailouts durch Politiker weniger wahrscheinlich vor Wahlen
 - ...insbesondere wenn Wahlen knapp sind

Political Rents (Markgraf & Rosas, forthc.)

- zentrale Frage: profitieren Politiker von Sparkassen?
- lokale Politiker mit Verbindung zu Sparkassen werden häufiger wiedergewählt
 - konservative Politiker profitieren besonders

Political Rents (Markgraf & Rosas, forthc.)

- zentrale Frage: profitieren Politiker von Sparkassen?
- lokale Politiker mit Verbindung zu Sparkassen werden häufiger wiedergewählt
 - konservative Politiker profitieren besonders



Fazit

Zusammenfassung

- politische Kontrolle über Banken weit(er)hin verbreitet
- öffentliche Banken während Finanzkrise:
 - Sparkassen: verlässliche Kreditgeber; krisensicher;
 - Cajas, Landesbanken: ernsthafte Schieflage; Notrettungen, Abwicklungen, Privatisierungen;
- Politiker nutzen Zugang zu Banken für 'political rent-seeking'
 - politisch motivierte Kreditallokation (wer profitiert? wer verliert?)
 - ...mit negativen Folgen für Profitabilität u NPLs

Ausblick: Dt. Sparkassen in der Bankenunion

- Sparkassen-Widerstand gegen Europ. Einlagensicherung (EDIS)
 - Verlagerung nationaler Risiken auf europäische Ebene
 - Betonung von Eigenverantwortung: Umverteilung statt Risikodiversifizierung
 - “moral hazard”: keine Pooling- oder Diversifikationseffekte
 - Sparkassen-Sicherungssystem ist überlegen
 - Unterstützung der Position der dt Bundesregierung

Calomiris & Haber. 2014. “Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises and Scarce Credit.” Princeton University Press, Princeton / Oxford.

Correctiv. 2016. Sparkassen-Recherche. Link:
<http://correctiv.org/recherchen/sparkassen/>

Markgraf & Rosas. Forthcoming. “On Board with Banks: Do Banking Connections Help Politicians Win Elections?” *Journal of Politics*.

Behn, Haselmann, Kick, & Vig. 2016. “The Political Economy of Bank Bailouts.” *SAFE Working Paper No. 133*.

Englmaier & Stowasser. 2017. “Electoral Cycles in Savings Bank Lending.” *Journal of European Economic Association*, 15(2), 296–354.

Literatur (cont.)

Schmit, Gheeraert, Denuit, & Warny. 2011. "Public Financial Institutions in Europe." European Association of Public Banks, Brussels.

Markgraf & Veron. 2018. "Germany's savings banks: uniquely intertwined with local politics.", Bruegel Blog.