

Dezember 2009

WISO

Diskurs

Expertisen und Dokumentationen
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell





Kurzgutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Zukunft der Landesbanken – Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell

Harald Noack
Mechthild Schrooten

Inhalt

Vorbemerkung	3
Harald Noack Back to the roots – Konsolidierung als kompetenter Partner der Sparkassen	5
Mechthild Schrooten Landesbanken – Tragfähiges Geschäftsmodell gesucht	20
Die Autorin und der Autor	35

Dieses Kurzgutachten wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und dem Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Wir danken der Deutschen Klassenlotterie Berlin (DKLB), die den Expertenworkshop und die Erstellung dieser Publikation finanziell gefördert hat.

Vorbemerkung

Die von den USA ausgegangene internationale Banken- und Finanzkrise hat das Finanzsystem weltweit in eine systemgefährdende Schieflage gebracht. In Deutschland sind es neben einigen größeren privaten Kreditinstituten vor allem die Landesbanken, die im Zuge des Platzens der US-amerikanischen Immobilienblase hohe Abschreibungen auf strukturierte Wertpapiere und eine zunehmende Aufzehrung ihres Eigenkapitals zu verkräften hatten. Letztlich konnten viele Landesbanken nur durch Garantien und massive Eigenkapitalhilfen von Seiten des Bundes, der Länder und der Sparkassen gerettet werden. Dennoch stellt sich auch heute noch die Situation für viele Landesbanken kritisch dar.

Die Entwicklungen der letzten Monate und Jahre zeigen deutlich, dass das Geschäftsmodell vieler Landesbanken spätestens seit dem Wegfall der staatlichen Gewährträgerhaftung und Anstaltslast nicht mehr trag- und zukunftsfähig ist. Tatsächlich hatten sich die Landesbanken schon seit längerem von ihren Funktionen, für die sie ursprünglich gegründet wurden (Hausbanken der Länder und Kommunen, Girozentralen der Sparkassen, Förderbanken der Länder, Kreditvergabe an den Mittelstand), immer weiter entfernt und waren zunehmend in Geschäftsfelder ausgewichen, die nicht zu ihren eigentlichen Aufgabengebieten gehörten. So legten sie die auf den internationalen Kapitalmärkten dank guter Ratings günstig aufgenommene Liquidität zunehmend wiederum auf den internationalen Kapitalmärkten an. In den letzten Jahren investierten sie dabei direkt oder indirekt über sogenannte Schattenbanken insbesondere in mit US-amerikanischen Hypotheken besicherte strukturierte Wertpapiere. Diese vermeintlich sicheren und renditestarken Finanzprodukte entpuppten sich jedoch im Zuge

der internationalen Finanzkrise als hochriskant und verlustträchtig. Die Hoffnung, mit Hilfe derartiger Kreditersatzgeschäfte ihre oftmals extrem niedrige Rendite zu erhöhen, hat sich damit ein-drucksvoll zerschlagen.

Vor diesem Hintergrund gibt es gegenwärtig in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft keinen Zweifel, dass über die aktuellen Schwierigkeiten auf den Finanzmärkten hinaus im Bereich der Landesbanken Reformen dringend geboten sind. Dies ist nicht nur deshalb notwendig, um die Verluste für Bund, Länder und Sparkassen und damit letztlich auch für die Steuerzahler zu begrenzen, sondern auch, um möglichst schnell zu funktionierenden Finanz- und Kreditmärkten zurückzukehren und die Folgen der internationalen Finanzkrise in Deutschland zu überwinden. Dabei steht die Frage im Mittelpunkt, welche Aufgaben die Landesbanken in Zukunft ausführen sollen und welches Geschäftsmodell sich für sie als realistisch und langfristig tragfähig erweisen kann.

Nachdem Altkanzler Helmut Schmidt die Friedrich-Ebert-Stiftung gebeten hatte, sich dieser Frage anzunehmen, haben wir zwei Kurzgutachten in Auftrag gegeben, die von Frau Prof. Dr. Mechthild Schrooten, Hochschule Bremen, und von Herrn Dr. Harald Noack, Mitglied des Europäischen Rechnungshofs, erstellt wurden. Beide Gutachter weisen in ihren jeweiligen Kurzgutachten auf die Notwendigkeit und Dringlichkeit hin, eine effiziente und nachhaltige Lösung für die systemisch relevanten Landesbanken in Deutschland zu finden. Ihren Ausführungen zufolge sollte sich die zukünftige Struktur des Landesbankensektors an den Interessen und Bedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger sowie der klein- und mittelständischen Unternehmen orientieren. Nur wenn die Landesbanken zu einer

der Realwirtschaft dienenden Funktion zurückfinden, wird die Neugestaltung des deutschen Landesbankensektors letztlich gelingen.

Die vorliegenden Kurzgutachten wurden auf einem Workshop, der am 11. September 2009 in der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin stattgefunden hat, von einer Reihe von Experten aus den Bereichen Politik, Banken und Wissenschaft diskutiert und anschließend von den Autoren nochmals überarbeitet. Wir bedanken uns an dieser Stelle nochmals sehr herzlich bei Frau Prof. Dr. Mechthild Schrooten und Herrn Dr. Harald

Noack für die konstruktive Zusammenarbeit sowie bei allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Expertenworkshops für ihr Kommen und ihre konstruktiven Beiträge. Nicht zuletzt gebührt unser Dank auch der Deutschen Klassenlotterie Berlin (DKLB), die den Expertenworkshop und die Erstellung dieser Publikation finanziell gefördert hat.

Markus Schreyer
Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
der Friedrich-Ebert-Stiftung

Harald Noack¹

Back to the roots – Konsolidierung als kompetenter Partner der Sparkassen

1. Die Stellung der Landesbanken im deutschen Bankenmarkt

Dem deutschen Finanzsystem spezifisch ist die starke Stellung klassischer Intermediation, damit einhergehend die hohe Verbreitung des Bankkredits als Finanzierungsinstrument² und das Vorhandensein eines ausgeprägten Universalbankensystems.³ Ende 2008 betrug die Zahl der Universalbanken 1.920 Institute; diese wiesen eine Gesamtbilanzsumme von 6.030,1 Mrd. EUR aus.⁴ Die Kreditinstitute, die dem Spezialbankensektor zuzuordnen sind, folgen mit einer Gesamtbilanzsumme von 1.926,3 Mrd. EUR deutlich hinter den Universalbanken.⁵ Mit Stand 30. Juni 2008 hatte das Kreditgewerbe insgesamt 656.463 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte.⁶

Das Universalbankensystem wird im Gegensatz zum deutschen Spezialbankensystem, bei welchem im Allgemeinen eine aufgabenorientierte Gliederung vorgenommen wird, orientiert an der Rechtsform bzw. der Eigentümerschaft strukturiert. Entsprechend der statistischen Aufbereitungsweise seitens der Deutschen Bundesbank⁷ lassen sich drei Banksäulen bilden: die privaten Geschäftsbanken, der öffentlich-rechtliche Bankensektor und die Kreditgenossenschaften mit den genossenschaftlichen Zentralbanken.

Der öffentlich-rechtliche Bankensektor umfasst die regional agierenden öffentlich-rechtlichen sowie freien Sparkassen einerseits und die überregional tätigen Landesbanken sowie die DekaBank Deutsche Girozentrale andererseits.⁸ Obwohl die DekaBank grundsätzlich dem Landesbankensektor zuzurechnen ist, wird sie im Gegensatz zu den Landesbanken nahezu ausschließlich durch die Sparkassen selbst getragen. Zudem agiert die DekaBank wesentlich stärker als Dienstleister für die Sparkassen und besitzt weniger Geschäftsfelder außerhalb des Verbundgeschäftes.

Die Tabellen 1 und 2 geben einen Überblick über wesentliche Bilanzpositionen deutscher Bankengruppen mit Stand Ende 2008. Erkennbar wird die Dominanz des Universalbankensystems (75,8% aller Bilanzaktiva) im Vergleich zu den Spezialbanken (24,2% aller Bilanzaktiva). Mit einem Anteil von circa einem Drittel an den Bilanzaktiva aller Bankengruppen in Deutschland bilden Sparkassen und Landesbanken die größte Bankengruppe, wengleich trotz steigendem Bilanzvolumens der Abstand zu den Kreditbanken seit Mitte 2004 sinkt. Auf den öffentlich-rechtlich organisierten Teil des deutschen Universalbankensystems entfallen 35,2% aller Kreditforderungen (verbrieft und unverbrieft) gegenüber Nichtbanken und 36,7% aller Nichtbankeneinlagen.

1 Die gutachterliche Stellungnahme gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

2 Besonders für den deutschen Mittelstand ist der Hausbankkredit das zentrale Finanzierungsinstrument. Dies zeigen wiederholt Untersuchungen, bspw. Krol, F. (2009): 78% der befragten Mittelständler nutzen den Hausbankkredit als Finanzierungsform, aber nur 4% die Anleihefinanzierung.

3 Vgl. für eine ausführliche Darstellung: Alexander, V. und M.T. Bohl (2000), S. 447ff.

4 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zeitreihenstatistik ‚Banken: Zahl der berichtenden Institute‘ sowie ‚Banken: Bilanzsumme‘.

5 Vgl. Deutsche Bundesbank, Zeitreihenstatistik ‚Banken: Bilanzsumme‘.

6 Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen: Beschäftigungsstatistik.

7 Vgl. Deutsche Bundesbank (2008).

8 Unter der öffentlich-rechtlichen Banksäule werden nachfolgend alle Sparkassen und Landesbanken subsumiert, wengleich einige Sparkassen und Landesbanken nicht als Anstalt des öffentlichen Rechts organisiert sind. Vgl. für eine detaillierte Auflistung: Deutsche Bundesbank (2008).

Den Landesbanken kommt mit einer anteiligen Bilanzsumme von circa 20% eine nicht unwesentliche Stellung im deutschen Bankenmarkt zu. Die Großbanken für sich genommen vereinen lediglich 18,4% des Bilanzvolumens aller Bankengruppen. Landesbanken weisen ebenso wie die Großbanken umfangreiche Engagements im Bereich Interbankengeldhandel auf (23,5% aller Kreditforderungen gegenüber Banken und 23,7% aller Einlagen von Banken). Entsprechend hoch ist die systemische Relevanz des Landesbankensektors. Aber auch das Engagement im Nichtbankenbereich ist erheblich: Mit 17% aller Kreditforderungen gegenüber Nichtbanken ist der Anteil der Landesbanken höher als der der Großbanken sowie der des genossenschaftlich organisierten Banksektors insgesamt. Landesbanken sind hierbei neben den Kreditbanken ein zentraler Akteur im Großkreditgeschäft.⁹ Aufgrund des in der Vergangenheit geltenden Pfandbrief-

privilegs sind die Landesbanken ein bedeutender Emittent von Inhaberschuldverschreibungen.

Die Tabellen 3 und 4 zeigen die Bilanzstruktur des Landesbankensektors im Vergleich zum Gesamtbankenmarkt. Hierbei werden verschiedene Charakteristika deutlich: Der Bilanzanteil der Kreditforderungen gegenüber Banken liegt bei ca. 50% und übersteigt den Anteil der Kreditforderungen gegenüber Nichtbanken (43%). Im Vergleich zum gesamten deutschen Bankenmarkt ist der Forderungsanteil gegenüber Banken leicht höher (Gesamtmarkt: 42%) und der gegenüber Nichtbanken leicht geringer (Gesamtmarkt: 50%). Diese Verschiebung auf der Aktivseite ist ähnlich der der genossenschaftlichen Zentralbanken. Mit 30% an der Bilanzsumme ist der Anteil von Inhaberschuldverschreibungen deutlich überdurchschnittlich, was auch den im Vergleich zum Gesamtmarkt (1,5%) niedrigeren Kassenbestand bzw. Einlagenbestand bei der Zentralbank erklärt.

Tabelle 1:

Ausgewählte Bilanzpositionen der Bankengruppen in Deutschland

Dezember 2008 (in Mrd. EUR)	Bilanzsumme	ausgewählte Aktivpositionen		ausgewählte Passivpositionen		
		Kredite an Banken	Kredite an Nichtbanken	Einlagen von Banken	Einlagen von Nichtbanken	Inhaberschuldverschreibungen
Großbanken	1.466,5	648,0	569,6	518,5	562,5	195,4
übrige Kreditbanken	988,2	393,0	538,6	344,1	453,2	48,9
Sparkassen	1.070,7	281,1	725,9	208,1	710,3	42,0
Landesbanken	1.563,4	777,9	676,1	542,5	415,6	459,6
Kreditgenossenschaften	668,1	194,6	427,1	98,9	461,0	38,2
genoss. Zentralbanken	273,2	173,8	69,5	143,0	48,0	51,7
Spezialbanken	1.926,2	839,9	972,6	430,6	416,9	856,8
alle Bankengruppen	7.956,4	3.308,2	3.979,5	2.285,8	3.067,4	1.692,6

Quelle: Deutsche Bundesbank (2009), S. 24*f.

⁹ Vgl. Tolkmitt, V. (2007), S. 53.

Tabelle 2:

Ausgewählte Bilanzpositionen der Bankengruppen in Deutschland

Dezember 2008 (in %)	Bilanz- summe	ausgewählte Aktivpositionen		ausgewählte Passivpositionen		
		Kredite an Banken	Kredite an Nicht- banken	Einlagen von Banken	Einlagen von Nicht- banken	Inhaber- schuld- verschrei- bungen
Großbanken	18,4	19,6	14,3	22,7	18,3	11,5
übrige Kreditbanken	12,4	11,9	13,5	15,1	14,8	2,9
Sparkassen	13,5	8,5	18,2	9,1	23,2	2,5
Landesbanken	19,6	23,5	17,0	23,7	13,5	27,2
Kreditgenossenschaften	8,4	5,9	10,7	4,3	15,0	2,3
genoss. Zentralbanken	3,4	5,3	1,7	6,3	1,6	3,1
Spezialbanken	24,2	25,4	24,4	18,8	13,6	50,6

Quelle: Deutsche Bundesbank (2009), S. 24*f.

Tabelle 3:

Bilanzstruktur des Landesbankensektors

Landesbanken (Dezember 2008)					
Aktiva			Passiva		
	in Mrd. EUR	in % der Bilanz- summe		in Mrd. EUR	in % der Bilanz- summe
Kassenbestand und Guthaben bei Zentralbank	10,1	0,6	Einlagen von Banken	542,5	34,7
Kredite an Banken	777,9	49,8	Einlagen von Nichtbanken	415,6	26,6
Kredite an Nichtbanken	676,1	43,2	Inhaberschuld- verschreibungen	459,6	29,4
Beteiligungen	29,4	1,9	Eigenkapital	66,6	4,3
sonstige Aktiva	69,8	4,5	sonstige Passiva	79,0	5,1
Bilanzsumme	1.563,4	100,0	Bilanzsumme	1.563,4	100,0

Quelle: Deutsche Bundesbank (2009), S. 24*f.

Tabelle 4:

Bilanzstruktur des Gesamtbankenmarktes

Alle Bankengruppen (Dezember 2008)					
Aktiva			Passiva		
	in Mrd. EUR	in % der Bilanzsumme		in Mrd. EUR	in % der Bilanzsumme
Kassenbestand und Guthaben bei Zentralbank	120,4	1,5	Einlagen von Banken	2.285,8	28,7
Kredite an Banken	3.308,2	41,6	Einlagen von Nichtbanken	3.067,4	38,6
Kredite an Nichtbanken	3.979,5	50,0	Inhaberschuldverschreibungen	1.692,6	21,3
Beteiligungen	156,3	2,0	Eigenkapital	378,2	4,8
sonstige Aktiva	392,0	4,9	sonstige Passiva	532,3	6,7
Bilanzsumme	7.956,4	100,0	Bilanzsumme	7.956,4	100,0

Quelle: Deutsche Bundesbank (2009), S. 24*f.

Die Refinanzierung über Einlagen von Nichtbanken ist unterdurchschnittlich (Gesamtmarkt: 39%) bzw. der Bestand an Einlagen von Banken überdurchschnittlich (Gesamtmarkt: 29%).

Auf der Aktivseite wie auf der Passivseite der Landesbanken überwiegen die Geschäftsbeziehungen zu Kreditinstituten, was den genossenschaftlichen Zentralbanken sehr ähnlich ist. Dies ist einerseits Folge der geringen Bedeutung des Retailgeschäfts und andererseits Ausfluss der Zentralbankfunktion innerhalb der Sparkassenfinanzgruppe.

2. Die Entwicklung der Landesbanken: Historischer Abriss

Am Ende des 2. Weltkrieges existierten im damaligen Reichsgebiet 25 Spitzeninstitute der Sparkassenorganisation, davon 15 Institute sowie die Deutsche Girozentrale – Deutsche Kommunal-

bank (DGZ) auf dem Gebiet der späteren Bundesrepublik Deutschland. Während die DGZ vor dem 2. Weltkrieg als überregionales Spitzeninstitut fungierte, hat sie diese Funktion in der Bundesrepublik Deutschland zwar formal zugestanden bekommen, aber faktisch nicht erfüllt. Hintergrund waren die erzwungene Geschäftsruhe von 1945 bis 1949 bzw. bis 1954 Geschäftsbeschränkungen sowie die damit einhergehende Expansion der Landesbanken/Girozentralen.¹⁰

Vor dem Hintergrund notwendiger Rationalisierungserfordernisse, verbunden mit dem Bestreben nach der Hebung von Größenvorteilen, begann bereits Ende der 1960er und zu Beginn der 1970er Jahre ein Konzentrationsprozess auf Ebene der Landesbanken/Girozentralen. Dies führte zu den drei großen Fusionen: Westdeutsche Landesbank Girozentrale [WestLB] (1969), Norddeutsche Landesbank Girozentrale [NORD/LB] (1970) und Bayerische Landesbank [BayernLB] (1972).

¹⁰ Vgl. Steiner, J. (1991), S. 2–10.

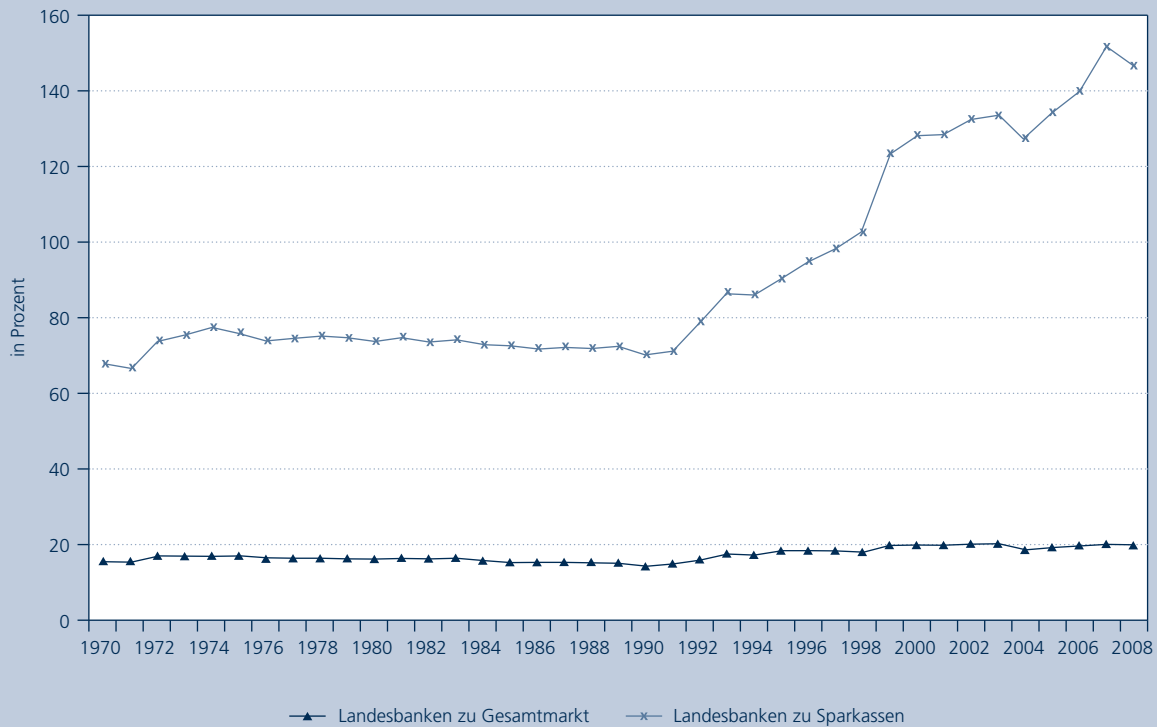
Die Grundausrichtung öffentlich-rechtlicher Institute, somit auch der Landesbanken/Girozentralen, liegt in der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (der sog. öffentliche Auftrag).¹¹ Darauf ausgerichtet sind die strategischen Entscheidungen, die Sicherungsmechanismen und das geschäftspolitische Handeln. Während die Landesbanken/Girozentralen ursprünglich und in der Hauptsache als Spitzeninstitute der Sparkassen fungierten, sahen sie sich Wandlungen ausgesetzt, welche die Institute stark in die Geschäftsbankfunktion führten.

Wenngleich die Staats- und Kommunalfinanzierung nach wie vor ein zentrales Aufgabengebiet der Landesbanken/Girozentralen darstellt, nahm die Sparkassenzentralbankfunktion – zu-

mindest relativ – deutlich ab. Dies ist auch Ergebnis von Entwicklungen innerhalb der Sparkassenorganisation selbst. Die Sparkassen emanzipierten sich zunehmend in bis dahin von den Landesbanken/Girozentralen angestammte Bereiche.¹² Dies erzwang auf Ebene der Landesbanken/Girozentralen einen Wandel im Selbstverständnis. Die Antworten waren eine weitere Spezialisierung sowie ein Ausweichen in innovative Produkte auf neuen Märkten. Die Landesbanken/Girozentralen wurden zunehmend Geschäftsbanken, die im Industrie-, Auslands-, Beteiligungs- und später dem Kapitalmarktgeschäft/Investment-Banking tätig wurden. Damit einher ging eine deutliche Expansion ihrer Geschäftsvolumina (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1:

Vergleich von Bilanzsummen bzw. Geschäftsvolumina



Quelle: Deutsche Bundesbank, Zeitreihenstatistik ‚Banken: Bilanzsumme‘, eigene Berechnungen.

11 Vgl. bspw. Gischer, H., B. Herz und L. Menkhoff (2005), S. 38.

12 Schon frühzeitig geriet mit der Emission von Sparkassenbriefen und -obligationen die Bedeutung der Landesbanken/Girozentralen als Refinanzierungseinrichtung für die Sparkassen ins Hintertreffen. Vgl. Steiner, J. (1991), S. 14.

3. Die Notwendigkeit einer Verbundzusammenarbeit innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe

Das deutsche Universalbankensystem ist wie gesagt durch eine dreigliedrige Struktur mit intensivem Wettbewerb charakterisiert. Die unterschiedlichen Organisationsformen und geschäftspolitischen Strategien von Kreditbanken, öffentlich-rechtlichen Instituten sowie Kreditgenossenschaften, die miteinander konkurrieren, gewährleisten eine hohe Leistungsfähigkeit des deutschen Bankensystems.¹³ Die dezentralen Strukturen besonders im öffentlich-rechtlichen und genossenschaftlichen Segment reduzieren zudem etwaige Moral Hazard Anreizverzerrungen infolge einer Too Big to Fail Erwartungshaltung.¹⁴

Den Sparkassen wird durch die jeweiligen Sparkassengesetze die Erfüllung eines öffentlichen Auftrages zugewiesen, der im Wesentlichen ihren eigenen historischen Gründungszielen entspricht. Dieser öffentliche Auftrag konkretisiert sich primär in der Bereitstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsschichten. Die Sparkassen haben demnach einen Infrastrukturauftrag, besonders in strukturschwachen Gebieten. Zudem sollen die Sparkassen für eine stabile Kreditversorgung des lokalen Unternehmertums Sorge tragen.

Wirtschaftstheoretisch betrachtet, reduziert die räumliche Nähe asymmetrische Informationen sowohl im Einlagen- als auch im Kreditgeschäft. Dies stabilisiert einerseits die Kreditversorgung und andererseits wird das notwendige Vertrauen im Einlagengeschäft generiert. Die Einleger können die Einlagenverwendung besser beobachten, was die Spartätigkeit stabilisiert und einem sog. Sunspot Bank Run, also einem nicht-informationsbasierten Einlagenabzug, vorbeugt.

Für den Klein- und Mittelstand ist eine direkte Kapitalmarktfinanzierung aufgrund der

nachgefragten Volumina sowie der Erstellungsnotwendigkeit externer Bonitätsbewertungen kaum realistisch. Zur Einbeziehung klein- und mittelständischer Unternehmen in die volkswirtschaftlichen Finanzierungsströme bedarf es folglich eines bankbasierten Finanzsystems mit aktiver Position und entsprechender Präsenz des Intermediärs. Durch die räumliche Nähe des Intermediärs zum Kreditnehmer können zum einen asymmetrische Informationen abgebaut werden, was eine Unternehmensfinanzierung ohne die ansonsten bei stark unvollkommenen Informationen üblichen Zinsaufschläge ermöglicht. Zum anderen hat sich eine bankbasierte Finanzierung im Bereich klein- und mittelständischer Unternehmen in der Vergangenheit als tragfähiger erwiesen, auch in dem Sinne, dass Fehlentwicklungen an den internationalen Finanzmärkten nicht unmittelbar und nicht zwingend zu Finanzierungsengpässen im relevanten Kreditsegment führten.

Die Dezentralität der deutschen Sparkassen ist historisch gewachsen und entspricht der in der Bundesrepublik Deutschland vorherrschenden föderalen politischen Ordnung mit einer ausgeprägten Autonomie der kommunalen Gebietskörperschaften. Allerdings wären die einzelnen Sparkassen vielfach nicht in der Lage, eine umfassende Produkt- und Dienstleistungspalette bei wettbewerbsfähigen Kostenstrukturen anzubieten.

Dies übernimmt die Verbundzusammenarbeit, die mit der wachsenden Komplexität von Finanzdienstleistungen und dem anhaltenden Wettbewerbs- bzw. Kostendruck zunehmend wichtiger wurde. Erst die Verbundzusammenarbeit und die Auslagerung einzelner Aufgaben auf qualifizierte Spezialanbieter versetzt die Sparkassen in die Lage, Skaleneffekte bzw. Erfahrungskurvenvorteile zu generieren. Zu den Verbundunternehmen im Bankbereich gehören: Landesbanken (einschließlich der DekaBank), Landesbausparkas-

13 Vgl. KfW-Bankengruppe (2005).

14 Hierauf hat die Deutsche Bundesbank bereits im Jahr 2000 hingewiesen. Vgl. „Banken: Große Tradition – gefährdete Zukunft?; Statement von Edgar Meister, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, für eine Podiumsdiskussion bei der Veranstaltung „Topic of the Year“ der Group of 20 + 1 in Frankfurt am Main, am 12. Januar 2000“, in: Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 2, S. 6–7. Auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung attestiert den Strukturen des Sparkassen- sowie Genossenschaftssektors eine stabilisierende Wirkung auf den deutschen Bankenmarkt. Vgl. Sachverständigenrat (2008), S. 5.

sen und LBS-Immobilien-gesellschaften, Leasinggesellschaften, Factoringgesellschaften, Kapitalanlagegesellschaften, Kapitalbeteiligungsgesellschaften, Sparkassen Broker, Beratungs- und IT-Dienstleister sowie die DSV-Gruppe.

Zur Erfüllung ihres öffentlichen Auftrages und zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit benötigen die Sparkassen die Unterstützung sowie die Zuarbeit der Verbundpartner allgemein und der Landesbanken im Besonderen. Die Landesbanken sind dabei Lieferanten kostengünstiger Standardprodukte einerseits und hochqualifizierter Spezialprodukte andererseits. Sie übernehmen Tätigkeiten, die den Primärinstituten nicht oder nur mit einer ungünstigen Kostenstruktur möglich sind. Zukünftig müssen die Landesbanken wesentlich stärker als Support-Einheit agieren, was der Sparkassen-Finanzgruppe insgesamt Kosten- und Know-how-Vorteile einbringt und somit auch die betriebswirtschaftliche Ausgangslage der Sparkassen verbessert.

4. Die in Teilen des Landesbankensektors aufgetretene Instabilität und die Notwendigkeit einer geschäftspolitischen Neuausrichtung

Die Ursachen für die strukturelle Krise in großen Teilen des Landesbankensektors sind vielschichtig. Grob umrissen sind vier Punkte zu nennen, welche die Krise in Teilen des Landesbankensektors herbeigeführt haben: inadäquate Neuausrichtung nach dem Wegfall der Gewährträgerhaftung, eine den Eignern sowie der Eigenkapitalausstattung inadäquate Risikoneigung, Tiefe der aktuellen Finanzmarktkrise, ein das wirtschaftliche Kalkül weit übersteigendes Standortinteresse der Länder.

Zuallererst muss konstatiert werden, dass die erforderliche Geschäftsumgestaltung nach Wegfall der staatlichen Haftungsgrundlagen nicht gelungen ist. Statt den Umfang der Geschäftstätigkeit an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen und frühzeitig verstärkt in Verbundaufgaben zu wachsen, traten die Landesbanken vielfach die ‚Flucht‘ in das internationale Kapitalmarktgeschäft an. Zudem ist die Übergangszeit bis zum

Auslaufen der staatlichen Haftungsgarantien in hohem Maße zur Fremdkapitalbeschaffung genutzt worden, ohne dass traditionelle Aktivgeschäfte dies hergaben. Die vorhandenen Fremdkapitalmittel sind stattdessen am internationalen Kapitalmarkt in risikoreiche Positionen investiert worden. Diese hohe Mittelaufnahme vor Ablauf der Gewährträgerhaftung und die ‚zwangsweise‘ Verwendung der Mittel im Kreditsatzgeschäft waren zentrale geschäftspolitische Fehler. Die Risiken des internationalen Kreditsatzgeschäftes sind darüber hinaus massiv unterschätzt worden.

Die starke Expansion in das internationale Kapitalmarktgeschäft – losgelöst von jedweden Verbundaufgaben – hat Risiken aufgebaut, die nun in der aktuellen Finanzmarktkrise zum Tragen gekommen sind. Dies betraf zweifelsohne nicht nur Landesbanken, sondern deutsche wie europäische Privatbanken gleichermaßen. Allerdings widersprach diese Geschäftspolitik eklatant den Vorstellungen der Öffentlichkeit und der Politik von den Aufgaben einer Bank in öffentlicher Rechtsform und mit staatlichen (Mehrheits-)Eigentümern.

Alternativ zum Kreditsatzgeschäft haben sich Teile des Landesbankensektors auf die Bereiche Projekt- und Spezialfinanzierung konzentriert. Die HSH Nordbank AG engagiert sich dabei aufgrund ihres natürlichen, d.h. regionalen Zugangs insbesondere in der Schiffsfinanzierung, was aus strukturpolitischer Perspektive durchaus vorteilhaft schien. Allerdings zeigt sich, dass hierbei Positionen aufgebaut wurden, die in der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise zu massiven Klumpenrisiken führen und die Risikotragfähigkeit des Instituts übersteigen. Hintergrund ist der Zusammenbruch der Verbriefungsmärkte einerseits, bei einem gleichzeitig enormen Einbruch von Welthandel und Weltkonjunktur andererseits.

Der Bereich Transportation Finance ist bekanntermaßen zyklisch, denn die Bonität der Kreditnehmer ist abhängig vom Ausmaß des weltweiten Handels, welches wiederum mit der Weltkonjunktur korreliert. In der Tat waren ein weltweiter Wachstumseinbruch und ein zumindest kurzfristig drastischer Rückgang in der inter-

nationalen Arbeitsteilung so nicht vorhersehbar. Gleichwohl sind die Risiken einer rollierenden Verbriefung unterschätzt worden. Diese Fehleinschätzungen mündeten in einem übermäßig hohen Engagement im Bereich Transportation Finance. Mit dem Einbruch des Verbriefungsmarktes und parallelen Wertberichtigungen ist eine Situation starker Eigenkapitalbelastung entstanden. Zudem trägt die Zersplitterung der Landesbanken dazu bei, dass Ausfälle in diesen Bereichen nicht durch Erträge aus anderweitigen Aktivitäten kompensiert werden können.

Das Ausweichen der Landesbanken in die angesprochenen Segmente Kreditsatzgeschäft und internationale Spezialfinanzierung ist indes auch Konsequenz einer landespolitischen Blockadehaltung. Zu lange haben die Länder als Eigentümer an den bestehenden Landesbankstrukturen festgehalten – denn sie galten als Einnahmequelle für den Landeshaushalt und schufen im jeweiligen Bundesland vermeintlich einen Bank- und Finanzplatz.

Bei der Neuausrichtung der Geschäftsstrategien der Landesbanken müssen die Verbundunterstützung sowie die Leistungsergänzung der Sparkassenebene im Zentrum stehen. Durch eine stärkere Verbundzusammenarbeit können das Leistungsspektrum der Sparkassen erweitert und gleichzeitig den Landesbanken stabile Geschäftsfelder eröffnet werden. Dies verlangt aber auch auf Sparkassenseite die Bereitschaft zu Kompromissen und insbesondere können v.a. Großsparkassen nicht stetig in traditionelle Landesbankaufgaben vordringen. Keine Lösung stellt eine in Teilen vorherrschende Verschärfung des gruppeninternen Wettbewerbs dar – dies gilt sowohl zwischen Landesbanken und Sparkassen als auch zwischen Landesbanken selbst. Dies impliziert, dass Landesbanken nicht in den Bereich eines nationalen filialgestützten Retailgeschäfts vordringen.

In der terminologischen Abgrenzung sind Landesbanken zukünftig zu verstehen als Zentralbank der Sparkassen, als Hausbank der Länder und als Universalbank. Aufzugeben ist hingegen das Verständnis als Global Player. Grundsätzlich verlangt sowohl die Ausrichtung der Sparkassen

als auch die staatliche Eigentümerschaft eine konservativere Risikoneigung.

Aus meiner Perspektive ist eine Intensivierung der Verbundzusammenarbeit zur langfristigen Zukunftssicherung der gesamten Sparkassen-Finanzgruppe unerlässlich. Dabei müssen Lücken im Verbund geschlossen und Mehrfachbesetzungen durch jeweilige Spezialisierungsstrategien aufgegeben werden. Während Struktur- und Ertragsprobleme momentan allein auf Landesbankenebene vorzuherrschen scheinen, werden die Sparkassen ohne eine Optimierung ihrer Geschäftspolitik, insbesondere ihrer Kostenstruktur, zukünftig im intensiven Wettbewerb nicht bestehen können. Ohne eine ausreichende Arbeitsteilung im Verbund wird es den Sparkassen weder qualitativ noch preislich gelingen, ihre Stellung im deutschen Bankenmarkt zu behaupten. Eine Sparkassen-Finanzgruppe ohne Zentralinstitute wäre daher eine strategische Fehlentscheidung.

5. Die Möglichkeiten für eine geschäftspolitische und organisatorische Neuordnung der deutschen Landesbankenlandschaft

Im Zuge der Finanzmarktkrise ist bei der Mehrzahl der Landesbanken eine Situation eingetreten, die Fragen stabiler Geschäftsfelder und Strukturen nicht länger aufschiebbar werden lässt. Die Zukunftsfähigkeit des deutschen Landesbankensektors hängt an der Frage, ob es gelingt, nachhaltige Geschäftsmodelle zu entwickeln und ob die Bereitschaft vorhanden ist, in diesem Prozess die vorhandenen Überkapazitäten abzubauen. Bislang sind allenfalls vereinzelte Kostensenkungsmaßnahmen und selektive Arrondierungen der Geschäftsmodelle vorgenommen worden, die zudem nicht konzertiert erfolgten.

Fest steht heute, dass breitflächig Stand-Alone-Lösungen aufrechtzuerhalten nicht gelingen kann. Schon gegenüber dem Steuerzahler und aufgrund wettbewerbsrechtlicher Vorgaben werden die Bundesländer sich gezwungen sehen, ihre Landesbankanteile über kurz oder lang zu

verkaufen, sofern nicht grundlegende und glaubhafte Umstrukturierungen erfolgen. Die Folge wird die ‚Zerschlagung‘ der Landesbanken sein. Nachfolgend sollen deshalb skizzenhaft verschiedene Punkte thematisiert werden, die in einem notwendigen Prozess der Neugestaltung der Landesbankenlandschaft von Bedeutung sind.

1. Die Orientierungen für ein stabiles Geschäftsmodell

Innerhalb der gegenwärtigen Strukturen ist eine Stabilisierung des Landesbankensektors, d.h. die Implementierung eines Geschäftsmodells, das für Sparkassen und andere öffentlich-rechtliche Eigentümer von strategischem Interesse ist und die in der Vergangenheit vielfach zyklisch wiederkehrenden finanziellen Belastungen vermeidet, kaum möglich.

Der Referenzzustand für ein stabiles Geschäftsmodell muss zwei zentralen Punkten folgen: Erstens muss die Geschäftsausrichtung an der Verbundzusammenarbeit bzw. an einer sinnvollen Ergänzung des Leistungsspektrums der Sparkassen-Finanzgruppe orientiert sein. Zweitens muss das Geschäftsmodell hinreichend Stabilität gewährleisten. Das bedeutet, dass auch in allgemein schwierigen Geschäftsjahren die Eigenkapitalbasis einer Landesbank nicht substanziell angegriffen wird und dass in guten Geschäftsjahren den Eigenkapitalgebern eine angemessene und den Mitteleinsatz rechtfertigende Rendite erzielt wird.

Zentrale Klassifizierungskategorien eines stabilen und das Leistungsspektrum der Sparkassen-Finanzgruppe ergänzenden Geschäftsmodells sind:

- (1) klassisches Verbundgeschäft,
- (2) mittelstandsnahes Firmenkundengeschäft,
- (3) Leistungen für private Großvermögen sowie Auslandsbetreuung von Firmenkunden,
- (4) inländische gewerbliche Immobilienfinanzierung,
- (5) ein das Kundengeschäft unterstützendes Kapitalmarktgeschäft,
- (6) Asset-Management.

Das *klassische Verbundgeschäft* (1) umfasst die traditionellen Zentralinstitutsfunktionen, so etwa

die Girozentralfunktion (Zahlungsverkehr, Einlagen- und Refinanzierungsbetreuung der Sparkassen, Handel mit Devisen und Sorten, Zins- und Währungsmanagement), die Kooperation bei Konsortial-, Meta- und Förderkrediten oder die Bereitstellung von Anlageprodukten für Depot A und Depot B. Hierbei sind seitens der Landesbanken eine hohe Servicequalität sowie die Realisierung von Größenvorteilen, u.a. bei der Produkterstellung, zu gewährleisten.

Das *mittelstandsnahes Firmenkundengeschäft* (2) erweitert die Marktbearbeitung und das Leistungsangebot für mittelständische Unternehmen subsidiär oder komplementär zu den Sparkassen. D.h., dass mittelstandsnahes Corporate-Finance-Angebote (Equity Capital Markets, Debt Capital Markets, Mezzanin-Finanzierungen, strukturierte Projektfinanzierungen, Beteiligungsgeschäft) sowohl für Firmenkunden der Sparkassen im Rahmen des Verbundgeschäftes als auch für eigene Firmenkunden erstellt werden. Während Unternehmen mit einem Jahresumsatz von bis zu 50 Mio. EUR im Fokus der Marktbearbeitung der Sparkassen stehen, sollte die Marktbearbeitung für Umsatzbereiche von 50 bis 100 Mio. EUR gemeinsam erfolgen. Darüber hinaus gehende Größenordnungen fallen in den Aufgabenbereich der Landesbanken.

Zur umfassenden Betreuung von (mittelständischen) Unternehmenskunden gehören auch die Bereiche *Leistungen für private unternehmerische Großvermögen sowie Auslandsbegleitung und Auslandsbankgeschäft* (3). Das Auslandsgeschäft ist wiederum Teil der Verbundaufgaben, aber auch Bestandteil des eigenen Firmenkundengeschäftes. Hierfür sind internationale Niederlassungen zwingend, die jedoch aufgrund der hohen Fixkosten innerhalb des Landesbankensektors zu koordinieren sind. Zur Realisierung von Cross-Selling-Effekten sollte der Bereich Betreuung privater unternehmerischer Großvermögen um ein allgemeines Private Banking ergänzt werden.

Die *gewerbliche Immobilienfinanzierung* (4) ist bereits heute eine Stärke der Landesbanken. Aufgrund der i.A. vergleichsweise geringen Korrelation der Assetklasse Immobilien zur Entwicklung der Kapitalmärkte und des klassischen Firmen-

kundengeschäfts können die Erträge durch diesen Bereich diversifiziert und damit auch stabilisiert werden. Voraussetzung ist, dass die Geschäftsstruktur hinsichtlich Objekten, Regionen und Finanzierungsstrukturen konservativ angelegt ist und keine übermäßig anspruchsvollen Wachstumsziele verfolgt werden.

Das *kundengetriebene Kapitalmarktgeschäft (5)* umfasst im Wesentlichen den Handel mit und die Ausführung von Kapitalmarktinstrumenten in liquiden Assetklassen sowie die Entwicklung und Bereitstellung von strukturierten Investment- und Risikomanagementprodukten für Sparkassen, Sparkassenkunden und das mittelstandsnahen Firmenkundengeschäft der Landesbanken sowie für das eigene Treasury. Eigene Risikopositionen sind nur in begrenztem Umfang im Zusammenhang mit Kundenhandel und der Bereitstellung von strukturierten Produkten zu halten. Eigenhandel und Investmentportfolios mit Kreditsatzgeschäft ohne realwirtschaftliche Grundlage sind ausdrücklich kein Bestandteil eines kundenorientierten Kapitalmarktgeschäftes.

Wegen der geringen Eigenkapitalbindung, der relativen Stabilität der Erträge sowie der hohen Verbundbedeutung stellt zudem das *Asset-Management (6)* eine sinnvolle Geschäftssäule auf Landesbankenebene dar.

Das skizzierte Geschäftsmodell gibt die Richtung für einen Umbau des Landesbankensektors und seine stabile Einbindung in die Sparkassen-Finanzgruppe vor. Die Neujustierung verlangt parallel nach einem Kapazitätsabbau und einer Konsolidierung der verbliebenen Unternehmenssegmente. Dabei ist innerhalb des Landesbankensektors eine Spezialisierung auf bestimmte Verbundaufgaben notwendig. Synergien auf der Kosten- wie der Erlösseite lassen sich sonst nicht realisieren. Dies gilt in besonderem Maße für das Auslands- und Kapitalmarktgeschäft. Es macht wenig Sinn, wenn jede Landesbank für sich die Auslandsbetreuung der Sparkassen-Firmenkunden reklamiert.

Es ist unstrittig, dass in Anbetracht der Dimensionen weltweiter wirtschaftlicher Verflechtungen die Repräsentanz der Sparkassen-Finanzgruppe an internationalen Finanz-, Produktions- oder Handlungspunkten unumstößlich notwendig ist, will die Finanzgruppe im Firmenkundengeschäft bestehen.¹⁵ Allerdings existieren hierbei enorme Mehrfachkapazitäten, die in Anbetracht der Kostenintensität von Auslandsrepräsentanzen und des intensiven Wettbewerbs auf den internationalen Finanzmärkten nicht tragfähig und auch nicht notwendig sind. Die Landesbanken müssen daher zwingend ihr Auslandsbetreuungssystem abstimmen. Zudem ist eine Kooperation mit anderen Sparkassenorganisationen mehr als naheliegend. Durch den Abbau von Mehrfachpräsenzen und eine Zusammenarbeit mit ausländischen Sparkasseninstituten kann die weltweite Präsenz deutlich intensiviert und gleichzeitig kostengünstiger gestaltet werden.

Aus meiner Perspektive ist eine Intensivierung der Verbundzusammenarbeit zur langfristigen Zukunftssicherung von Sparkassen und Landesbanken unerlässlich. Dabei müssen die Verbundzusammenarbeit intensiviert und gleichzeitig Redundanzen sowie Doppelarbeiten beseitigt werden. Die Landesbanken müssen erkennen, dass die Sparkassen-Finanzgruppe die Kompetenz der Landesbanken braucht, jedoch mit reduzierten Kapazitäten, angepassten organisatorischen Strukturen und einer strategisch definierten Verbundzusammenarbeit.

II. Die Vertikalisierungsdiskussion

Die Landesbanken scheinen eine Integration von Sparkassen aus dem jeweiligen Einzugsgebiet (sog. Vertikalisierung), d.h. eine Fusion auf die Landesbank zu präferieren. Organisatorisch betrachtet, schafft eine vertikale Fusion die Möglichkeit einer zentralen Entscheidungs- und Durchführungsfähigkeit.

¹⁵ Auch wenn die Prognosen für den weltweiten Handel im Jahr 2009 einen Rückgang andeuten, wird der Prozess weltweiter Arbeitsteilung auch in den kommenden Jahren kontinuierlich weitergehen.

Allerdings stehen einer Vertikalisierung erhebliche Nachteile gegenüber. Bei einer Integration von regionalen Sparkassen in Landesbankkonzerne besteht die Gefahr, dass die besondere Identifikation bestimmter Kundengruppen mit dem Regionalinstitut verloren geht, was in der Tendenz das Einlagengeschäft schwächt. Volkswirtschaftlich bedeutsamer ist jedoch der Wegfall der Entscheidungskompetenz vor Ort im Aktivgeschäft. Die Kompetenzen im Aktivgeschäft gehen auf eine zentrale Kreditabteilung über, welche stärker asymmetrischen und unvollkommenen Informationen ausgesetzt ist. Eine Verschlechterung der Kreditversorgung des Klein- und Mittelstandes ist wahrscheinlich. Zudem wird es zu einer Schwächung strukturell benachteiligter Regionen kommen, weil die integrierten Landesbankkonzerne auf mutmaßlich ertragsstärkere Regionen ausweichen können.

Ob eine Vertikalisierung die Struktur- und Ertragsschwächen der Landesbanken dauerhaft beseitigt, ist in hohem Maße zweifelhaft. Zu erwarten ist eher eine Zementierung bestehender Landesbankstrukturen sowie eine Alimentierung nichttragfähiger Geschäftsbereiche, weil die Gewinne der angeschlossenen Sparkassen ausreichen, um Schwächen der Zentralebene zu überdecken. Zudem entstehen Integrationsschwierigkeiten, weil sich Sparkassen- und Landesbankkulturen durchaus unterscheiden.

III. Der Abbau von Risikopositionen als Vorstufe einer Konsolidierung

Ein Regionalprinzip wie bei den Sparkassen ist auf Ebene der Landesbanken – mit Ausnahme der Funktionen als Sparkassenzentral- und als Staatsbank – nicht anzutreffen. In der Konsequenz stehen die Landesbanken in ihren zunehmend wichtiger gewordenen Geschäftsbankfeldern nicht nur mit nationalen Instituten des Kredit-

bankensektors und internationalen Akteuren, sondern auch untereinander in Konkurrenz. Wenngleich ein hoher Wettbewerbsgrad aus lediglich wirtschaftstheoretischer Perspektive eine grundsätzlich gewünschte Konstellation ist, muss betriebswirtschaftlich die Möglichkeit eines Zusammenschlusses in Erwägung gezogen werden, da andernfalls der unfreiwillige Marktaustritt droht.

Den bestehenden Markt- und Wettbewerbsverhältnissen sind die Landesbanken in ihrer jetzigen Aufstellung nicht ausreichend gewachsen. In zahlreichen Geschäftsbereichen bestehen kosteneffiziente Doppelstrukturen innerhalb des Sektors. Die im mittelstandsnahen Firmenkunden-, Auslands- und Kapitalmarktgeschäft erforderlichen Größenvorteile lassen sich durch die einzelnen Landesbanken in ihrer jetzigen Struktur nicht realisieren. Zudem kann nur in einer konsolidierten Landesbankenstruktur die erforderliche Ertrags- und Risikodiversifikation erzielt werden. Eine Konsolidierung ist unausweichlich, will man dem fremdgesteuerten Marktaustritt entgehen.

Auf dem Weg zu einer konsolidierten Landesbankenlandschaft müssen zunächst Risikopositionen aus den jeweiligen Banken herausgelöst werden und die verbliebenen Teile unbelastet in die Konsolidierung eingebracht werden. In einem ersten Schritt muss daher die Schaffung mehrerer und jeweils getrennter Recovery Banks (sog. Bad Banks) zur Auslagerung problembehafteter Wertpapiere erfolgen. Aus Gründen der Kosteneffizienz sowie einer optimalen Verwertung empfiehlt es sich, die einzelnen Recovery Banks unter eine gemeinsame Holding zu stellen, die von den Vorschriften des KWG befreit ist.

Parallel sind nichtstrategische Assets oder Geschäftseinheiten systematisch abzubauen bzw. zu veräußern.¹⁶ Ziel ist ein systematischer und möglichst werterhaltender Abbau.

16 Die Dresdner Bank AG hat seinerzeit gute Erfahrungen mit der Schaffung der sog. Institutional Restructuring Unit (IRU) gemacht. Strategisch sollten sich die Recovery Banks der Landesbanken daran anlehnen. In diese Restructuring Units sind entsprechend Non Performing Assets sowie Non Strategic Business Units auszugliedern und dort von Spezialistentams der Landesbanken zu betreuen.

IV. Die Rolle der Bundesregierung und des Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin)

Die Maßnahmen der Bundesregierung zur Bekämpfung der Finanzkrise, insbesondere die durch den SoFFin bereitgestellten Hilfsmaßnahmen bieten die vielleicht letzte Chance zur Neuordnung und damit zur Schaffung eines nachhaltig stabilen Landesbankensektors. Der SoFFin muss vor dem Hintergrund krisenhafter Entwicklungen in großen Teilen des Landesbankensektors und entsprechender Zweifel an deren Zukunftsfähigkeit die nachhaltige Stabilität der Geschäftsmodelle besonders prüfen. Dabei reicht es nicht aus, die vorgetragene Geschäftsausrichtung jeder einzelnen Landesbank isoliert zu analysieren und zu beurteilen, ob für eine Stand-Alone-Lösung eine befriedigende Zukunftsprognose gegeben werden kann. Zusammenhänge im gesamten Landesbankensektor müssen einbezogen werden, damit sich die Möglichkeiten des Finanzmarktstabilisierungsgesetzes nicht im bloßen Konservieren derzeitiger, unbefriedigender Strukturen erschöpfen, was bereits auf mittlere Sicht zu neuerlichen Verwerfungen und Überkapazitäten führen würde.

Um die einzelnen Landesbanken wieder funktionsfähig zu machen und so die Bereitschaft zu übergreifenden Maßnahmen überhaupt erst wieder herzustellen, wird es unumgänglich sein, Risikopositionen sowie nichtstrategische oder nicht nachhaltig rentable Geschäftsfelder aus den jeweiligen Banken herauszulösen und so den verbleibenden Teil unbelastet in die Konsolidierung einzubringen. Auch wenn nicht davon auszugehen ist, dass die derzeit allgemein als ‚toxic assets‘ bezeichneten Wertpapierpositionen breitflächig tatsächliche Ausfälle zeigen werden, induzieren die geltenden Bilanzierungsstandards verbunden mit allgemeinen Negativübertreibungen der Finanzmärkte ein hohes Maß an Druck auf das Eigenkapital. Daher sind zur Stabilisierung der

Institute Absicherungsmaßnahmen für Teile des Wertpapierportfolios notwendig.

Dem SoFFin kommt dabei mit der Schaffung von Bad Banks zur Auslagerung und Abschirmung von problembehafteten Papieren eine zentrale Rolle zu, denn die Bedingungen müssen in fundamentaler Weise eine Neuausrichtung des Landesbankensektors forcieren. Folgende Grundsatzpunkte sind dabei als Auflageninhalte dienlich: Verpflichtung zu aktiver Mitgestaltung der Konsolidierung; Abstimmung des eigenen Geschäftsmodells mit den Geschäftsmodellen der anderen Landesbanken; Einsatz der Mittel des SoFFin in Abhängigkeit von Konsolidierungsfortschritten. Insgesamt müssen Lenkungsausschuss und Leitungsausschuss den Instrumenteneinsatz so gestalten, dass nicht die Zukunftsfähigkeit eines einzelnen Instituts, sondern die des gesamten Sektors im Fokus steht.

V. Das Konsolidierungsszenario aus der Sicht der Sparkassen als Anteilseigner

Fusionen von Landesbanken waren und sind immer wieder Gegenstand von Strukturdiskussionen.¹⁷ Obwohl inhaltlich weitgehend Einigkeit über die betriebswirtschaftlichen Vorteile eines Zusammenschlusses von Landesbanken besteht, sind entsprechende Entwicklungen bisher nur in Ansätzen zustande gekommen.

Perspektivisch können die Sparkassen jedoch nur dann ein strategisches Eigentümerinteresse an den Landesbanken haben, wenn es zu einem Mindestmaß an Konsolidierung und Kapazitätsabbau kommt. Denn nur so lassen sich die Kosteneffizienz der Verbundaufgaben und eine den Eignern adäquate wirtschaftliche Stabilität generieren. Dabei ist klar, dass sich einzelne Landesbanken oder einige Geschäftsbereiche in eine andere Richtung als die des oben skizzierten Referenzgeschäftsmodells – und damit außerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe – bewegen werden.

¹⁷ Bereits 1989 wurde von den Gremien des DSGV der Beschluss gefasst, alle Landesbanken zu einem zentralen Spitzeninstitut zu fusionieren. Politisch war dieser Beschluss allerdings nicht durchsetzbar.

Eine Zusammenführung der verschiedenen Landesbanken bzw. einzelner Kernkompetenzfelder könnte zunächst in Form einer Holding-Konstruktion erfolgen. Innerhalb der Holding ist in einem weiteren Schritt die organisatorische Integration der Geschäftsbereiche vorzunehmen. Eine solche Vorgehensweise minimiert das bei Fusionen übliche Problem einer ‚organisatorischen Selbstbeschäftigung‘ und schafft die notwendige Kontinuität in der Kundenbetreuung. Es ist darauf zu achten, dass eine Zusammenführung verschiedener Landesbanken oder Landesbankenteile keine reine Addition der Aktivitäten bleibt. Es muss zu einer tatsächlichen Bündelung der Aktivitäten mit Blick auf das Verbundgeschäft und eine sinnvolle Leistungsergänzung innerhalb der Finanzgruppe kommen. Aktiva in den Bereichen Financial Markets sowie Credit Investment Portfolio sind konsequent zurückzufahren, sofern sie nicht Teil des Verbundgeschäftes sind.

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) hat Mitte November letzten Jahres in Anbetracht der akuten Strukturprobleme ein Konzept zur strategischen Neugestaltung des Landesbankensektors veröffentlicht. Kern des Konzeptes ist eine Konsolidierung und funktionale Neuordnung, d.h. die Bündelung betriebswirtschaftlich sinnvoller Kompetenzfelder in maximal drei Institutsgruppen. Das Konzept schließt einen notwendigen Kapazitätsabbau ein. Das vom DSGV vorgeschlagene Vorgehen in drei Schritten halte ich für schlüssig. Nach meiner Überzeugung stellt die dort dargelegte Zusammenfassung der Landesbanken zu drei wirtschaftlich sinnvollen Blöcken und zur Schaffung einer nachhaltig stabilen Verbundstruktur grundsätzlich die richtige und erfolversprechende Richtung dar.

Soll die deutsche Landesbankenlandschaft reformiert werden, bedarf es einer konzertierten Aktion, die durch den DSGV proaktiv begleitet werden muss. Dem DSGV muss hierbei die – sicher nicht leichte – Aufgabe der Moderation der Verhandlungs- und Fusionsprozesse zufallen. Bundespolitik, kommunale Spitzenverbände und kommunale Sparkassen stehen hinter den notwendigen Konsolidierungserfordernissen. Landespolitische Bedenken und Vorbehalte, die in der

Vergangenheit regelmäßig vorgetragen worden sind, sollten in Anbetracht der krisenhaften Zuspitzung in den Hintergrund treten, zumal sie dem Finanzmarkt in Deutschland, nicht zuletzt durch die Schwächung des sogenannten Drei-Säulen-Systems, eher schaden als nutzen. Hinzu kommt, dass die Eigentumsorientierung der jeweiligen Landespolitiken perspektivisch für die jeweiligen Landeshaushalte und damit die Landesinteressen nachteilig ist.

Die Sparkassen werden mittel- bis langfristig schließlich nur dann ein Interesse an den Landesbanken haben, wenn diese in ihrer Strategie auf das Verbundgeschäft und eine stabile Ertragslage ausgerichtet sind. Gelingt dies nicht, müssen die Sparkassen bzw. die Regionalverbände über eine Rückführung/Verwässerung ihrer Anteile oder über einen Verkauf zwingend entscheiden.

6. Zusammenfassung

Die Landesbanken als Teil der öffentlich-rechtlichen Bankensäule haben eine wesentliche Stellung im deutschen Bankensektor. Mit 17% aller Kreditforderungen haben die Landesbanken einen höheren Anteil als Großbanken bzw. der genossenschaftlich organisierte Bankensektor. Zudem weisen die Landesbanken umfangreiche Engagements im Interbankenbereich auf. Der Landesbankensektor hat sowohl systemische als auch realwirtschaftliche Relevanz.

Die heutige Stellung der Landesbanken, die ursprünglich und in der Hauptsache als Spitzeninstitute der Sparkassen und als Hausbank der Länder fungierten, ist auch Ergebnis eines Wandels im Selbstverständnis. Sie haben sich zunehmend zu Geschäftsbanken entwickelt und wurden in den Bereichen Industrie-, Auslands-, Beteiligungs- und später dem Kapitalmarktgeschäft/Investment-Banking eigenständig tätig. Gleichwohl bilden die Landesbanken auch weiterhin einen strategisch notwendigen Bestandteil des Verbundgeschäftes innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe. Die Zusammenarbeit mit den Landesbanken ist betriebswirtschaftlich notwendig, um den öffentlichen Auftrag der Sparkassen zu erfüllen

und die Präsenz in den Regionen aufrechtzuerhalten. Seine Aufhebung würde die Arbeits- und Wettbewerbsfähigkeit der gesamten Sparkassenorganisation infrage stellen.

Die Dezentralität der deutschen Sparkassen ist historisch gewachsen und reduziert die im Bankgeschäft typischerweise vorherrschenden asymmetrischen Informationen. Gleichwohl entstehen in dezentralen Organisationen betriebswirtschaftliche Effizienzverluste infolge unzureichend realisierbarer Größenvorteile. Die Entscheidung gegen eine Konzernstruktur innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe muss daher mit einer intensiven Verbundzusammenarbeit einhergehen, um marktübliche Produktionskosten zu erreichen. Zudem können allein über eine konsequente Arbeitsteilung zwischen zentraler Leistungserstellung und regionaler Sparkassenfunktion – besonders in den Bereichen Auslandsgeschäft und Kapitalmarktprodukte – die auf Kundenseite gewünschten Dienstleistungen erstellt werden.

Im Zuge der Finanzmarktkrise ist bei der überwiegenden Mehrzahl der Landesbanken eine Instabilität aufgetreten, die für die Eigentümer nicht akzeptabel ist und den gesamten Verbund infrage gestellt hat. Im Wesentlichen sind es vier Punkte, welche die Krise in Teilen des Landesbankensektors herbeigeführt haben: verfehlte Neuausrichtung nach dem Wegfall der Gewährträgerhaftung, eine den Eignern sowie der Eigenkapitalausstattung inadäquate Risikoneigung, Härte der aktuellen Finanzmarktkrise, ein das wirtschaftliche Kalkül weit übersteigendes Standortinteresse der Länder.

Bei der Neuausrichtung der Geschäftsstrategien der Landesbanken müssen die Verbundunterstützung sowie die Leistungsergänzung der Sparkassenebene im Zentrum stehen. Zentrale Klassifizierungskategorien eines stabilen und das Leistungsspektrum der Sparkassen ergänzenden Geschäftsmodells sind:

- (1) klassisches Verbundgeschäft,
- (2) mittelstandsnahes Firmenkundengeschäft,
- (3) Leistungen für private Großvermögen sowie Auslandsbetreuung von Firmenkunden,
- (4) inländische gewerbliche Immobilienfinanzierung,
- (5) ein das Kundengeschäft unterstützendes Kapitalmarktgeschäft,
- (6) Asset-Management.

Die Neujustierung verlangt parallel nach einem Kapazitätsabbau und einer Konsolidierung der verbliebenen Unternehmenssegmente. Dabei ist innerhalb des Landesbankensektors eine Spezialisierung auf bestimmte Verbundaufgaben notwendig.

Die Landesbanken müssen wieder der Partner der Sparkassen werden. Deshalb müssen die Anteilseigner die Hilfsmaßnahmen der Bundesregierung, die über den SoFFin, vor allem aber über Bad Bank-Lösungen nutzen. Anderenfalls sind die Sparkassen gezwungen, ihr Engagement zu beenden. Dies würde kurz-, spätestens mittelfristig zu einer Vernichtung der noch vorhandenen Assets führen, den gesamten öffentlich-rechtlichen Finanzdienstleistungssektor erheblich schwächen und dem Finanzdienstleistungsmarkt in Deutschland schaden.

Auf dem Weg zu einer konsolidierten Landesbankenlandschaft müssen zunächst Risikopositionen aus den jeweiligen Banken herausgelöst werden. Dazu ist die Schaffung mehrerer und jeweils getrennter Recovery Banks zur Auslagerung problembehafteter Wertpapiere sowie nichtstrategischer Assets oder Geschäftseinheiten notwendig.

Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) ist Mitte November letzten Jahres mit einem Konzept zur strategischen Neugestaltung des Landesbankensektors an die Öffentlichkeit getreten. Kern des Konzeptes ist eine Konsolidierung und funktionale Neuordnung, d.h. die Bündelung betriebswirtschaftlich sinnvoller Kompetenzfelder in maximal drei Institutsgruppen. Das Konzept schließt einen notwendigen Kapazitätsabbau ein. Dieses Konzept ist zielführend.

Literatur

- Alexander, V. und M.T. Bohl (2000), Das Finanzsystem in Deutschland, in: v. Hagen, J. und J.H. v. Stein (Hrsg.), *Obst/Hintner: Geld-, Bank- und Börsenwesen*, 40. Auflage, Stuttgart, S. 447ff.
- Bundesagentur für Arbeit, *Arbeitsmarkt in Zahlen: Beschäftigungsstatistik*.
- Deutsche Bundesbank, *Zeitreihenstatistik ‚Banken: Zahl der berichtenden Institute‘*.
- Deutsche Bundesbank, *Zeitreihenstatistik ‚Banken: Bilanzsumme‘*.
- Deutsche Bundesbank (2000), „Banken: Große Tradition – gefährdete Zukunft?“, Statement von Edgar Meister, Mitglied des Direktoriums der Deutschen Bundesbank, für eine Podiumsdiskussion bei der Veranstaltung „Topic of the Year“ der Group of 20 + 1 in Frankfurt a.M. am 12. Januar 2000, in: *Auszüge aus Presseartikeln*, Nr. 2, S. 6–7.
- Deutsche Bundesbank (2008), *Verzeichnis der Kreditinstitute und ihrer Verbände sowie der Treuhänder für Kreditinstitute in der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/Main.
- Deutsche Bundesbank (2009), Banken: Wichtige Aktiva und Passiva der Banken (MFIs) in Deutschland nach Bankengruppen, in: *Monatsbericht März*, S. 24*f.
- Gischer, H., B. Herz und L. Menkhoff (2005), *Geld, Kredit und Banken: Eine Einführung*, 2. Auflage, Berlin u.a.
- KfW-Bankengruppe (2005), Das deutsche Kreditgewerbe im internationalen Vergleich: Betriebswirtschaftlich wenig rentabel, volkswirtschaftlich hoch produktiv, in: *MakroScope*, Nr. 17.
- Krol, F. (2009), Wertorientierte Unternehmensführung im Mittelstand – Erste Ergebnisse einer empirischen Studie, *Arbeitspapiere des Lehrstuhls für Betriebswirtschaftslehre, insb. Controlling, der Universität Münster*, Nr. 10–1.
- Sachverständigenrat (2008), *Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen*, Wiesbaden.
- Steiner, J. (1991), Die geschichtliche Entwicklung der Landesbanken/Girozentralen von 1945 bis zur Gegenwart, in: Gesellschaft zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung über das Spar- und Girowesen (Hrsg.), *Die Landesbanken/Girozentralen – historische Entwicklung und Zukunftsperspektiven*, Stuttgart.
- Tolkmitt, V. (2007), *Neue Bankbetriebslehre: Basiswissen zu Finanzprodukten und Finanzdienstleistungen*, 2. Auflage, Wiesbaden.

Mechthild Schrooten

Landesbanken – Tragfähiges Geschäftsmodell gesucht

1. Ausgangssituation

Die Landesbanken sind seit längerem in einer prekären Lage. Die internationale Finanzkrise hat diese Situation weiter verschärft. Allerdings ist die US-amerikanische Immobilienkrise keineswegs ursächlich für die tief greifende Krise der Landesbanken. Hausgemachte Probleme überwiegen.¹⁸ Die Folgen der internationalen Finanzkrise sind jedoch keineswegs auf den Landesbankensektor beschränkt. Namhafte private Geschäftsbanken sind ebenfalls unter Druck geraten.

Den Landesbanken fehlt seit Jahren ein tragfähiges Geschäftsmodell. Dazu kommt, dass interne wie externe Kontrollinstanzen offenbar über einen langen Zeitraum systematisch versagt haben. Dies obwohl es sich um systemisch relevante Kreditinstitute handelt.¹⁹ Ursprünglich kamen den Landesbanken vor allem zwei Aufgaben zu: Einerseits sollten sie Funktionen als Sparkassen-Zentralbank und Girozentrale übernehmen. Andererseits sollten sie den Ländern als Hausbanken dienen, regionale Investitionsprojekte absichern und zur Finanzierung der Landeshaushalte entsprechende Wertpapiere ausgeben. Zunehmend jedoch gingen die grundsätzlich als Universalbanken operierenden Landesbanken ähnlichen Geschäftsaktivitäten nach wie die privaten Großbanken. Insbesondere erschlossen sich die Landesbanken die Unternehmensfinanzierung und das Immobiliengeschäft. Darüber hinaus gewann das Engagement auf den internationalen Kapitalmärkten an Bedeutung. Der öffentliche

Auftrag spielt eine immer geringere Rolle. Die Geschäftsfelder der Landesbanken näherten sich denen der privaten Großbanken an. Dem entspricht, dass heute etliche der Landesbanken als Aktiengesellschaften operieren.

Trotz aller Annäherung in den Geschäftsaktivitäten gab es lange Zeit einen wesentlichen Unterschied zwischen Landesbanken und privaten Großbanken: Das Engagement der Landesbanken fiel unter eine umfassende staatliche Haftung. Aufgrund dieser Haftungsbedingungen waren die Gläubiger von Landesbanken keinem nennenswerten Risiko ausgesetzt. Die Bonität von Landesbanken galt als sehr gut. Aufgrund des guten Ratings auf dem internationalen Kapitalmarkt waren die Refinanzierungskosten der Landesbanken also vergleichsweise gering.

Im Sommer 2005 wurden diese besonderen Haftungsbedingungen abgeschafft.²⁰ Diese Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen gilt jedoch nur für Verbindlichkeiten, die nach dem Stichtag Juli 2005 eingegangen wurden. Für die Zahlungsverpflichtungen, die vor diesem Stichtag eingegangen wurden, bleiben in einer Übergangszeit bis 2015 die alten Konditionen bestehen. Mit der Einführung der Übergangsfristen war für die Landesbanken eine spezifische Anreizstruktur geschaffen worden, vor dem genannten Stichtag Verbindlichkeiten einzugehen, die unter die alte Haftungsregelung fallen.

Im Zuge der rechtlichen Veränderungen war eine Neuausrichtung der Geschäftstätigkeit der Landesbanken zu erwarten. Tatsächlich wurden

18 Vgl. Schrooten, M. (2008a), S. 746–748.

19 Vgl. Engerer, H. und M. Schrooten (2005).

20 Unter „Gewährträgerhaftung“ ist die Haftung der Gebietskörperschaft für die Geschäftsaktivitäten zu verstehen. Durch die „Anstaltslast“ garantiert der Gewährträger (Gebietskörperschaft) das Fortbestehen des Kreditinstituts. Aus Sicht der Europäischen Kommission stellen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unzulässige und wettbewerbsverzerrende Garantien dar. Diese Haftungsgarantien wurden mit dem 18. Juli 2005 aufgehoben. Eingegangene Verbindlichkeiten sind dann weiterhin gedeckt, wenn ihre Laufzeit bis zum 31. Dezember 2015 endet.

vielfach Zweckgesellschaften gegründet, um so die Eigenkapitalrendite zu steigern. Im Zuge der aktuellen Krise müssen diese Aktivitäten teilweise durch staatliche Interventionen kostspielig abgesichert werden, um das gesamte deutsche Bankensystem zu stabilisieren.

Die vorliegende Studie bietet eine Analyse der Situation der Landesbanken. Ausgangspunkt sind Daten zur Bedeutung der Landesbanken für das deutsche Bankensystem und zur Renditesituation. In einem weiteren Schritt wird das Engagement der Landesbanken auf dem krisengeschüttelten Kapitalmarkt diskutiert. Daran anschließend wird herausgearbeitet, inwieweit das historisch gewachsene Geschäftsmodell in der Gegenwart tragfähig ist. Darauf folgend werden gängige Ansatzpunkte zur Modernisierung der Geschäftsmodelle hinterfragt, bevor es darum geht, die Zukunft zu gestalten. Abschließend wird ein Fazit gezogen und ein Fünf-Punkte-Plan vorgestellt.

2. Landesbanken: Systemisch relevant – Geringe Rendite

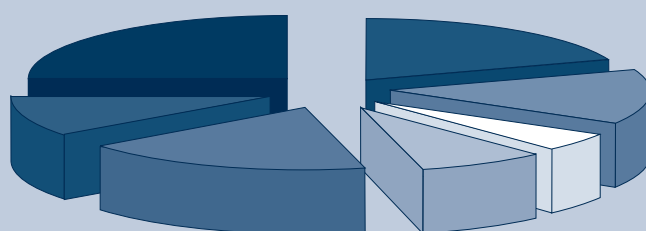
Ende 2008 belief sich die Bilanzsumme des deutschen Bankensektors auf 7.956,4 Mrd. Euro;²¹ dies entspricht etwa dem Dreifachen des deutschen Bruttoinlandsprodukts. Insgesamt hatte die öf-

fentlich-rechtliche Säule des Bankensystems, also Sparkassen und Landesbanken, einen Anteil von 33% an der Bilanzsumme (Abbildung 1).²² Auf die Landesbanken entfällt ein Anteilswert von etwa 20 Prozentpunkten. Den Landesbanken (Bilanzsumme Ende 2008: 1.563,4 Mrd. Euro) kommt innerhalb des deutschen Bankensektors ein ähnliches Gewicht zu wie den privaten Großbanken (Bilanzsumme Ende 2008: 1.466,5 Mrd. Euro). Seit der deutschen Wiedervereinigung haben die Landesbanken ihre Bilanzsummen kräftig ausgeweitet. Zugleich wurden die Geschäftsaktivitäten verlagert. Die Landesbanken setzten weniger auf das traditionelle Kreditgeschäft; der Handel mit Wertpapieren gewann an Bedeutung.

Die staatlichen Haftungszusagen hatten in der Vergangenheit zu einem außerordentlich guten Rating der Landesbanken und somit zu einer Reduzierung ihrer Refinanzierungskosten beigetragen. Eigentlich hätte dieser Wettbewerbsvorteil über den Leverage-Effekt zu einer hohen Eigenkapitalrendite der Landesbanken führen müssen.²³ Faktisch ist es den Landesbanken allerdings nicht gelungen, diesen Wettbewerbsvorteil in überdurchschnittliche Renditen zu transformieren (Abbildung 2). Während die Landesbanken im Durchschnitt der Jahre 1994–2007 am unteren Ende der Renditeskala stehen, weisen die Sparkassen überdurchschnittliche Eigenkapitalrenditen auf. Beide Extrempositionen werden

Abbildung 1:

Anteil einzelner Bankengruppen an der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems, Ende 2008



Quelle: Deutsche Bundesbank (2009).

21 Vgl. Deutsche Bundesbank (2009).

22 Gemessen am Anteil an der Bilanzsumme des Bankensektors. Im Jahr 2002 hatte der Vergleichswert noch bei 36% gelegen. Vor allem die Sparkassen scheinen Anteile eingebüßt zu haben.

23 Vor Steuern.

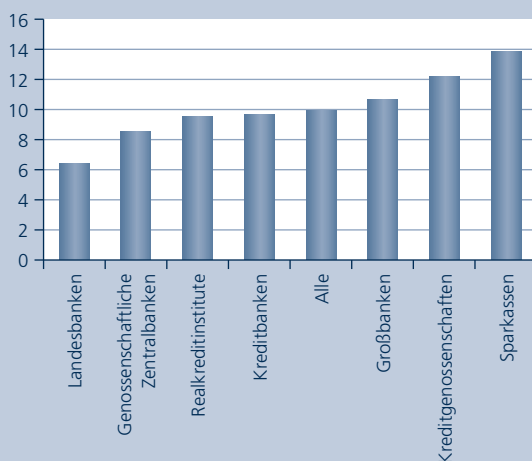
demnach von Kreditinstituten eingenommen, die sich der öffentlich-rechtlichen Säule zuordnen lassen und sich somit in staatlichem Eigentum befinden. Damit scheint klar: Es kann nicht einfach von der Eigentumsform auf die Renditesituation des Kreditinstituts geschlossen werden. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, dass im staatlichen Eigentum befindliche Kreditinstitute a priori vergleichsweise geringe Renditen erwirtschaften. Vieles spricht dafür: Nicht die Eigentumsform, sondern vielmehr das Geschäftsmodell sowie die innerbetrieblichen Entscheidungs- und Kontrollstrukturen spielen wichtige Rollen bei der Renditeerwirtschaftung.

Die Revision der Haftungsbedingungen für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute hat nicht zu einer unmittelbaren Veränderung der Bankenlandschaft in Deutschland geführt.²⁴ Vielmehr konnte die Eigenkapitalrendite der Landesbanken im Jahr 2006 gegenüber dem Vorjahr kräftig ausgeweitet werden. Dazu trug auch bei, dass sich die hervorragenden Ratings der Landesbanken

im Zuge der Revision der Haftungsbedingungen zunächst nicht geändert hatten.²⁵ Allerdings brach die Eigenkapitalrendite der Landesbanken im Folgejahr regelrecht ein; im Jahr 2007 lag sie in der Summe der Institute bei 1,5%. Damit verschlechterte sich die Renditesituation der Landesbanken bereits vor dem offenen Ausbruch der US-amerikanischen Immobilienkrise deutlich (Abbildung 3). Hier warf die internationale Finanzkrise offenbar bereits ihre Schatten voraus.²⁶ Die auf zentralen Geschäftsfeldern wichtigen Konkurrenten der Landesbanken, die privatwirtschaftlichen Großbanken, wiesen im gleichen Jahr noch einen Vergleichswert von 26% aus.

Abbildung 2:

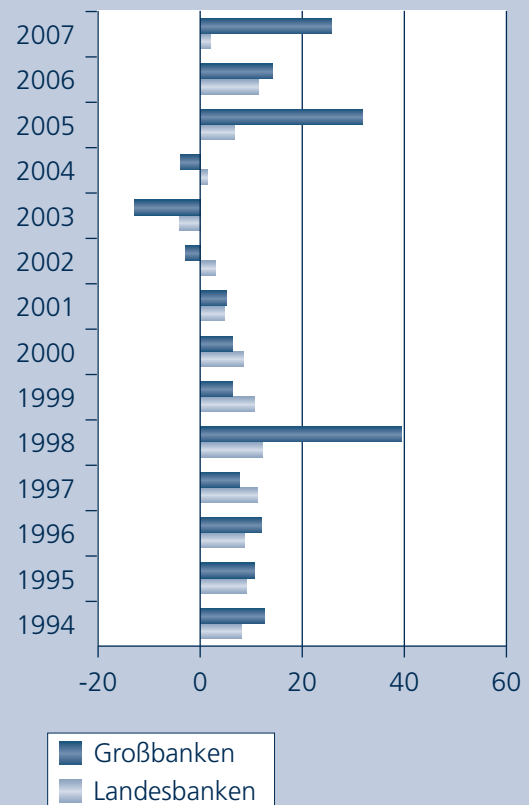
Eigenkapitalrentabilität nach Bankengruppe, im Durchschnitt der Jahre 1994–2007



Quelle: Deutsche Bundesbank (2009). Eigene Berechnungen.

Abbildung 3:

Eigenkapitalrendite von Großbanken und Landesbanken, 1994–2007



Quelle: Deutsche Bundesbank (2009). Eigene Darstellung.

24 Vgl. Berge, K., R. Berger und H. Locarek-Junge (2006), S. 73–92.

25 Das Rating der später notleidenden SachsenLB hatte sich bis Juli 2006 sogar noch verbessert. Vgl. Engerer, H. (2006), S. 11–32.

26 In den USA wurden bereits seit Mitte 2007 umfangreiche Neubewertungen am Markt für zweitklassige Hypothekenkredite (Subprime) vorgenommen.

3. Landesbanken und die US-amerikanische Finanzkrise

In Deutschland ist die Gruppe der Landesbanken von den Auswirkungen der internationalen Finanzkrise, die ihrerseits wiederum zu wesentlichen Teilen auf die Immobilienkrise in den USA zurückgeht, stark betroffen. Die SachsenLB musste in einer kurzfristigen Rettungsaktion in die Landesbank Baden-Württemberg überführt werden. Auch die jahrelang als gesunde „Vorzeige-Landesbank“ geltende BayernLB meldet ebenso wie die WestLB und die erst vor einigen Jahren durch Fusion entstandene HSH Nordbank einen erheblichen Finanz- und Rekapitalisierungsbedarf. Auch die NordLB macht einen erhöhten Finanzbedarf geltend. Bis heute ist die Kette der Negativschlagzeilen im Landesbankensektor nicht abgerissen. Es geht um die außerordentliche Bereitstellung von Liquidität und Kapital in beachtlichem Ausmaß, um so eine noch tiefgreifendere Bankenkrise und einen Bank-Run abzuwenden.

Was war passiert? Nahezu alle Landesbanken hatten sich auf dem internationalen Kapitalmarkt für US-amerikanische Subprime-Kredite engagiert.²⁷ Indem diese Kredite verbrieft und in Paketen verkauft wurden, entstanden neue Finanzprodukte. Es wurden Produkte geschaffen, die auf die Kombination des traditionellen Kreditgeschäfts mit dem Kapitalmarktgeschehen setzten. In den Paketen waren Forderungen gegenüber Schuldern mit hoher wie auch mit geringer Bonität enthalten. Die gehandelten Verbriefungspakete wurden gebündelt, geteilt und neu geschnürt – die entstehenden Finanzprodukte waren hochkomplex und versprachen offenbar eine nennenswerte Rendite. Offenbar wurden diese Derivate im weitgehend regulierungsfreien Raum angeboten. Dies obwohl gerade neoliberalen Ökonomen bekannt ist, dass dem Finanzmarkt wie keinem anderen Markt massives Marktversagen innewohnt. Während die internationalen Finanztransaktionen volumenmäßig zunahmen, kam es keineswegs zur Etablierung einer international agierenden Aufsichtsbehörde. Eine zentrale Aufgabe einer solchen Aufsichtsbehörde wäre

die Bewertung der Risiken. Diese Aufgabe wurde privatwirtschaftlich operierenden Rating-Agenturen überlassen.

Aus der Sicht der amerikanischen Investoren war es attraktiv, Teile der risikoreichen Papiere zu „exportieren“. Aus der Sicht der Landesbanken war ausreichend Liquidität für derartige Geschäfte vorhanden, hatten sie sich doch gerade im Vorfeld der Revision der staatlichen Haftungsbedingungen noch reichlich mit Fremdkapital eingedeckt. Erleichtert wurden diese Geschäfte dadurch, dass sie außerbilanziell über so genannte Zweckgesellschaften abgewickelt werden konnten. Interne und externe Kontrollstrukturen mussten versagen.²⁸ Ziel der Landesbanken war es, mit Hilfe dieser Geschäfte, deren Risikostruktur weitgehend intransparent war, die eigene, eher schwache Rendite zu steigern.

Als die US-amerikanische Immobilienblase platzte, brachen die Gewinnerwartungen der Banken dramatisch ein. Eine weit reichende Neubewertungswelle der vormals als „sophisticated“ eingestuften Finanzderivate setzte ein; die bisherige Vermögensillusion zerbrach. Es wurde klar, dass durch moderne Finanzmarktinstrumente allein keineswegs reales Vermögen geschaffen werden konnte und eine dauerhafte Entkopplung von Realwirtschaft und monetärer Sphäre nicht trägt. Zudem wurde empirisch bestätigt, was sich in Lehrbüchern der Finanzwirtschaft findet: Die Handelbarkeit und Streuung von Kreditrisiken verbessert nur dann die Stabilität des Finanzsystems, wenn die unterliegenden Qualitätsstandards hoch und transparent sind.²⁹

In Deutschland waren von den schockartigen Anpassungsprozessen im Zuge der internationalen Finanzkrise nicht nur die Landesbanken, sondern auch in nennenswertem Ausmaß private Kreditinstitute betroffen. Zur Stabilisierung des in Not geratenen Bankensektors hat die Bundesregierung im Oktober 2008 ein potenziell den gesamten Bankensektor umspannendes Rettungsprogramm und einen Sonderfonds zur Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) aufgelegt. Dieser setzt grundsätzlich an drei Punkten an: Erstens liefert er Garantien und Bürgschaften zur Vermeidung

27 Vgl. Bernanke, B. (2008).

28 Vgl. Sinn, H.-W. (2009).

29 Vgl. Schrooten, M. (2008b).

von Liquiditätsengpässen. Zweitens sind Eigenkapitalspritzen möglich; dabei handelt es sich um Rekapitalisierungen notleidender Geschäftsbanken. Drittens kann der Fonds risikobehaftete Wertpapiere gegen staatliche Schuldtitel tauschen; diese können anders als die risikobehafteten Wertpapiere auf dem Interbankenmarkt zur Refinanzierung der Geschäftsbanken verwendet werden. Indes geht es bei den Landesbanken nicht allein um die Bereitstellung und Inanspruchnahme von Bundesmitteln.³⁰ Die hohen Verluste der Landesbanken belasten auch die Bundesländer und Sparkassen, die zu den Eigentümern der Landesbanken zählen.

4. Historische Gründe für die Existenz von Landesbanken sind weitgehend entfallen

In der modernen Finanzmarktliteratur wird die Existenz von professionellen Finanzintermediären und Geschäftsbanken damit gerechtfertigt, dass diese Organisationen zu einer Reduktion von nationalen und internationalen Transaktionskosten führen.³¹ Wie also dienen die Landesbanken einer Reduktion von Transaktionskosten? In der Vergangenheit sollten Landesbanken vor allem zwei Funktionen übernehmen: Einerseits sollten sie als Hausbanken der Länder über die Finanzierung von regionalen Investitionsvorhaben einen öffentlichen Auftrag und Förderfunktionen wahrnehmen. Andererseits sollten sie als Girozentralen der Sparkassen operieren. Als internationale Player waren sie nicht unbedingt konzipiert. Dies gilt umso mehr, als dass die Landesbanken bislang keineswegs in einer Holding bzw. Dachgesellschaft aufgestellt sind.

Die Funktion als Hausbank der Bundesländer spielt heute bei den Landesbanken eine eher nachgeordnete Rolle. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Landesregierungen vielfach die Kon-

solidierung der Landeshaushalte im Blick haben und folglich nur begrenzt an Kreditfinanzierungen interessiert sind. Dieser Trend wird sich in Zukunft eher noch verstärken.³² Auch wurden die Förderfunktionen der Landesbanken oftmals ausgegliedert. Damit kam man nicht zuletzt Forderungen der Europäischen Union nach einer Erhöhung der Transparenz bei der Vergabe von präferentiellen Krediten nach.

Nach wie vor bedeutsam dagegen ist die Funktion der Landesbanken als Zentralbank der Sparkassen. Schließlich sichert diese Funktion den Landesbanken einen großen Teil ihrer Liquidität. Landesbanken können grundsätzlich auch als Kapitalsammelstellen begriffen werden. Vor diesem Hintergrund kann die Übernahme von Zentralbankfunktionen für die regional aufgestellten Sparkassen durch die Landesbanken zu einer Reduktion der Transaktionskosten innerhalb der Sparkassenfinanzgruppe beitragen. Vieles spricht inzwischen dafür, dass diese Funktionen von einem einzelnen zentralen Kreditinstitut wahrgenommen werden könnten. Damit könnten die Transaktionskosten innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule formal reduziert werden. Dieser Gedanke erhöht den Konsolidierungsdruck im Landesbankensektor deutlich.

Insgesamt gibt es derzeit noch sieben eigenständige Landesbanken. Sie befinden sich vielfach im Eigentum von Bundesländern, Sparkassen und Sparkassenverbänden. Bereits in der Vergangenheit ist den Landesbanken von Seiten der Eigentümer in erheblichem Maße Kapital zugeführt worden. Wenngleich sich die einzelnen Landesbanken bezüglich ihrer Geschäftsfelder inzwischen weitgehend angeglichen haben, so stellen sie in Bezug auf Bilanzsumme, Rechtsform und Beschäftigtenzahl eine heterogene Gruppe dar (vgl. Tabelle 1). Dies gilt auch für die Selbstdarstellung der einzelnen Landesbanken. Beispielfhaft seien hier die folgenden Schlagzeilen ge-

30 Die BayernLB bemühte sich bereits kurz nach dem Entstehen des Finanzmarktstabilisierungsfonds um Mittel in Höhe von 5,4 Milliarden Euro. Zudem wurden die Eigentümer, der Freistaat Bayern und die bayerischen Sparkassen, um eine Kapitalspritze in Milliardenhöhe ersucht.

31 Unter Transaktionskosten werden Informations-, Such- und Kontrollkosten verstanden. Vgl. Pagano, M. (1993), S. 613–622 sowie Pagano, M. und P. Volpin (2001), S. 502–519.

32 Mit dem Verschuldungsverbot für die Bundesländer ab 2020 wird diese Funktion weiter beschnitten.

Tabelle 1:

Landesbanken: Eigentumsrechtliche Verflechtung und ausgewählte Strukturdaten

	Beschäftigte	Bilanzsumme in Mrd. Euro	Eigentümer
Nord/LB (inkl. Bremer Landesbank)	5.563	201,5	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	994	33,6	92,5% Nord/LB 7,5% Freie Hansestadt Bremen
WestLB AG	6.147	286,5	31,2% NRW-Bank 25,2% Rheinischer Sparkassen- und Giroverband 25,2% Westf.-Lippischer Sparkassen- und Giroverband 17,4% Land NRW 0,5% Landschaftsverband Rheinland 0,5% Landschaftsverband Westf.-Lippe
SaarLB Landesbank Saar	632	20,1	75,1% Bayern LB 14,9% Sparkassenverband Saar 10,0% Land Saarland
Landesbank Baden-Württemberg (inkl. Rheinland-Pfalz Bank und Sachsen Bank)	12.303	443,4	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)	19.226	415,6	50% Freistaat Bayern 50% Sparkassenverband Bayern
Landesbank Hessen-Thüringen	5.947	173,8	85% Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen 10% Land Hessen 5% Freistaat Thüringen
Landesbank Berlin	6.673	140,9	100% Landesbank Berlin Holding AG
HSH Nordbank	4.756	204,9	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: Verband Öffentlicher Banken (VÖB). Stand: Ende 2007.

nannt: „Bremer Landesbank führende Regionalbank im Nordwesten“,³³ „SaarLB-Bilanz 2008: Positives Mittelstandsgeschäft, Belastung durch Finanzmarktkrise“,³⁴ „Europäische Kommission bestätigt Umstrukturierungsplan der WestLB“.³⁵ Gerade das Beispiel der WestLB zeigt, dass die Eigentümer der Landesbanken längst nicht mehr allein über die Zukunft der Kreditinstitute entscheiden können – Wettbewerbshüter von Seiten der EU haben hier ein Mitspracherecht.³⁶ Der WestLB wurde beispielsweise auf diesem Wege nicht nur die Halbierung der Bilanzsumme und die Reduzierung der Bank auf Kernaktivitäten, sondern auch der spätere Verkauf in einem nicht diskriminierenden Bieterverfahren verordnet, an dem also auch private Investoren teilnehmen können.

5. Moderne Geschäftsmodelle dringend gesucht

Tatsächlich befindet sich der gesamte Landesbankensektor in einer massiven Umbruchsituation. Es zeichnet sich ab, dass sich die Landesbanken – wie das Beispiel der Landesbank Baden-Württemberg zeigt – heute in erster Linie als national und international agierende Universalbanken verstehen (vgl. Kasten 1). In diesen Funktionen konkurrieren sie mit anderen Kreditinstituten – insbesondere mit den privaten Großbanken. Als ein Alleinstellungsmerkmal der Landesbanken kann bestenfalls ihre Funktion als Sparkassen-Zentralbank gelten. In der Konkurrenz zu den Großbanken indes schneiden die Landesbanken relativ schlecht ab. Auch stellt sich die Frage, ob staatliche Geschäftsbanken mit parallelen Geschäftsmodellen wie private Großbanken, einer relativ schlechten Performance und hohen Kosten in einer entwickelten Volkswirtschaft wie Deutschland auf die Dauer überhaupt sinnvolle

Einrichtungen darstellen. Schließlich werden die Kosten, die durch diese Banken entstehen, auf die Steuerzahler übertragen.³⁷

Zwischenzeitlich spitzt sich die Lage im Landesbankensektor zu. Dennoch fehlt ein Modell, das der Rettung dieser vielfach notleidenden Kreditinstitute dienen könnte. In der Diskussion um die Zukunft der Landesbanken werden dagegen vor allem die Konsolidierung, die Privatisierung, die Reduktion der Geschäftstätigkeiten auf das sogenannte Kerngeschäft und die Schaffung einer zentralen Sparkassen-Zentralbank vorgeschlagen. Diese Vorschläge werden in der Regel nebeneinander gestellt.

Konsolidierung

Die Konsolidierung des Landesbankensektors scheint unabdingbar. Mit der Konsolidierung im deutschen Bankensektor wächst der Konzentrationsgrad; der Wettbewerb nimmt ab. Der Marktanteil der großen Kreditinstitute wird steigen. Der DSGV (Deutscher Sparkassen- und Giroverband) hat ein Modell vorgestellt, bei dem nach der Konsolidierung drei Institute fortbestehen würden. Auf den ersten Blick orientiert sich diese Konsolidierungsidee an regionalen Faktoren. So wird die Schaffung eines einheitlichen Institutes für Süddeutschland vorgeschlagen. Dazu sollen die Aktivitäten der BayernLB und Landesbank Baden-Württemberg zusammengeführt werden. Im Norden wäre eine Fusion von HSH Nordbank und NordLB denkbar. Bislang zeichnet sich ab, dass sich derartige Konsolidierungsbemühungen nur zögerlich in die Praxis umsetzen lassen. Offenbar unterscheiden sich Länderinteressen und die Interessen der Sparkassen deutlich. Oftmals wurden aktive Fusionsbemühungen verhindert. Vielmehr wird der Konsolidierungsprozess im Landesbankensektor derzeit vor allem durch ad hoc Maßnahmen zur Sicherung des Fortbestandes einzel-

33 Vgl. Bremer Landesbank (2009).

34 Vgl. SaarLB (2009).

35 Vgl. WestLB (2009).

36 Denn von den zugesagten staatlichen Hilfen können wettbewerbsverzerrende Impulse für den gesamten deutschen Bankensektor, aber auch für die Bankenlandschaft in Europa ausgehen.

37 An dem Beispiel der Landesbanken zeigt sich auch, dass eine demokratisch fundierte Diskussion um das unterliegende Staatsverständnis seit langem überfällig ist.

ner Institute geprägt. Die dabei zustande kommenden Lösungen müssen nicht zwangsläufig optimal sein. Gestaltende Eingriffe von Seiten der Eigentümer wären dringend notwendig und wünschenswert. Fusionen und Konsolidierung müssen auch mit richtungsweisenden Strukturveränderungen einhergehen. Dies betrifft nicht nur eine Reorientierung bezüglich der Geschäftsfelder von Landesbanken. Wesentlich scheint auch, die Corporate-Governance Strukturen zu stärken. Dies gilt umso mehr, als dass den bankinternen Aufsichtsgremien offenbar vielfach die Zuspitzung der Finanzsituation des jeweiligen Kreditinstituts entgangen war.

Nach Schätzungen könnten von einer sinnvollen Konsolidierung und den damit verbundenen Synergieeffekten im Landesbankensektor jährliche Kosteneinsparungen von mindestens 300 bis 500 Mill. Euro realisiert werden.³⁸ Dabei würde auch zu Buche schlagen, dass sich die Landesbanken schon heute auf stark ähnlichen Geschäftsfeldern wiederfinden, die im Konsolidierungsprozess zusammengeführt werden könnten.

Privatisierung

Bereits im Zuge der Diskussion um die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung war die Privatisierung der Landesbanken angesprochen worden. Der Sachverständigenrat fordert in seinem Gutachten aus dem Jahr 2008, „die noch als öffentlich-rechtliche Anstalten firmierenden Landesbanken möglichst rasch in Aktiengesellschaften umzuwandeln und alle Landesbanken spätestens bis zum Jahr 2015, dem Jahr des Auslaufens der Staatsgarantien, zu privatisieren. Die Landesbeteiligungen sollten ganz aufgegeben oder zumindest auf einen klaren Minderheitsanteil von weniger als 25 vH zurückgeführt werden (...)“.³⁹ Auf diesem Wege sollen auch die Fusionen innerhalb des Landesbankensektors zügiger vorankommen.

In der Praxis stellt das Veräußerungsverfahren der Landesbank Berlin einen Meilenstein für Privatisierungsbemühungen und säulenübergreifende Fusionen von Kreditinstituten dar. Öffentlichen wie privaten Bietern war eingeräumt worden, sich an dem diskriminierungsfreien Verfahren zu beteiligen. Grundsätzlich stehen bei einer Privatisierung zahlreiche Veräußerungsstrategien zur Wahl – dazu gehören auch die Teilprivatisierung und die Privatisierung unter Auflagen. Darüber hinaus könnten den Sparkassen Vorkaufsrechte eingeräumt werden. Wesentlich scheint allerdings in diesem Zusammenhang, dass von Seiten des Staates keine Haftungsgarantien übernommen werden.

Die Auflagen der EU-Kommission für die WestLB zeigen, dass in Zukunft diskriminierungsfreie Bieterverfahren bei der Veräußerung von Landesbanken an Bedeutung gewinnen werden. Damit wird die Privatisierungsdebatte um die öffentlich-rechtliche Säule des deutschen Bankensystems insgesamt reaktiviert.

Konzentration auf das Kerngeschäft

Aktivitäten, die einzig und allein darauf zielen, auf dem internationalen Kapitalmarkt durch risikoreiche Geschäfte oder Leverage-Effekte hohe Renditen zu erwirtschaften, dürften schon durch einen öffentlichen Auftrag kaum gedeckt sein. Es gibt kaum Gründe, warum sich Banken in staatlichem Eigentum befinden, die auf diesen Geschäftsfeldern tätig sind. Die Sparkassen fordern aktuell vielfach eine Abkehr der Landesbanken vom risikoreichen Investment-Banking. Im Mittelpunkt der Aktivitäten der Landesbanken soll das Kerngeschäft stehen.

Allerdings ist inzwischen strittig, was genau das Kerngeschäft von Landesbanken ist. Deshalb wird oftmals zu einer quantitativen Aussage gegriffen: Die Bilanzsumme der Landesbanken soll deutlich reduziert werden. Qualitative Aussagen darüber, welche Geschäftsfelder wie ausgelagert

38 Vgl. Haasis, H. (2008).

39 Sachverständigenrat (2008), S. 162.

werden sollen, finden sich selten. Genau hierin liegt aber das Problem. Zu lange schon orientieren sich die Landesbanken in ihren Geschäftsstrategien an den großen Privatbanken. Wenn es darum gehen soll, das Wertpapiergeschäft deutlich zurückzufahren, so müsste dies auch mit einer Re-Definition des Leistungsprogramms der Landesbanken in Qualität, Breite und Tiefe einhergehen. Eng verbunden damit ist die Definition von Zielfunktionen für die Landesbanken, etwa als Qualitäts- oder als Kostenführer in bestimmten Teilmärkten. Dabei wird vielfach davon ausgegangen, dass sich Landesbanken zukünftig stärker der Unternehmensfinanzierung widmen sollen. Zu beachten ist indes, dass Landesbanken als Mittelstandsfinanzierer in Deutschland in einem wichtigen Geschäftsfeld der Sparkassen operieren und als deren direkte Konkurrenten auftreten würden. Denkbar wäre vor allem, dass die Landesbanken als international tätige Kredit-

institute stärker als bisher die grenzüberschreitenden Aktivitäten von mittelständischen Unternehmen begleiten und so beispielsweise der Exportförderung dienen.

Schaffung einer zentralen Sparkassen-Zentralbank

Unstrittig ist, dass zu den wesentlichen Aufgaben der Landesbanken ihre Funktion als Zentralbank der Sparkassen gehört. Technisch könnte dies von einem einzelnen Zentralinstitut wahrgenommen werden. Diese Idee trägt also nur bedingt zur Absicherung der Zukunftsfähigkeit der Gesamtheit der existierenden Landesbanken bei. Indes könnte eine solche Sparkassen-Zentralbank durch ihre Marktmacht für gerade die kleineren Sparkassen und ihre Kunden interessante und sichere Finanzmarktprodukte entwickeln und somit zu einer Diversifizierung der Finanzprodukte beitragen.

Kasten 1:

Satzung der Landesbank Baden-Württemberg – Stuttgart, Karlsruhe, Mannheim und Mainz – Fassung: 1. Juli 2008

§ 4

Aufgaben

- (1) Die Landesbank hat volle Geschäftsfreiheit. Sie kann alle Arten von Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäften betreiben sowie alle sonstigen Geschäfte, die der Landesbank dienen.
- (2) Die Landesbank stärkt den Wettbewerb im Kreditgewerbe. Sie erbringt ihre Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft und die öffentliche Hand unter Berücksichtigung der Markterfordernisse. Im Hinblick auf ihren öffentlichen Auftrag ist die Landesbank auch bestrebt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten soziale, ökologische, kulturelle und sonstige gemeinnützige Vorhaben zu unterstützen.
- (3) Die Landesbank ist Universalbank und internationale Geschäftsbank.
- (4) Die Landesbank ist auch die Zentralbank der Sparkassen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und im Freistaat Sachsen; zusammen mit den Verbundunternehmen der Sparkassen fördert und unterstützt sie die Wettbewerbsfähigkeit der Sparkassen im Markt.
- (5) Die Landesbank erfüllt auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Stuttgart auch die Aufgaben einer Sparkasse in entsprechender Anwendung des § 6 Abs. 1 des Sparkassengesetzes.
- (6) Die Landesbank ist auch Hausbank des Landes und der Stadt.
- (7) Die Landesbank kann zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Wahrnehmung ihrer Geschäfte rechtlich unselbstständige Anstalten des öffentlichen Rechts errichten, sich an Unternehmen beteiligen und Verbänden als Mitglied beitreten. Sie kann sich ferner am Kapital von Kreditinstituten des öffentlichen Rechts beteiligen und bei solchen Instituten Gewährträger oder Träger sein.
- (8) Die Landesbank errichtet eine rechtlich unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit der Bezeichnung „Baden-Württembergische Bank“ (BW Bank). Die BW Bank übernimmt für Baden-Württemberg die Geschäftsfelder des Privat- und Unternehmenskundengeschäfts der Landesbank und der bisherigen

Baden-Württembergische Bank Aktiengesellschaft mit einem besonderen Fokus auf das Mittelstandsgeschäft als operativ selbstständige Einheit innerhalb der Landesbank. Sie erfüllt dabei auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Stuttgart für die Landesbank auch die der Landesbank nach Absatz 5 zugewiesenen Aufgaben einer Sparkasse. Im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben wird die BW Bank als Geschäftsbank tätig und kann alle Arten von Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäften betreiben. Sämtliche Erklärungen und Rechtsgeschäfte für die BW Bank berechtigen und verpflichten die Landesbank. Die Aufgaben und Organisation der BW Bank werden durch das Statut der BW Bank geregelt, welches von der Trägerversammlung als Satzung nach § 8 Abs. 2 Nr. 6 LBWG beschlossen wird.

- (9) Die Landesbank errichtet eine rechtlich unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit der Bezeichnung Rheinland-Pfalz Bank („RP-Bank“). Die RP-Bank übernimmt für Rheinland-Pfalz und die angrenzenden Wirtschaftsräume als regionale Kundenbank das Geschäftsfeld des Unternehmenskundengeschäfts mit einem besonderen Fokus auf das Mittelstandsgeschäft, das Geschäftsfeld Private Banking und das Geschäftsfeld der Beratung institutioneller Kunden unter anderem in Fondsanlagen sowie gegebenenfalls die Abwicklung von Förderkrediten der Landestreuhandstelle Rheinland-Pfalz (LTH) als operativ selbstständige Einheit innerhalb der Landesbank. Im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben wird die RP-Bank als Geschäftsbank tätig und kann alle Arten von Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäften betreiben. Sämtliche Erklärungen und Rechtsgeschäfte für die RP-Bank berechtigen und verpflichten die Landesbank. Die Aufgaben und Organisation der RP-Bank werden durch das Statut der RP-Bank geregelt, welches von der Trägerversammlung als Satzung nach § 8 Abs. 2 Nr. 6 LBWG beschlossen wird.
- (10) Die Landesbank errichtet eine rechtlich unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit der Bezeichnung „Sachsen Bank“. Die Sachsen Bank übernimmt für Sachsen und die angrenzenden Wirtschaftsräume als regionale Kundenbank das Geschäftsfeld des Unternehmenskundengeschäfts mit einem besonderen Fokus auf das Mittelstandsgeschäft und das Geschäftsfeld Private Banking als operativ selbstständige Einheit innerhalb der Landesbank. Im Rahmen der ihr zugewiesenen Aufgaben wird die Sachsen Bank als Geschäftsbank tätig und kann alle Arten von Bank- und Finanzdienstleistungsgeschäften betreiben. Sämtliche Erklärungen und Rechtsgeschäfte für die Sachsen Bank berechtigen und verpflichten die Landesbank. Die Aufgaben und Organisation der Sachsen Bank werden durch das Statut der Sachsen Bank geregelt, welches von der Trägerversammlung als Satzung nach § 8 Abs. 2 Nr. 6 LBWG beschlossen wird.

Quelle: Landesbank Baden-Württemberg (2009).

6. Zukunft gestalten

In der öffentlichen Diskussion um den Fortbestand der Landesbanken wird nur selten ein Zusammenhang zwischen den einzelnen oben genannten Reformschritten hergestellt. Vielmehr wird die mögliche Konsolidierung innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule des Bankensystems gelegentlich der Etablierung einer neuen Geschäftsidee gleichgesetzt. Dies greift jedoch zu kurz. Dabei könnte gerade die aktuelle Gemengelage auf dem deutschen, dem europäischen und den internationalen Finanzmärkten auch für Landesbanken neue Perspektiven eröffnen.

In Deutschland hat der Staat im Zuge der Finanzkrise zu einem nicht unwesentlichen Teil die Verantwortung und Haftung für privatwirtschaft-

liche Bankaktivitäten übernommen. Das Bundesministerium der Finanzen ist über die (Teil-)Verstaatlichung von systemrelevanten Kreditinstituten zu einem wichtigen Spieler auf dem Finanzmarkt geworden. Dies geht weit über die traditionelle Rolle des Staates als Aufsichtsinstanz hinaus. Mit der zügigen Intervention auf dem Finanzmarkt hat der Staat dessen Stabilität gesichert und selbst Handlungskompetenz gezeigt. Während der Bund offenbar zu einem entschlossenen Handeln bereit ist, blockieren sich Länder bei der Reform von Landesbanken teilweise wechselseitig und verfolgen Partialinteressen. Dies führt zu einer Verzögerung der notwendigen Strukturanpassungen und erhöht zwangsläufig die Kosten des Veränderungsprozesses. Angesichts der Tatsache, dass auch etliche Landes-

banken Mittel des SoFFin beanspruchen, könnte der Bundesregierung in dem Strukturanpassungsprozess eine Leadership-Funktion zukommen.

Bislang reichen die den Landesbanken zugesagten Finanzmittel offenbar nicht, um den Geschäftsbetrieb nachhaltig aufrechtzuerhalten. Liquiditätskrisen gehen vielfach einer Solvenzkrise voraus. Zur Überwindung von Liquiditätsengpässen im Bankensektor stellen die Zentralbanken seit Monaten großzügig Liquidität auf dem Geldmarkt bereit. Dies reicht offenbar nicht in allen Fällen aus, um Solvenzkrisen auszuschließen. Zusätzliches Eigenkapital war in einzelnen Fällen notwendig. Die zusätzlich für die Landesbanken von ihren Anteilseignern und von der Bundesregierung aufgebrauchten Finanzmittel waren teilweise zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen, teilweise aber auch zur Rekapitalisierung einzelner Institute zur Verfügung gestellt worden.

Inzwischen wird auch die Schaffung einer Bad Bank für Landesbanken diskutiert, in die sogenannte toxische Wertpapiere ausgelagert werden können. Hier würden die inzwischen weitgehend wertlos gewordenen Wertpapiere bis maximal zum Ende ihrer Laufzeit „geparkt“. Ziel solcher Bad Banks ist es, die Bankbilanzen zu entlasten und somit den Geschäftsbanken Möglichkeiten einzuräumen, ohne weiteres „frisches“ Eigenkapital ihre Geschäftstätigkeiten aufrecht zu erhalten. Im Falle der Schaffung einer gesonderten Bad Bank für Landesbanken ist es im Gespräch, dass neben den toxischen Wertpapieren auch ganze Geschäftsfelder ausgelagert werden können. Offenbar benötigen die Landesbanken in der Summe ein wesentlich umfassenderes Konzept zur Rekapitalisierung durch eine Bad Bank als die privaten Geschäftsbanken. Diese Bad Bank der Landesbanken soll dabei der Reduktion auf ihr Kerngeschäft helfen – indes besteht noch Unklarheit darüber, was genau unter diesen Kerngeschäften verstanden werden kann. Klar ist indes, dass die Kosten der Bad Banks von den Steuerzahlern zu tragen sind. Daher ist es von strategischer Bedeutung, wie genau die Auslagerungsmodalitäten für die Geschäftsbanken rechtlich konstruiert werden. Insbesondere wäre es nicht akzeptabel,

wenn die Schaffung von Bad Banks einzig und allein der Sozialisation von Verlusten dient. Dies gilt im Falle von Landesbanken ebenso wie für private Geschäftsbanken.

Vor allem aber scheint es sinnvoll, sich der Heterogenität der Landesbanken bewusst zu werden. Einzelne Institute sind seit langem notleidend, andere sind erst im Zuge der internationalen Finanzkrise mit Liquiditäts- und Solvenzproblemen konfrontiert worden. Wieder andere scheinen von den Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten bislang verhältnismäßig verschont geblieben zu sein. Angesichts der Unterschiede der Kreditinstitute ist nicht davon auszugehen, dass es sinnvoll ist, nur eine einzige Lösungsstrategie zu entwickeln. Es muss möglich sein, dass die einzelnen Institute in Zukunft höchst unterschiedliche Wege einschlagen können.

Einen wesentlichen Ansatzpunkt zur Zukunftsgestaltung im deutschen Bankensektor könnten die bisherigen (Teil-)Verstaatlichungen von privaten Geschäftsbanken liefern. Angesichts 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.

7. Fazit und Ausblick

Die vorliegende Studie zur Situation der Landesbanken zeigt, dass bereits im Vorfeld der aktuellen Finanzmarktkrise erhebliche Probleme bestanden. Im Gefolge der US-amerikanischen Finanzkrise haben sich diese weiter verschärft. Heute sind die historischen Gründe für die Existenz von Landesbanken weitgehend entfallen. Ein einzelnes Kreditinstitut würde technisch ausreichen, um die von den Landesbanken wahrgenommene Funktion als Sparkassen-Zentralbank

zu übernehmen. Ohnehin haben sich die Landesbanken in der Vergangenheit bereits vom Fördergeschäft weitgehend verabschiedet. Der vormals bestehende öffentliche Auftrag dieser Kreditinstitute ist bestenfalls noch rudimentär zu erkennen. Vielmehr sind die Landesbanken seit Jahren auf ähnlichen Geschäftsfeldern wie die privaten Großbanken tätig; ihre Performance ist unterdurchschnittlich. Spezifische und überzeugende Geschäftsmodelle fehlen seit längerem.

Ohne ein glaubwürdiges, nachhaltiges und tragfähiges Geschäftsmodell für Landesbanken wird die Diskussion um ihre Existenzberechtigung, die von ihnen verursachten Kosten und ihr Nutzen auch in Zukunft nicht abbrechen. Genau an dieser Stelle allerdings scheint auch der entscheidende Engpass zu bestehen: Welches Geschäftsmodell macht die Existenz von Landesbanken in einer entwickelten Volkswirtschaft wie Deutschland notwendig? Kurzfristig kann es ausreichen, auf historisch gewachsene Strukturen zu verweisen. Langfristig jedoch müssen die strukturellen Probleme in Angriff genommen werden, die zur aktuellen Krise dieser Kreditinstitute geführt haben. Dies gilt umso mehr, als dass im Schatten der Diskussion um die Landesbanken die Sparkassen in einen Sog geraten könnten, der deren Handlungsspielraum für die Zukunft stark einschränken könnte.

Die Diskussion um die Zukunft der Landesbanken ist inzwischen in die Debatte um die Zukunft des deutschen Bankensektors insgesamt eingebettet. Der systemische Charakter der aktuellen Finanzkrise ist nicht zu übersehen. Dennoch gehen vielfach die Lösungsvorschläge zur Rettung der Landesbanken davon aus, dass bereits die Konsolidierung innerhalb der öffentlich-rechtlichen Säule einen wesentlichen Impuls liefern kann. Weitere in der Öffentlichkeit diskutierte Ansatzpunkte sind die Privatisierung, die Reduktion der Geschäftstätigkeit auf das Kerngeschäft sowie die Zusammenführung der Aktivi-

täten als Sparkassen-Zentralbank in einem einzelnen Kreditinstitut.

Die aktuelle Krise bietet auch die Chance, bestehende Starrheiten im deutschen Bankensystem zu überwinden. Dies gilt umso mehr, als dass der Staat inzwischen im Zuge der Bankenrettungsstrategien Eigentum an einigen wichtigen, der privaten Säule des deutschen Finanzsystems zugeordneten Banken erworben hat und durch säulenübergreifende Aktivitäten Synergien entstehen könnten. Bereits jetzt ist klar: Der deutsche Bankensektor wird durch die Finanzkrise stark verändert. Einerseits ist der Konzentrationsgrad im Bankensystem durch die teilweise krisenbedingten Fusionen gestiegen; der Wettbewerb nimmt ab. Andererseits spielen der Staat, staatliches Eigentum und staatliche Bürgschaften für die Funktionsfähigkeit des Bankensystems eine wesentlich größere Rolle als in dem vormals als weitgehend krisenresistent geltenden deutschen Finanzsektor. Eigentum ist mit Rechten und Pflichten verbunden. Staatliches Eigentum an Banken geht auch mit staatlichen Veräußerungs-, Verfügungs-, Gestaltungs- und Kontrollrechten einher. Bislang wird staatliches Eigentum an Banken in erster Linie einer staatlichen Haftung gleichgesetzt. Die aktive Wahrnehmung von staatlichen Eigentumsrechten könnte indes zu einer sinnvollen Umgestaltung des bestehenden Gesamtsystems beitragen. Gerade vor dem Hintergrund eines immer noch fehlenden tragfähigen Geschäftsmodells für die krisengeschüttelten Landesbanken, der wachsenden Bedeutung staatlicher Eigentumsrechte und der Diskussionen um eine Bad Bank könnten weitreichende Veränderungen des bislang relativ starren Drei-Säulen-Systems in Angriff genommen werden.⁴⁰

Vor diesem Hintergrund liefert die vorliegende Studie einen Fünf-Punkte-Plan zur Revision der Tätigkeiten der Landesbanken und zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit des deutschen Bankensektors. Wichtige Ansatzpunkte sind:

40 Private, genossenschaftliche und öffentlich-rechtliche Kreditinstitute werden dabei jeweils einer Säule zugeordnet. Bislang sind säulenübergreifende Fusionen von Kreditinstituten nur sehr begrenzt zugelassen.

I. Eine zentrale „Sparkassen-Zentralbank“ schaffen

Eine zentrale „Sparkassen-Zentralbank“ sichert den Sparkassen auch weiterhin die bisherige Servicefunktion der Landesbanken. Allerdings dürfte es in Zukunft ausreichen, dass diese Funktion von einem einzelnen Kreditinstitut übernommen wird.

II. Heterogenität der Landesbanken berücksichtigen

Die einzelnen Landesbanken sind bereits jetzt unterschiedlich aufgestellt. Daher sollten sie grundsätzlich auch unterschiedliche Strategien zur Krisenbewältigung verfolgen können.

III. Eigentumsrechte aktiv wahrnehmen

Der Staat spielt auf dem Finanzmarkt inzwischen nicht nur eine Rolle als Regulator und Eigentümer öffentlich-rechtlicher Banken, sondern auch als (Teil-)Eigentümer von zur privaten Säule des Bankensystems gehörenden Kreditinstituten. In diesem Gefüge können Synergieeffekte genutzt werden und das „alte“ Denken, das säulenübergreifende Fusionen verhinderte, aufgegeben werden. Dazu ist es notwendig, dass der Staat seine Eigentumsrechte gestaltend nutzt.

IV. Frühwarnsystem etablieren

Weder die bankinternen Aufsichtsgremien noch die externe Bankenaufsicht hatten die sich zuspitzende Lage erkannt. Um in Zukunft ähnliche Krisen zu vermeiden, scheint es geboten, sowohl auf der Ebene der einzelnen (Landes-)Bank wie auch auf der Ebene der staatlichen Bankenaufsicht Frühwarnsysteme zu etablieren. Um aussagekräftige Indikatoren zu gewinnen, ist es notwendig, außerbilanzielle Aktivitäten zu beschränken. Auf der Ebene der Landesbanken sind dabei auch die Corporate-Governance Strukturen zu hinterfragen, die in die Krise geführt haben. Ausreichende Information, Entscheidungskompetenz und die Haftung für die Folgen der Entscheidung müssen zukünftig zusammengehören.

V. Integration in den europäischen Finanzmarkt forcieren

Bislang wird versucht, die Probleme des deutschen Bankensektors in erster Linie auf der nationalen Ebene zu lösen. Angesichts der voranschreitenden europäischen Finanzmarktintegration ist es ratsam, die einzelstaatlichen Maßnahmen zu koordinieren. Der Blick in die Nachbarländer zeigt, dass diese vielfach bereits in der Vergangenheit Reformen des öffentlich-rechtlichen Bankensektors vorgenommen haben. Von diesen Erfahrungen könnte auch der deutsche Bankensektor profitieren. Bezogen auf die Landesbanken ist eine stärkere Integration der Landesbanken in das europäische Bankengefüge wünschenswert.

Literatur

- Berge, K., R. Berger und H. Locarek-Junge (2006), Deutsche Landesbanken: Status Quo und Strategien vor dem Hintergrund des Wegfalls der Staatsgarantien, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Bd. 75, Heft 4, S. 73–92.
- Bernanke, B. (2008), *The Subprime Mortgage Market: Speech at the Federal Reserve Bank of Chicago's 43rd Annual Conference on Bank Structure and Competition*, Chicago, Illinois, 17. Mai, <http://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/bernanke20070517a.htm>, Zugriff am 2. Juli 2008.
- Bremer Landesbank (2009), <https://banking.bremerlandesbank.de/cgi/anfang.cgi>, Zugriff am 18. Mai 2009.
- Deutsche Bundesbank (2009), *Bankenstatistik*, April.
- Engerer, H. (2006), Vom Dreisäulensystem zum Baustein des europäischen Hauses – Wandel von Eigentum und Wettbewerb im deutschen Bankensektor, in: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Bd. 75, Heft 4, S. 11–32.
- Engerer, H. und M. Schrooten (2005), *Deutschlands Bankensektor: Perspektiven des Dreisäulensystems*, Baden-Baden.
- Haasis, H. (2008), *Finanzmarktkrise – Bestätigung des Geschäftsmodells dezentraler Sparkassen*, Rede des Präsidenten des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes anlässlich der Euro-Finance-Week, 17. November.
- Landesbank Baden-Württemberg (2009), http://www.lbbw.de/imperia/md/content/lbbwde/ueberuns/Satzung_deutsch_2005-08-01.pdf, Zugriff am 18. Mai 2009.
- Pagano, M. (1993), Financial Markets and Growth, in: *European Economic Review*, Bd. 37, Nr. 4, S. 613–622.
- Pagano, M. und P. Volpin (2001), The Political Economy of Finance, in: *Oxford Review for Economic Policy*, Bd. 17, Nr. 4, S. 502–519.
- SaarLB (2009), <http://www.saarlb.de/runtime/cms.run/doc/Deutsch/1223/2009.html>, Zugriff am 18. Mai 2009.
- Sachverständigenrat (2008), *Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität sichern*, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden.
- Schrooten, M. (2008a), Landesbanken im Wanken, in: *Wirtschaftsdienst*, Bd. 88, Heft 11, S. 746–748.
- Schrooten, M. (2008b), Internationale Finanzkrise erhöht Reformdruck im Bankensektor, in: *DIW Wochenbericht*, Nr. 8, S. 77–82.
- Sinn, H.-W. (2009), *Kasino-Kapitalismus*, Berlin.
- WestLB (2009), http://www.westlb.de/cms/sitecontent/westlb/ui/de/news/newscontainer/news_2009/heute_standard.gid-N2FkNDZmMzU4OWFmYTYyMWM3N2Q2N2Q0YmU1NmI0OGU_.html, Zugriff am 18. Mai 2009.

Die Autorin und der Autor

Dr. Harald Noack

Staatssekretär a.D. im Finanzministerium von Hessen und Nordrhein-Westfalen.
Mitglied des Europäischen Rechnungshofes, Luxemburg.

Prof. Dr. Mechthild Schrooten

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geldpolitik und Internationale
Wirtschaft an der Hochschule Bremen, Vorstandsmitglied beim Institut für Finanz-
und Dienstleistungsmanagement (IFD) an der Hochschule Bremen sowie
Forschungsprofessorin am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) Berlin.



Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Projekt Zukunft 2020

Deutschland 2020

Aus der Krise in eine soziale Zukunft

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Zukunft 2020 – ein Modell für ein soziales
Deutschland**

WISO Diskurs

Projekt Zukunft 2020

**Eine soziale Zukunft für Deutschland – Strategische
Optionen für mehr Wohlstand für alle**

WISO Diskurs

Wirtschaftspolitik

**Kohäsion mit Defiziten – Das europäische
Wachstumsmodell in der Krise**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Krisenzeiten: Was Schulden vermögen und was
Vermögen schulden**

WISO direkt

Wirtschaftspolitik

**Erste Priorität: Arbeitsplätze sichern!
Zu den Perspektiven der Beschäftigten in der
Metallindustrie**

WISO direkt

Steuerpolitik

**Mit mehr Transparenz zu einem gerechten
Steuersystem**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

**Fachkräftemangel in KMU – Ausmaß,
Ursachen und Gegenstrategien**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

Verbraucher Macht im Internet

WISO Diskurs

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

**Eckpfeiler einer zukünftigen nachhaltigen
Verkehrspolitik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Kurzfristige Auswirkungen der Finanzmarktkrise
auf die sozialen Sicherungssysteme und mittel-
fristiger Handlungsbedarf**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

**Grundstruktur eines universellen
Altersicherungssystems mit Mindestrente**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

**Ein-Euro-Jobs zwischen Anspruch und
Realität aus Sicht der Maßnahmeteilnehmer
und -teilnehmerinnen**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

**Zukunftsfeste betriebliche Mitbestimmung
Eine Herausforderung für Wirtschaft,
Gewerkschaften und Politik**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

**Arbeitsplatz Hochschule
Zum Wandel von Arbeit und Beschäftigung in
der „unternehmerischen Universität“**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

**Übergänge in eine berufliche Ausbildung –
Geringere Chancen und schwierige Wege für
junge Menschen mit Migrationshintergrund**

WISO Diskurs

Frauen- und Geschlechterforschung

**Antworten aus der feministischen Ökonomie
auf die globale Wirtschafts- und Finanzkrise**

WISO Diskurs

Volltexte dieser Veröffentlichungen finden Sie bei uns im Internet unter

www.fes.de/wiso