



Bundesministerium
der Finanzen

Finanzausschuss
Ausschuss-Drucksache

Nr. 17 (7) - 345

17. Wahlperiode

Hartmut Koschyk
Parlamentarischer Staatssekretär

POSTANSCHRIFT Bundesministerium der Finanzen, 11016 Berlin

Nur per E-Mail

Vorsitzende des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Frau Dr. Birgit Reinemund MdB
Platz der Republik
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 97, 10117 Berlin

TEL +49 (0) 30 18 682-4245

FAX +49 (0) 30 18 682-4404

E-MAIL Hartmut.Koschyk@bmf.bund.de

DATUM 7. Mai 2012

BETREFF **Aufzeichnung zur Situation der deutschen Landesbanken**

BEZUG 79. Sitzung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 7. März 2012 (TOP 8)

ANLAGEN **1**

GZ **VII B 3 b - WK 7100/09/10002**

DOK **2012/0251429**

(bei Antwort bitte GZ und DOK angeben)

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

beigefügt übersende ich die erbetene Aufzeichnung des Bundesministeriums der Finanzen zu TOP 8 der Sitzung des Finanzausschusses am 7. März 2012.

Mit freundlichen Grüßen

Aufzeichnung
des
Bundesministeriums der Finanzen
für den **Finanzausschuss des Deutschen Bundestages**

Situation der deutschen Landesbanken

1. Überblick

Die internationale Banken- und Finanzmarktkrise hat das Finanzsystem weltweit in eine systemgefährdende Schieflage gebracht. Da viele Landesbanken stark im Handel mit riskanten strukturierten Produkten engagiert waren, wurden sie von der Finanzmarktkrise besonders getroffen. Neben einigen größeren privaten Kreditinstituten waren es daher vor allem Landesbanken, die im Zuge des Platzens der Immobilienblase in den Vereinigten Staaten von Amerika hohe Abschreibungen auf diese strukturierten Wertpapiere und eine zunehmende Aufzehrung ihres Eigenkapitals zu verkraften hatten. Letztlich konnten viele Landesbanken nur durch Garantien und Eigenkapitalhilfen von Seiten ihrer Eigentümer (der Länder und Sparkassen) sowie des Bundes gerettet werden.

Die Entwicklungen im Zusammenhang mit der internationalen Finanzmarktkrise dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich viele Landesbanken seit längerem in einer schwierigen Lage befunden haben, die durch die Finanzkrise massiv verschärft wurde.

So hat auch bereits im Juni 2008 der Sachverständigenrat in einer im Auftrag der Bundesregierung erstellten Expertise erläutert, dass vor allem die Schwächen der Landesbanken durch die Finanzmarktkrise schlagartig deutlich geworden seien. Er kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass ein Nebeneinander mehrerer öffentlich-rechtlicher Großbanken, denen es teilweise an einem klaren, tragfähigen und eigenständigen Geschäftsmodell fehle, nicht zukunftsfähig sei. Darüber hinaus könne es für Geschäftsmodelle, für deren Verluste immer Sparkassen und die öffentliche Hand eintreten müssen, keine Rechtfertigung geben. Als Konsequenz für das deutsche Finanzsystem sei es offensichtlich, dass dieses Segment des öffentlich-rechtlichen Sektors dringend einer grundlegenden Reform bedürfe. Ähnliche Analysen und Empfehlungen werden auch im internationalen Kontext vom Internationalen Währungsfonds und der OECD vertreten.

Um die Gründe für die zu Tage getretenen Schwächen dieses Segments des öffentlich-rechtlichen Sektors zu verstehen, ist ein Blick auf dessen Historie hilfreich.

Ursprünglich kamen den Landesbanken als öffentlich-rechtliche Gemeinschaftsbanken der Sparkassen und der Bundesländer vor allem zwei Aufgaben zu. Einerseits sollten sie Funktionen als Sparkassen-Zentralbank und Girozentrale übernehmen. In dieser Funktion bedienten sie z. B. regional ansässige mittelständische Unternehmen mit Krediten, wenn diese für die Sparkassen zu umfangreich wurden. Andererseits sollten sie den Ländern als Hausbank dienen, regionale Investitionsprojekte absichern und zur Finanzierung der Landeshaushalte entsprechende Wertpapiere ausgeben. Zudem hatten die Landesbanken ursprünglich die Aufgabe, die Bundesländer bei ihrer Wirtschafts- und Strukturpolitik zu unterstützen. Die Landesbanken erschlossen sich die Unternehmensfinanzierung und das Immobiliengeschäft. Darüber hinaus gewann das Engagement auf den internationalen Kapitalmärkten an Bedeutung, wohingegen der öffentliche Auftrag zunehmend eine geringere Rolle spielte.

Die Landesbanken waren damit seit Jahren auf ähnlichen Geschäftsfeldern wie die Großbanken tätig. Hierbei gereichte den Landesbanken die umfassende staatliche Haftung als besonderer Vorteil, weil sich dadurch ihre Refinanzierungskosten besonders günstig gestalten ließen. Die Gewährträgerhaftung versetzte die Landesbanken in die Lage, am Kapitalmarkt zu guten Konditionen Geld aufnehmen zu können und im Gegenzug zinsgünstige Kredite zu vergeben. Diese staatliche Garantie wurde von der Europäischen Kommission im Jahre 2002 als ungerechtfertigter sowie wettbewerbsverzerrender Vorteil bewertet und daher abgeschafft. Für Verbindlichkeiten, die zwischen Sommer 2001 und 2005 eingegangen wurden, bleibt in einer Übergangszeit bis Ende 2015 die Haftung bestehen.

Landesbanken stehen seitdem hinsichtlich ihrer Refinanzierung auf einer Stufe mit den privaten Banken und müssen sich stärker auf eine Risiko-Rendite-Orientierung ausrichten. Im Zuge der rechtlichen Veränderungen war eine Neuausrichtung der Geschäftstätigkeit der Landesbanken erforderlich. Die meisten Landesbanken haben versucht, die Eigenkapitalrenditen durch internationale Kapitalmarktgeschäfte zu steigern. Sie haben sich damit von ihrer traditionellen Aufgabe zunehmend entfernt und sind Risiken eingegangen, für die oft die Expertise fehlte (insbes. Kapitalmarktgeschäft, Immobiliengeschäft, Eigenhandel, Projektfinanzierungen). Erschwerend kommt hinzu, dass vor dem Ende der Übergangsfrist im Jahre 2005 die Landesbanken noch einmal massiv Verbindlichkeiten aufgenommen haben, die noch bis 2015 unter die alte Haftungsregelung fallen. Dies hat die Anreize für Fehlinvestitionen und Spekulationen erhöht.

Im Zuge der internationalen Finanzmarktkrise führte dieses Verhalten ursächlich dazu, dass mehrere Landesbanken von ihren Eigentümern, den Bundesländern und den Sparkassen, mit erheblichen Mitteln gestützt werden mussten. Teilweise umfangreiche Stützungsmaßnahmen

wurden für fünf der seinerzeit sieben eigenständigen Landesbanken (WestLB, HSH Nordbank, NORD/LB, BayernLB, LBBW) erforderlich. Insgesamt haben die Bundesländer Garantien und Eigenkapital in Höhe von mehreren Milliarden EUR bereitgestellt. Daneben hat der Bund Liquiditätsgarantien zugesagt sowie Eigenkapital (3 Mrd. EUR WestLB) beigetragen. Weiterhin hatte der Bund im Rahmen der „Bad Bank“-Gesetzgebung auch das sog. „Konsolidierungsmodell“ geschaffen, das insbesondere Landesbanken die Möglichkeit bot, u. a. strategisch nicht benötigte Geschäftsfelder in eine Abwicklungsanstalt auszulagern.

Alle Stützungsmaßnahmen wurden Gegenstand von EU-Beihilfverfahren, die in der Folge zu entsprechenden Auflagen führen. Die Auflagen der EU-Kommission umfassen dabei in aller Regel eine deutliche Reduzierung der Bilanzsumme (bzw. der risikogewichteten Aktiva), um teilweise mehr als 50 Prozent, erhebliche Änderungen in der „Corporate Governance“, welche den politischen Einfluss deutlich reduzieren sollen, eine Änderung der Rechtsform (in Aktiengesellschaften) und u. a. auch Eigentümerwechsel.

Vor diesem Hintergrund richtet sich die Diskussion über die Zukunft der Landesbanken auf eine Zurückführung der Geschäftstätigkeit auf das ursprüngliche Kerngeschäft (als Zentralbank der Sparkassen agieren, Mittelstandsfinanzierung insbesondere bei Auslandsgeschäften). Bei einer Refokussierung auf das Kerngeschäft ist dabei nach Auffassung vieler Experten eine stärkere Zusammenarbeit mit den Sparkassen angezeigt. Die zentrale Herausforderung jeder Konsolidierung bzw. einer Privatisierung dürfte die Erarbeitung eines tragfähigen, überzeugenden Geschäftsmodells sein, das die Stärken sinnvoll bündelt, sich von unnötigen Geschäftsbereichen trennt und Risiken ausreichend diversifiziert und absichert und eine tragfähige Refinanzierung ermöglicht.

Insbesondere als Folge der EU-Beihilfverfahren wurden inzwischen bereits in vielen Bereichen Veränderungen eingeleitet. Bisher wurden die Beihilfverfahren der LBBW und der HSH Nordbank erfolgreich abgeschlossen. Die Beihilfeentscheidungen sehen in beiden Fällen u. a. einen erheblichen Bilanzsummenabbau vor. Die EU-Kommission hat am 20. Dezember 2011 zudem den Restrukturierungsplan für die WestLB, der zur Veräußerung bzw. Abwicklung ihres Bankgeschäfts führen wird, nach den EU-Beihilfavorschriften genehmigt. Über das EU-Beihilfverfahren der BayernLB hat die EU-Kommission bislang keine abschließende Entscheidung getroffen.

Weitere Herausforderungen ergaben sich für die Landesbanken aus den von der European Banking Authority (EBA) durchgeführten Stresstest vom Sommer 2011 sowie der im Herbst durchgeführten Rekapitalisierungsübung, aufgrund derer dann auch NordLB und Helaba Kapitalstärkungsmaßnahmen einleiten mussten.

Mit dem angestoßenen Umstrukturierungsprozess und insbesondere durch die Befreiung der Landesbanken von Altlasten besteht die Chance, dass kleinere Landesbanken mit fokussierten, primär regional ausgerichteten Geschäftsmodellen und mit verbesserter Corporate Governance entstehen. Damit wären die Voraussetzungen für weitere Konsolidierungsschritte günstiger. Eine solche, weitere Konsolidierung des Landesbankensektors auf Grundlage tragfähiger Geschäftsmodelle wird betriebswirtschaftlich nötig sein und ist eine zentrale Voraussetzung für ein stabiles, leistungsstarkes Bankensystem in Deutschland.

Die Verantwortung für die Restrukturierung des Landesbankensektors liegt bei deren Eigentümern, insbesondere den Bundesländern und Sparkassen. Der erforderliche Prozess der Neuordnung des Landesbankensektors bedarf aus Sicht der Bundesregierung weiterer Anstrengungen. Die Bundesregierung kann eine Neuordnung des Landesbankensektors nur konstruktiv begleiten.

2. Mögliche Ansätze der Konsolidierung

Ursache der Schieflage bei den Landesbanken sind wie bereits ausgeführt vor allem Defizite in den Geschäftsmodellen. Die Landesbanken haben sich von ihrer traditionellen Aufgabe zunehmend entfernt und sich zunehmend auf andere Geschäftsfelder konzentriert. Hierbei sind sie Risiken eingegangen, für die oft die Expertise fehlte. Hinter dieser Ausweitung der Aktivitäten steckte der Versuch, eine operative Ertragsschwäche zu kompensieren, für die insbesondere folgende Einflussfaktoren prägend sind:

- Fragmentierung des Sektors: Für eine kosteneffiziente Wahrnehmung der Aufgaben als Zentralinstitut ist die Nutzung von Skalen-/Größenvorteilen erforderlich.
- Mittelaufnahme: Die wegen der Gewährträgerhaftung lange sehr günstige Refinanzierung erleichterte eine riskante Wiederanlage am Kapitalmarkt. Der schrittweise Wegfall der Gewährträgerhaftung seit 2005 (bis 2015) führt zu gestiegenen Refinanzierungskosten. In Kombination mit der ausgeprägten operativen Ertragsschwäche führte dies zu erheblichen Ergebnisbelastungen.
- Politischer Einfluss: Standort- und regionale Interessen sowie politische Einzelinteressen standen oft einer betriebswirtschaftlich sinnvollen Reform/Konzentration entgegen.

Die fehlende Bereitschaft zu weitergehenden Schritten hat über Jahre hinweg zu suboptimalen Entscheidungen geführt. Jede Landesbank hat für sich eigene Wege gesucht. Dadurch ist inzwischen der Landesbankensektor so heterogen, dass einheitliche Lösungskonzepte, die für alle Landesbanken gleichermaßen passen würden, nicht mehr ohne weiteres zu finden sind. In der Vergangenheit wurden dabei verschiedene Optionen zur Konsolidierung der Landesbanken angedacht. Diese lassen folgende grundsätzliche Ansätze erkennen:

- Horizontale Integration: Hier geht es um den Zusammenschluss bzw. die Fusion zu 1-3 Landesbanken. Diese würden sich auf die ursprünglichen Aufgaben als Dienstleister für

Sparkassen konzentrieren und zugleich Größenvorteilen nutzen. Elemente hiervon finden sich z.B. bei der LBBW, die die SachsenLB und die LB Rheinland-Pfalz integriert hat.

- Vertikale Integration: Hier geht es um eine Integration von Sparkassen in Landesbanken, d.h. Landesbanken betreiben dann selbst eigenes Einlagengeschäft mit Privatkunden und kleinen Unternehmen. Elemente hiervon finden sich bei der LBB (Berliner Sparkasse), der Helaba (Frankfurter Sparkasse), der LBBW (Landesgirokasse) oder NordLB (Sparkasse Braunschweig). Eine vertikale Integration lehnen die Sparkassen bislang ab.
- Verstärkte Kooperationen (z.B. Bündelung bestimmter Funktionen, wie Rechenzentren, Gründung einer Holding) bis zur Beteiligung Privater.

Die zentrale Herausforderung jeder Konsolidierung dürfte die Erarbeitung eines tragfähigen, überzeugenden Geschäftsmodells sein, das die Stärken sinnvoll bündelt, sich von unnötigen Geschäftsbereichen trennt und Risiken ausreichend diversifiziert und absichert. Da ein größeres Institut nicht nur kosteneffizienter sein, sondern auch größere Risiken bündeln dürfte, ist die künftige Qualität des Risikomanagements – und eine erfolgreiche Migration divergierender IT-Systeme – eine der wesentlichen Herausforderungen. Schließlich wäre nach geeigneten Corporate Governance Strukturen zu suchen.

Der DSGVO fordert seit Jahren eine horizontale Integration. Zuletzt hat er 2009 Vorschläge für eine horizontale Konsolidierung in drei Schritten unterbreitet: (i) Bündelung betriebswirtschaftlich sinnvoller Kompetenzfelder (ii) Schaffung von maximal drei Landesbanken-Blöcken, ggf. durch Holding-Strukturen (Süd, Mitte und Nord), und schließlich (iii) Zusammenlegung gleicher/ähnlicher Kompetenzfelder.

Auch der Sachverständigenrat spricht sich seit Jahren für eine Landesbankenkonsolidierung aus, die im Wesentlichen einer horizontalen Integration entspricht: Vorgeschlagen wurde insbesondere eine Konzentration auf 1-2 Institute als Zentralinstitute für die Sparkassen sowie die vollständige Privatisierung der Landesbanken (mit Vorkaufsrecht für Sparkassen) sowie der Sparkassen selbst (mit Anteilsverkauf durch Stiftungen mit kommunaler Beteiligung).

3. Ausblick

Die Landesbanken haben bei der Neuausrichtung ihrer Geschäftsmodelle bereits einiges geleistet, in dem sie sich durch Downsizing, Risikoabbau und eine verstärkte Konzentration auf Mittelstands- und Verbundgeschäft angepasst haben.

Der begonnene Anpassungsprozess ist jedoch noch nicht an seinem Ende angekommen. Der hohe Wettbewerbsdruck im Markt für das Mittelstandsgeschäft beispielsweise könnte zu nicht auskömmlichen Margen und niedriger Ertragskraft führen. Hieraus ergibt sich auch in der Zukunft weiterer erheblicher Veränderungsbedarf.

Zudem werden regulatorische und aufsichtliche Anforderungen die Institute auf der Kostenseite belasten. Der Wettbewerb um die richtigen Kunden und Investoren wird bei der Vielzahl der auf dem deutschen Markt aktiven Banken intensiv werden. Erfolgreiche, realistische Geschäftsmodelle müssen diese externen Einflussfaktoren berücksichtigen und dürfen auch bei einem ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Umfeld oder bei einer weiterhin schwierigen Lage an den Finanzmärkten nicht sofort ihre Tragfähigkeit einbüßen. Die nächsten Jahre werden besonders auch für die Landesbanken eine Herausforderung, zugleich aber auch Chance zum Wandel darstellen.

Hinzu treten die Herausforderungen auf Grund der EU-Beihilfeverfahren.

Der erforderliche Prozess der Neuordnung des Landesbankensektors bedarf aus Sicht der Bundesregierung insgesamt daher noch weiterer erheblicher Anstrengungen. Die Frage der weitergehenden Umstrukturierung oder Reform der Landesbanken liegt dabei allerdings in der Kompetenz und Verantwortung der jeweiligen Eigentümer (überwiegend Bundesländer und Sparkassen).