

Axel Troost und Philipp Hersel

Das Versagen der Landesbanken

Die Weltfinanzkrise hat in der Bundesrepublik nicht nur die Privatbanken, sondern gerade auch den öffentlich-rechtlichen Finanzsektor hart getroffen. Quasi über Nacht rutschten mehrere Landesbanken tief in die roten Zahlen. In der Folge wurde die SachsenLB an die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) notverkauft, BayernLB und WestLB häuften gigantische Verluste auf, und durch die Krise der HSH Nordbank geriet das Land Schleswig-Holstein gar an den Rand der Zahlungsfähigkeit.

Zwar lässt sich der von Marktliberalen erzeugte und medial verstärkte Eindruck, die Krise sei in erster Linie eine Krise der öffentlich-rechtlichen Banken, mit Verweis auf die miserablen Bilanzen etwa von Commerzbank und Hypo Real Estate leicht widerlegen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass auch die Landesbanken versagt haben. Dies wiederum verdient eine besondere Kritik, denn schließlich muss der Anspruch an öffentliche Banken lauten, dass sie ein sorgsameres, solideres und stärker am Gemeinwohl orientiertes Geschäft verfolgen als die Privatbanken.

Auf der anderen Seite hat sich seit September 2008 gezeigt, dass solche soliden Geschäftsmodelle eben auch und gerade im öffentlich-rechtlichen Bankensektor zu finden sind: nämlich bei den Sparkassen. Nicht zufällig besann sich im Zuge der die Krise begleitenden „Kreditklemme“ auch die Politik wieder verstärkt auf deren Funktion als Rückgrat der Finanzierung insbesondere von kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU).

Offensichtlich entscheidet also nicht nur der öffentlich-rechtliche Status, sondern auch das konkrete Geschäfts-

modell einer Bank über Erfolg und Misserfolg. Hier unterscheiden sich die Sparkassen und Genossenschaftsbanken durch ihre satzungsmäßige Beschränkung auf das Regionalprinzip wohltuend vom Finanzmarktgeschäft der privaten Geschäftsbanken und Landesbanken. Zwar können zu Zeiten sprudelnder Gewinne die Margen im Finanzmarkt-Geschäft (dem sogenannten Investment-Banking) durchaus höher als im KMU- und Privatkundengeschäft ausfallen. Das geht aber nur um den Preis deutlich höherer Verlustrisiken, die jetzt, im Krisenfall, so negativ zu Buche schlagen.

Heute gehören die Sparkassen und die Landesregierungen zu den lautstärksten Kritikern der schwächelnden Landesbanken – nicht zuletzt deshalb, weil sie als Eigentümer für einen großen Teil der Verluste geradestehen müssen. Dabei darf aber nicht unerwähnt bleiben, dass es gerade die Bundesländer und die Sparkassen waren, die als Anteilseigner viele Jahre die Renditeorientierung bei den Landesbanken – und damit deren Bereitschaft zu immer riskanteren Geschäften – maßgeblich unterstützt und vorangetrieben haben.

Rendite versus Gemeinwohl

Die Finanzkrise bestätigt das zuletzt als altmodisch belächelte Geschäftsmodell der Sparkassen, nämlich die regionale Wirtschaft und insbesondere KMU mit Krediten zu versorgen und kundenfreundliche Finanzdienstleistungen für die breite Privatkundschaft bereitzustellen. Denn im Unterschied zu den riskanteren Geschäften hat sich dieses Modell als ausgesprochen krisenfest er-

wiesen. Der Grund für diesen Erfolg besteht unter anderem darin, dass die politischen Entscheidungen in den Sparkassen ebenfalls von Menschen aus der Region getroffen werden. Dies wiederum ist durch ihre kommunale Trägerschaft abgesichert, was gegen jegliche Überlegungen spricht, die Kontrolle über die Sparkassen – beispielsweise mittels Einführung von übertragbarem Stammkapital an andere öffentlich-rechtliche Institutionen (wie beispielsweise Landesbanken oder andere Sparkassen) – aus der Hand zu geben.

Gleichwohl hat sich in der Krise erwiesen, dass der öffentlich-rechtliche Status allein keinerlei Garantie dafür bietet, dass eine Bank tatsächlich eine ökonomisch nachhaltige und gemeinwohlorientierte Geschäftspolitik macht. Deshalb müssen gerade die Landesbanken wieder auf ihre Gemeinwohlorientierung verpflichtet werden, was sich beispielsweise in der Kreditvergabepolitik, der Ausarbeitung und Unterstützung von regional- und strukturpolitischen Strategien oder der Finanzierung ökologischer Pilotprojekte niederschlagen sollte. Eine entsprechende Konkretisierung der Gemeinwohlorientierung in den Statuten der öffentlich-rechtlichen Finanzinstitute ist daher dringend erforderlich. Hier sind indes zugleich die Städte, Landkreise und die Länder gefragt. Sie müssen klare regional- und strukturpolitische Ziele definieren, die die Landesbanken dann als Richtschnur ansehen und in der Umsetzung begleiten können.

Jenseits aller Gemeinwohlorientierung werden öffentlich-rechtliche Institute aber auch in Zukunft eine Mindestrendite erwirtschaften müssen – zumindest dann, wenn sie ihren Marktanteil ausdehnen sollen. Denn eine Ausdehnung des Kreditgeschäfts geht aufgrund gesetzlicher Anforderungen nur bei entsprechend mitwachsendem Eigenkapital. Da die kommunalen Träger den Sparkassen aber kein Eigenkapital zur Verfügung stellen, müssen diese ihr Eigenkapital durch nicht ausgeschüt-

tete Gewinne entsprechend selbst erhöhen.

Da die Landesbanken dem dominierenden Trend auf dem Finanzsektor – der Liberalisierung der Finanzmärkte mit entsprechend exorbitanten Renditeerwartungen – blind gefolgt sind, müssen sie nun entsprechend zu rechtgestutzt werden. Dies bedeutet zunächst, dass sie sich aus dem spekulativen Finanzmarktgeschäft vollständig zurückziehen – ihr eigenständiges Investment-Banking muss der Vergangenheit angehören. Zugleich erscheint auch eine Reduzierung der Refinanzierung am Kapitalmarkt wünschenswert; diese könnte in Zukunft noch stärker über die Sparkassen erfolgen. Da die Landesbanken über nur relativ wenig Einlagengeschäft verfügen, haben sie ihr großvolumiges Finanzmarktgeschäft hauptsächlich über den Kapitalmarkt refinanziert. Die Sparkassen hingegen sind unter dem Strich passivlastig, sie haben also mehr Kundeneinlagen, als sie in Form von Krediten etc. ausgereicht haben (der Umfang des Passivüberschusses betrug im Jahr 2007 rund 100 Mrd. und ist seitdem noch deutlich gestiegen). Wenn das Finanzmarktgeschäft der Landesbanken drastisch heruntergefahren wird, reicht die Passivlastigkeit der Sparkassen voraussichtlich bereits zur Refinanzierung der Landesbanken aus.

Konsolidierungsbedarf

Leider beschränkt sich die derzeitige Diskussion um einen Rückbau der Landesbanken überwiegend auf quantitative Aspekte – und klammert auf diese Weise qualitative Aspekte aus. Die Bundesregierung hat sich, wie auch der Sparkassensektor selbst, auf das Ziel der Fusion von Landesbanken festgelegt. Dieses Ziel ist fehlgeleitet. Zwar müssen tatsächlich Kapazitäten bei Landesbanken abgebaut werden. Gleichwohl ist es aber im Sinne einer Stärkung des regional- und struktur-

politischen Geschäfts und im Interesse der politischen Kontrollierbarkeit nicht zuträglich, die existierenden Landesbanken in vielleicht drei Landesbanken oder gar in nur eine Landesbank zu verschmelzen. Schließlich sind die Sparkassen das beste Beispiel dafür, dass die Kenntnis und Verwurzelung in der Region die wichtigste Kompetenz eines funktionierenden Geschäftsmodells ist.

Denn Kreditvergabeentscheidungen müssen von den Gliederungen bewertet und entschieden werden können, die tatsächlich Kontakt zu den Privat- und Geschäftskunden haben. Auch die inhaltliche Beaufsichtigung durch politische Institutionen (das heißt bei den Sparkassen durch die Kommunen) scheint umso besser zu funktionieren, je näher sie am Territorium des Geschäftsfelds erfolgt und je kleiner die Einheiten sind. Aus diesen Gründen erscheinen drei Mega-Landesbanken sehr viel weniger wünschenswert als die Beibehaltung einer entsprechend zurechtgestutzten dezentralen Landesbankenstruktur.

Die aktuelle Krise bietet in dieser Hinsicht durchaus Chancen. Gerade jetzt, wo viele Unternehmen über Schwierigkeiten bei der Finanzierung klagen und eine Kreditklemme droht, könnten die Landesbanken im soliden Finanzierungsgeschäft mit größeren Mittelständlern und Großunternehmen Marktanteile hinzugewinnen. Zwar sinkt einerseits durch die Krise und die damit einhergehende Investitionszurückhaltung der Finanzbedarf dieser Unternehmen. Durch die für die nächsten zwei bis drei Jahre absehbare schlechtere Ertragslage werden aber viele dieser Unternehmen stärker auf Kreditfinanzierungen angewiesen sein, weil sie, anders als in den vergangenen Jahren, ihre Investitionen nicht mehr aus eigenen Überschüssen finanzieren können.

Dieser Umstand wiederum wirft ordnungspolitisch die Frage auf, wie weit es überhaupt politisch wünschenswert ist, die Kreditvergabe Kapazitäten der

privaten Großbanken weiterhin durch den Sonderfonds zur Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) und die damit verbundene staatliche Einflussnahme möglichst hoch zu halten. Genau auf diesen Punkt haben die Sparkassen im Fall der staatlichen Beihilfen für die Commerzbank hingewiesen. Zwar muss eine Kreditklemme im Interesse einer konjunkturpolitischen Stabilisierung in der Tat vermieden werden, es wäre aber kein Nachteil, wenn der öffentlich-rechtliche Bankensektor seinen Marktanteil in der Unternehmensfinanzierung ausdehnen würde.

Verstaatlichung und Vergesellschaftung

Die Finanzkrise hat das Vertrauen in das Finanzsystem insgesamt erschüttert. Umgekehrt erlebt der Staat als einzige verbliebene Instanz, die im Fall einer systemischen Krise noch ein gewisses Maß an Stabilität und Vertrauen bewahren kann, eine Renaissance. Der große Legitimationsverlust, den der öffentlich-rechtliche Bankensektor durch die Fehler der Landesbanken zu verkraften hat, kann indes nur durch eine grundlegende Neugestaltung der politischen Strukturen der Landesbanken gelingen.

Das Leitbild der Zukunft sollte ein an den Bedürfnissen der Realwirtschaft und des Gemeinwohls orientierter, zugleich effizienter und bürgernaher Finanzsektor sein.

Um die dafür nötigen Strukturveränderungen zu identifizieren, lohnt ein Rückgriff auf die Vergesellschaftungsdiskussion der vergangenen Jahrzehnte. Zwar ist heute viel von (Teil-)Verstaatlichung von Banken die Rede; der Begriff der Verstaatlichung ist aber, nicht nur aufgrund der Erfahrung des Staatssozialismus, selten positiv besetzt. Im Rahmen des Bankenrettungsfonds sind Teilverstaatlichungen eher erzwungene Stabilisierungsmaßnahmen, die mit der Gefahr einer Sozialisierung privater

Verluste einhergehen. Vor allem jedoch verfolgt die Bundesregierung eben gerade nicht das Ziel, die entsprechenden Banken im Sinne des oben genannten Leitbilds umzugestalten.

Jenen Stimmen gegenüber, die jetzt nach einer vollständigen Verstaatlichung aller Banken rufen, muss man allerdings einwenden, dass ja gerade das Fehlverhalten der – mit Ausnahme der HSH Nordbank sämtlich in öffentlichem Eigentum befindlichen – Landesbanken selbst belegt, dass staatliches Eigentum keineswegs ein Garant für Gemeinwohlorientierung und Solidarität ist. Vielmehr besteht die gegenwärtige Herausforderung darin, den Finanzsektor als politische und ökonomische Macht zu domestizieren und in den Dienst der Gesellschaft zu stellen. Weit über die Frage einer Verstaatlichung hinaus muss es daher um eine Vergesellschaftung des Finanzsektors im Sinne einer Einbettung in und Kontrolle durch die Gesellschaft gehen.

Modelle für eine wirksame Vergesellschaftung müssen jedoch erst einmal entwickelt werden. Landesbanken wären dafür ein geeignetes Erprobungsfeld, denn wenn es nicht gelingt, staats eigene Banken zu vergesellschaften, dürfte dies bei Privatbanken kaum leichter sein.

Dass die Entwicklung von Vergesellschaftungsmodellen gleichermaßen anspruchsvoll wie inspirierend sein kann, zeigen die Vorschläge zur Vergesellschaftung der westdeutschen Eisen- und Stahlindustrie aus den frühen 80er Jahren.¹ Damals waren hinsichtlich der Eigentumsfrage sowohl die Verstaatlichung einzelner Eisen und Stahl produzierender Unternehmen als auch eine Konzentration der gesamten Branche unter dem Dach einer öffentlichen Holding bzw. eines „öffentlichen Fonds“ erwogen worden. In diesem öffentlichen

Fonds sollten die Eigentumsrechte weitgehend von den Verfügungsrechten entkoppelt werden. Während die Eigentümer des öffentlichen Fonds (Gebietskörperschaften, öffentliche Pensionskassen etc.) nur an den Erträgen der Stahlkonzerne beteiligt worden wären, sollten demokratisch legitimierte Gremien, bestehend aus gewählten Vertretern der Beschäftigten, Gewerkschaften und Parlamente, die geschäftspolitischen Entscheidungen treffen.

Analog könnte für die Landesbanken ebenfalls eine Trennung von Eigentümer- und Entscheidungsfunktionen erfolgen. Im Sinne einer regional- und strukturpolitischen Neuausrichtung der Landesbanken sollten an der Entscheidungsfindung aber auch Vertreter regionaler KMU, zum Beispiel über die Industrie- und Handelskammern sowie die Handwerkskammern, und Vertreter regionaler Verbände, beispielsweise aus den Bereichen Beschäftigung, Umwelt, Verbraucherschutz, beteiligt werden. Dazu könnten etwa regionale Kreditbeiräte ins Leben gerufen werden, die bei der Festlegung der geschäftspolitischen Strategie der Landesbanken ein Mitspracherecht hätten.

Der staatliche Einstieg bei privaten Geschäftsbanken wie der Commerzbank und die sich abzeichnende Kompletterverstaatlichung der Hypo Real Estate erzeugen einen großen Zeitdruck, sich aus linker Perspektive Gedanken über die Geschäftsmodelle und demokratischen Kontrollstrukturen im Finanzsektor zu machen. Der zweifellos größte Handlungsdruck liegt aber gerade bei den Landesbanken, denn dort ist die Erklärungsnot am größten, warum öffentliches Eigentum nicht für eine gesellschaftlich sinnvolle Geschäftspolitik und demokratische Kontrolle gesorgt hat. Wer mit dem Leitbild eines vergesellschafteten – und dies heißt: in den Dienst der Gesellschaft gestellten – Finanzsektors überzeugen will, der muss auch und gerade für die öffentlich-rechtlichen Institute glaubwürdige und praktikable Vorschläge vorlegen.

1 Vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik, Memorandum '82: Demokratische Wirtschaftspolitik gegen Marktmacht und Sparmaßnahmen, Köln 1982, www.memo.uni-bremen.de/docs/klassikerVergesellschaftung.pdf.