

Mechthild Schrooten

Finanzkrise: Landesbanken im Wanken

Die internationale Finanzkrise hat Deutschland fest im Griff. In der unübersichtlichen Gemengelage bleiben Fragen offen: Warum engagierten sich Landesbanken und Förderinstitute in einem Geschäftsbereich, in dem komplexeste internationale Finanztransaktionen abgewickelt werden? Was kostet die Krise?

Der deutsche Bankensektor ist umfassend in den Sog der US-amerikanischen Immobilienkrise geraten. Das im internationalen Vergleich als eher renditeschwach, dafür aber als relativ stressresistent geltende Drei-Säulen-System ist starken Erschütterungen ausgesetzt. Bislang treffen die Ausläufer der internationalen Finanzkrise vor allem die Landesbanken, Förderinstitute und einzelne private Geschäftsbanken. Im Unterschied zu den Sparkassen verfügen Landesbanken offenbar nicht über ein klares und tragfähiges Geschäftsmodell. Sparkassen setzen auf langfristige Geschäftsbeziehungen im regionalen Umfeld; Landesbanken dagegen sollten als Girozentrale der Sparkassen dienen. Tatsächlich fungierten sie als Kapitalsammelstelle. Das hier eingelegte Finanzvolumen suchte nach Verwendung – auch auf dem internationalen Markt. Hier schienen risikobehaftete Kreditgeschäfte hohe Renditen zu versprechen. Heute bekennen sich Landesbanken und Förderinstitute freizügig zu dem durch die internationale Krise entstandenen Finanzbedarf. Weitgehend von der Krise verschont scheinen dagegen bislang die Genossenschaftsbanken zu sein.

Besonderheit des deutschen Bankensystems – Großes Gewicht staatlicher Institute

Im europäischen aber auch im internationalen Vergleich wird deutlich, dass der deutsche Bankensektor sich in einem wesentlichen Aspekt von der Bankenlandschaft der meisten anderen Industriestaaten nennenswert unterscheidet: In Deutschland ist etwa 40% des Bankensektors in staatlicher Hand. Es scheinen gerade Landesbanken und die in staatlichem Eigentum oder mit staatlicher Beteiligung agierenden Förderinstitute zu sein, die derzeit erheblich zur Destabilisierung des Finanzsystems beitragen. Anders als in anderen Staaten scheidet daher eine Verstaatlichung maroder Institute als überzeugende Strategie zur Krisenbewältigung in Deutschland weitgehend aus. Damit unterscheidet sich die Situation von der in anderen Ländern deutlich.

Im internationalen Kontext der aktuellen Krise erlangt die Diskussion um die Eigentumsfrage eine neue Brisanz. Ist der Staat ein Garant von Stabilität im Bankensektor? Die deutsche Erfahrung zeigt: Dies gilt bestenfalls sehr eingeschränkt. Um als Stabilitätsgarant zu dienen, müssen an staatliche Institute besondere Ansprüche gestellt werden. Eine Orientierung an der kurzfristigen Rendite ist hierbei irreführend. Dem entspricht, dass die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in Deutschland formal andere Funktionen erfüllen sollen, als die privatwirtschaftlichen Geschäftsbanken. Während letztere eine klare Profitorientierung anstreben, sollen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute einen öffentlichen Auftrag erfüllen, indem sie beispielsweise den Sparsinn fördern und der Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen dienen. Tatsächlich verfolgen gerade die Sparkassen auch dieses Ziel. In der Stunde der Krise wirken diese eher an langfristigen Zielen orientierten Kreditinstitute stabilisierend. Ähnliches gilt für die Genossenschaftsbanken, die ein vergleichbares Geschäftsmodell wie die Sparkassen vertreten.

Eine simple Diskussion um die Eigentumsfrage hilft folglich bei der Analyse der deutschen Bankenkrise nicht weiter. Vielmehr deutet sich an, dass die Eigentumsfrage, also die Frage, ob sich Kreditinstitute in staatlichem oder privatem Eigentum befinden, weniger von Bedeutung ist. Zentral ist offenbar die Tragfähigkeit des gewählten Geschäftsmodells. Offenbar gibt es durchaus Geschäftsbereiche, in denen staatliches Eigentum langfristig stabile Renditen erwirtschaften kann. Schwierig wird es vor allem dann, wenn staatliche Institute den Rahmen der ihnen formal zugeschriebenen Aufgaben verlassen und auf kurzfristige Gewinnerzielung setzen. Woher kommt dieses Problem? Institutionen-ökonomisch lässt es sich einfach auf das Auseinanderfallen von Haftung für die Folgen der Entscheidung und die Entscheidungskompetenz zurückführen. Im Zuge der kriseninduzierten Bekenntnisse einzelner Entscheidungs- und Aufsichtsgremien von Landesbanken kann zudem der Eindruck entstehen, dass auch die Qualifikationsstruktur des vorhandenen Personals nicht immer vollständig das Aufgabenprofil traf. Wichtig ist indes, dass der Reformbedarf nicht den gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektor in Deutschland betrifft. Die Sparkassen sind gut aufge-

Prof. Dr. Mechthild Schrooten, 47, ist Inhaberin des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geldpolitik und Internationale Wirtschaft, an der Hochschule Bremen.

stellt. Aus der aktuellen Krise hier einen Reformbedarf abzuleiten ist verfehlt.

Problemkreis: Landesbanken

Besonders betroffen von den Auswirkungen der aktuellen Finanzkrise ist die Gruppe der Landesbanken. In den letzten Jahren haben sich bedingt durch die Modifikation der rechtlichen Rahmenbedingungen die Refinanzierungsbedingungen der Landesbanken deutlich verändert.¹ Ohnehin galten diese Kreditinstitute als renditeschwach. Sie wiesen im Durchschnitt der Jahre 1994 bis 2006 eine Eigenkapitalrendite von etwa 7% aus; der Vergleichswert für Sparkassen lag etwa doppelt so hoch.² Die Bilanzsumme der Landesbanken betrug nach dem 1. Halbjahr 2008 1,60 Billionen Euro; sie war damit 60% höher als die Bilanzsumme der Sparkassen (1,04 Billionen Euro; Stand: Juni 2008).³ Die Funktion von Landesbanken besteht vor allem darin, als Zentralbank der ebenfalls in staatlicher Hand liegenden Sparkassen zu dienen. Die Sparkassen sind zudem über zahlreiche Kanäle eigentums- und haftungsrechtlich mit den Landesbanken verflochten. Auch besteht eine ausgeprägte Verflechtungsstruktur zwischen einzelnen Landesbanken. Ihre Zahl ist abnehmend, nicht zuletzt, da die aktuelle Krise einen Fusionsschub ausgelöst hat.

Als erste Landesbank hat die Bayern LB ihren Finanzbedarf angemeldet. Bei einer Bilanzsumme von 416 Mrd. Euro (1. Halbjahr 2008) – so meldete das Handelsblatt – werde sie voraussichtlich im Geschäftsjahr 2008 einen Verlust 3 Mrd. Euro ausweisen.⁴ Jahrelang hatte gerade diese Landesbank als gesund gegolten. Im Jahr 2006 wurde noch ein Gewinn von 1,3 Mrd. Euro ausgewiesen. Offenbar war den Kontrollgremien, aber auch der Bankenaufsicht, die Zuspitzung der Lage weitgehend entgangen. Inzwischen haben weitere Landesbanken ihre Not öffentlich gemacht. Bei der HSH Nordbank und WestLB handelt es sich um Kreditinstitute, deren jetzt angemeldeter Finanzbedarf nicht allein auf die aktuelle Krise zurückgehen dürfte. Gerade die prekäre Lage der WestLB ist seit langem bekannt. Andere Landesbanken planen nun weitere Ansprüche anzumelden. Grund ist inzwischen nicht mehr nur die aktuelle Finanzkrise, sondern vielmehr auch die Tatsache, dass die Bereitstellung der staatlichen Mittel für einzelne Institute den Wettbewerb innerhalb der Gruppe der Landesbanken verzerrt und die Wettbewerbsposition gerade der angeschlagenen Institute positiv beeinflusst hat. Anders als private Kreditinstitute müs-

sen Landesbanken bei einer Inanspruchnahme des Rettungsfonds nicht mit einer Sanktion der Marktteilnehmer rechnen. Damit dürfte die staatliche Haftung für die eingegangenen Geschäfte sich eher positiv auf das Rating dieser Kreditinstitute auswirken und somit zu einer Verringerung der Refinanzierungskosten beitragen. Insgesamt sind die Anreize für Landesbanken hoch, die derzeit in Aussicht gestellten Gelder in Anspruch zu nehmen.

Angesichts der Höhe der bereits bislang geforderten Beträge zur Rettung ist davon auszugehen, dass diese kaum von den Ländern und den Sparkassen gemeinsam hätten dauerhaft aufgebracht werden können. Vor diesem Hintergrund ist das aktuelle Rettungspaket der Bundesregierung als ein wesentlicher Stabilisator der öffentlich-rechtlichen Säule des Bankensystems zu verstehen, die ihrerseits über zahlreiche Kanäle mit der privatwirtschaftlichen Säule verflochten ist. Ein neues Geschäftsmodell für Landesbanken, deren zukünftige Aufgabenfelder bestenfalls in Konturen zu erkennen sind, wurde bislang kaum diskutiert. Damit scheint bereits jetzt vorprogrammiert, dass der bislang angemeldete Finanzbedarf dieser Kreditinstitute kaum ausreichen dürfte, um aus diesen Akteuren dauerhaft stabile und leistungsfähige Finanzintermediäre werden zu lassen. Vielmehr wären dazu weitere einschneidende Schritte notwendig. Ein neues tragfähiges Geschäftsmodell muss her.

Rettung durch das Rettungspaket?

Das Rettungspaket der Bundesregierung soll für Entlastung im Bankensektor sorgen und helfen, verlorenes Vertrauen wieder herzustellen. Grundsätzlich wirkt ein solches vom Finanzministerium angebotenes Paket anders als das von der Zentralbank bereitgestellte Geld. Das Rettungspaket soll als Schutzschirm für den gesamten Bankensektor dienen und besteht aus zwei Teilen: Bürgschaften und Kapitalspritzen. Das Gesamtvolumen liegt bei 500 Mrd. Euro. Es wird davon ausgegangen, dass nur ein Bruchteil der durch die Bürgschaften eingegangenen Zahlungsverpflichtungen tatsächlich in Anspruch genommen werden. Die Finanzlast für das Paket wurde bereits zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. Die von den Ländern zu tragenden Kosten liegen bei maximal 7,7 Mrd. Euro. Insgesamt sollen die Transaktionen über einen Finanzmarktstabilisierungsfonds abgewickelt werden, um so die Insolvenz einzelner systemisch relevanter Kreditinstitute zu verhindern. Zuvor hatten die wichtigen Zentralbanken zur Verhinderung der Austrocknung des Geldmarktes exzessiv Wertpapiere von Geschäftsbanken aufgekauft und die Geschäftsbanken im Gegenzug mit Geld, also mit Liquidität, versorgt. Zentralbanken können durch die von ihnen seit nun mehr als einem Jahr praktizierte Politik des „leichten Geldes“ für Kreditinstitute zur Überwindung der Liquiditätskrise im Bankensektor

¹ M. Schrooten: Internationale Finanzkrise – Konsequenzen für das deutsche Bankensystem, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 8, S. 508-513.

² Ebenda S. 512.

³ Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik, September 2008.

⁴ Handelsblatt vom 22. Oktober 2008.

beitragen. Zentralbanken können allerdings nur sehr begrenzt der Insolvenzkrise von Kreditinstituten entgegenwirken. Dazu sind durch die Finanzpolitik bereitgestellte Mittel notwendig.

Die Bilanzsumme des gesamten deutschen Bankensektors, der an die Deutsche Bundesbank rapportiert, lag im ersten Halbjahr 2008 bei 7,7 Billionen Euro. Das nunmehr zur Verfügung gestellte Rettungspaket macht demnach etwa 6,5% der Bilanzsumme aus. Umgerechnet mit dem aktuellen Wechselkurs liegt das deutsche Paket etwas unter der Größenordnung des US-amerikanischen Pakets. Damit wird deutlich, dass es den US-amerikanischen Immobilieninvestoren und Finanzintermediären gelungen ist, erhebliche Teile der auf ihre Geschäfte zurückgehenden Risiken zu „exportieren“ und somit zu diversifizieren. Deutschland, wie auch Europa insgesamt, dürfte ein Hauptabsorber sein.

Eine zentrale Frage, die sich im Zusammenhang mit dem staatlichen Rettungspaket in Deutschland stellt, ist: Was soll da eigentlich gerettet werden? Offenbar geht es derzeit nicht um eine Aufweichung des Drei-Säulen-Systems. Auch zielt das Paket keineswegs auf eine Verstaatlichung des Bankensystems. Insbesondere wird die Existenz von Landes- und Förderbanken nicht auf den Prüfstand gestellt. Vielmehr werden gerade diese von dem Paket profitieren. Zwar stellt das Rettungspaket formal sowohl öffentlich-rechtlichen, als auch genossenschaftlichen und privatwirtschaftlichen Instituten auf bislang unkonventionelle Weise Finanzmittel zur Verfügung. Der Preis, den die privaten Kreditinstitute für die Inanspruchnahme zahlen müssen, liegt vor allem im Reputationsverlust – das nahm man zumindest an. Tatsächlich allerdings sanktionieren die Börsen bislang in den bekannt gewordenen Fällen den staatlichen „bail-out“ kaum. Die Aktienkurse angeschlagener Institute entwickeln sich vielmehr eher positiv. Staatliche Haftung verbessert unter dem Strich auch für sie das Rating. Unter diesen Bedingungen und nach diesen Erfahrungen mit dem Rettungspaket steigen bei den privaten Banken die Anreize, staatliches Geld in Anspruch zu nehmen. Bereits jetzt deutet sich an, dass das Rettungspaket stabilisierend wirkt. Der Preis ist, dass es zugleich die vorhandene Struktur konserviert. Die eigentlichen Probleme des Bankensektors werden kaum angegangen.

Internationale Finanzarchitektur

Angesichts der aktuellen Verwerfungen scheint die Schaffung einer internationalen Finanzarchitektur, die den Erfordernissen des 21. Jahrhunderts gewachsen ist, sinnvoll. Offenbar wurde dies auch teilweise auf der politischen Ebene erkannt. Wie schon bei der Asienkrise gibt es jedoch Schwierigkeiten in der Umsetzung. Dies zeigt vor allem die Situation in der Eurozone. Hier agieren Banken und sonstige Finanzintermediäre in

einem Umfeld national stark unterschiedlicher Finanzmarktaufsicht und -regulierung. In Deutschland wird die Bankenaufsicht von zwei Instanzen wahrgenommen: der Bundesbank und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht. Regulativ schienen beide Organisationen im Vorfeld der Finanzkrise weitgehend abwesend. Hintergrund dafür dürfte auch sein, dass ein großer Teil der jetzt als risikoreich eingestuften Kredite außerbilanziell abgewickelt wurden. Damit waren diese Geschäfte a priori der Bankenaufsicht entzogen – auch dann wenn diese Institute systemisch relevant sind. Genau in diese Lücke sind offenbar etliche Landesbanken gestoßen.

In Europa ist inzwischen klar: Eine einheitliche Finanzaufsicht wird es in absehbarer Zeit nicht geben. Dies ist offenbar trotz Krise erklärter politischer Wille. Dabei wäre es gerade jetzt möglich, der ohnehin angestrebten Vereinheitlichung der Spielregeln auf den europäischen Finanzmärkten auch einen einheitlich agierenden und von allen akzeptierten Spielleiter entgegenzusetzen. Nationalen Besonderheiten könnte dabei durchaus Rechnung getragen werden. In einem solchen Gefüge könnte den nationalen Aufsichtsbehörden, die keineswegs abzuschaffen wären, sondern das Gerüst der vereinheitlichten Aufsicht darstellen würden, eine besondere, stabilisierende Aufgabe zukommen. Vor dem Hintergrund der feststellbaren europäischen Zersplitterung scheint dagegen das Ziel, eine stabile internationale Finanzaufsicht und -architektur zu schaffen, sehr ambitioniert. Bereits im Nachgang der Asienkrise waren derartige Forderungen erhoben worden. Auch wurde – wie jetzt – die Rolle des Staates diskutiert. Die ersten Jahre nach der Asienkrise waren von einem deutlichen Aktionismus geprägt. Dieser führte nicht zuletzt dazu, dass die Datensammlung und -auswertung im Bereich internationale Finanztransaktionen verbessert wurden. Zur Schaffung einer stabilen Finanzmarktarchitektur hat es indes – wie die aktuelle Erfahrung zeigt – nicht geführt.

Auch heute sind die Chancen zur Schaffung eines tragfähigen internationalen Finanzsystems gering. Zu stark sind die nationalstaatlichen Interessen, zu deutlich die Unterschiede in den Funktionsbedingungen der Finanzintermediäre in den einzelnen Volkswirtschaften. Und zu klar, dass einzelne Volkswirtschaften oder Wirtschaftsräume bei der Ausgestaltung einer neuen Ordnung weniger auf das Gesamte und dessen langfristige Stabilität als auf den eigenen Vorteil bedacht sein werden. Folglich ist davon auszugehen, dass auch auf der internationalen Ebene eher auf Strukturkonservierung als auf eine tiefgreifende Problemlösung gesetzt wird. Damit aber bleibt der immer wieder offensichtlich werdende Reformbedarf im internationalen Finanzgefüge erhalten. Die Lösung der dem Finanzgeschäft inhärenten Probleme sowie die Schaffung einer adäquaten Regulierung wird damit zeitlich nach hinten verschoben.