

Mechthild Schrooten

## Landesbanken: Zukunft ungewiss

*Die Gruppe der Landesbanken stellt sich heute – wie auch in den letzten zehn Jahren – außerordentlich heterogen dar. Gemeinsam ist den Landesbanken jedoch die Suche nach einem trag- und zukunftsfähigem Geschäftsmodell. Vielfach wird in der Konsolidierung ein Weg gesehen. Dies, aber auch ein simpler Personalabbau oder die einfache Reduzierung der Bilanzsumme, greift zu kurz.*

In Deutschland scheinen von der internationalen Finanzkrise und den damit verbundenen Kreditausfällen bislang vor allem Landesbanken und große private Kreditinstitute betroffen zu sein. Dabei handelt es sich in jedem Fall um systemisch relevante Kreditinstitute. Tatsächlich übertrifft die aggregierte Bilanzsumme der Landesbanken die der fünf privaten Großbanken. Ende Juni 2009 betrug die Bilanzsumme der Landesbanken 1521,2 Mrd. Euro, die Vergleichszahl der fünf privaten Großbanken belief sich auf 1365,1 Mrd. Euro.<sup>1</sup> Damit sind die Landesbanken als außerordentlich systemisch relevante Institutsgruppe einzuschätzen. Gemeinsam mit den Sparkassen konstituieren sie die öffentlich-rechtliche Säule des deutschen Bankensystems. Diese Säule verfügt – gemessen an der aggregierten Bilanzsumme der an die Deutsche Bundesbank berichtenden Kreditinstitute – über einen Anteil von etwa 33%. Im deutschen Bankensystem kommt der öffentlich-rechtlichen Säule eine größere Bedeutung als der privaten Säule zu; die privaten Kreditbanken erreichen einen Vergleichswert von gut 30% (vgl. Abbildung 1). Diese Anteilswerte haben sich in den letzten Jahren kaum verändert.

### Staatliches Eigentum an Kreditinstituten – grundlegende Überlegungen

In der Standardliteratur werden überwiegend die Existenz, Aufgaben und Geschäftsmodelle privater Finanzintermediäre analysiert. Was bedeutet eigentlich staatliches Eigentum an Kreditinstituten? Private Banken stellen das Referenzmodell dar, wenn es um die wissenschaftliche Analyse von staatlichen Kreditinsti-

tuten geht. Deren Besonderheiten bezüglich Existenz, Aufgaben, Geschäftsmodellen und Organisationsformen werden in der Literatur vor allem vor dem Hintergrund der folgenden Argumente diskutiert:

- Erstens, im Falle von Markt- und Regulierungsversagen können durch die Existenz öffentlich-rechtlicher Banken positive Wohlfahrtseffekte realisiert werden. Dies gilt insbesondere in der Phase aufholender Entwicklung, in der staatlichen Kreditinstituten eine hohe Vertrauenswürdigkeit zugesprochen wird. In einer solchen Situation wird allein durch die Existenz staatlicher Kreditinstitute die private Ersparnis- und Einlagenbildung gefördert.<sup>2</sup>
- Zweitens, der Finanzmarkt bedarf unstrittig einer massiven und konsistenten Regulierung. Wenn sich eine Volkswirtschaft ordnungspolitisch erst konsolidieren muss, ist dieser Regulierungsrahmen oft wenig leistungsfähig. Typischerweise muss in solchen Phasen eine funktionsfähige Bankenaufsicht erst noch aufgebaut werden. Auch in Krisenzeiten kann von staatlichem Eigentum an Kreditinstituten eine stabilisierende Wirkung ausgehen, wenn der Staat Einlagen und Forderungen garantiert. Kurzum: In bestimmten Konstellationen kann das staatliche Eigentum an Kreditinstituten die Funktions- und Leistungsfähigkeit des heimischen Finanzsystems auch dann sichern, wenn die Finanzmarktregulierungen und damit die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen schwach sind. Dies ist beispielsweise in der aktuellen Krise der Fall. Nicht zuletzt aus diesen Gründen kam es jetzt zu (Teil-)Verstaatlichungen privater Banken. Staatliches Eigentum wird in solchen Fällen in erster Linie der Stabilisierung des Bankensektors durch staatliche Haftung gleichgesetzt und soll das Regulierungsversagen kompensieren.

---

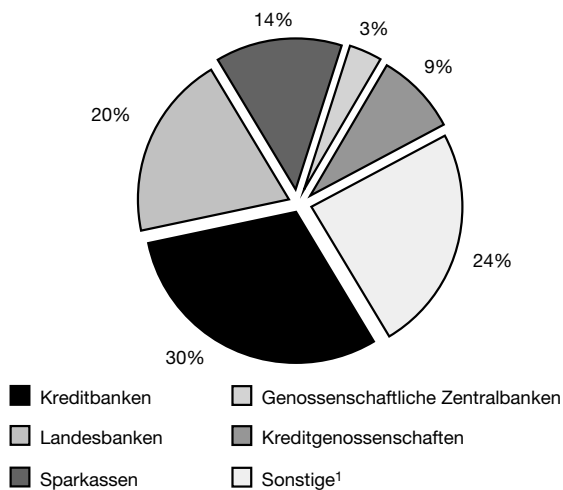
*Prof. Dr. Mechthild Schrooten, 48, hat einen Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Geldpolitik und Internationale Wirtschaft, an der Hochschule Bremen inne. Sie ist Vorstandsmitglied beim Institut für Finanz- und Dienstleistungsmanagement (IFD) und Forschungsprofessorin am DIW Berlin.*

<sup>1</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Bankenstatistik 8/2009.

<sup>2</sup> Vgl. J. E. Stiglitz: The Role of the State in Financial Markets, Proceedings of the World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics, Washington D.C. 1993, S. 19-52.

**Abbildung 1**  
**Anteil der einzelnen Institutsgruppen an der Bilanzsumme des deutschen Bankensystems**

(Stand Juni 2009)



<sup>1</sup> Dazu zählen beispielsweise Spezial- und Hypothekenbanken.

Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

- Drittens werden staatliche Banken als politische Akteure betrachtet. Dabei wird vielfach davon ausgegangen, dass sie als quasi-fiskalische Agenten operieren und dazu genutzt werden, bestimmte Investitionsprojekte durch präferentielle Kredite zu unterstützen. Diese Kredite ersetzen fiskalpolitische Subventionsprogramme; da sie nicht in den öffentlichen Haushalten als solche auftauchen, können solche Programme zu einer Reduktion der Haushaltsdefizite beitragen. Allerdings führt diese nicht an Risiko- und Effizienzkriterien orientierte Kreditvergabe, so die Argumentation in Standardlehrbüchern, zu Ineffizienzen.<sup>3</sup> Darüber hinaus gilt sie als wettbewerbsverzerrend und intransparent. In der Europäischen Union sind staatliche Kreditprogramme gerade aus diesen Gründen an Auflagen gebunden.
- Viertens ergibt sich aus dem staatlichen Eigentum an Kreditinstituten auf der institutionenökonomischen Ebene ein Rollenmix. Der Staat tritt sowohl als Regulierer als auch als Regulierter auf. Anders ausgedrückt: Der Staat ist zugleich Spieler und Regelsetzer. In einer solchen Situation können Konstellationen auftreten, die den Staat nicht mehr als neutralen Regelsetzer erscheinen lassen.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Vgl. z.B. A. Shleifer, R. W. Vishny: *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, Harvard University Press, Cambridge MA, 1998.

<sup>4</sup> Vgl. H. Engerer, M. Schrooten: *Institutionen, Finanzsysteme und Transformation*, DIW Diskussionspapier Nr. 264, Berlin 2001.

Die aktuelle Debatte um staatliches Eigentum im Bankensektor ist stark von dem Gedanken geprägt, dass sich aus der Eigentumsfunktion eine staatliche Haftung ergibt. Faktisch sind Eigentumsrechte jedoch wesentlich facettenreicher. Sie bestehen in erster Linie aus Gestaltungs-, Verfügungs- und Veräußerungsrechten.

Diese mit dem staatlichen wie auch mit dem privaten Eigentum verbundenen umfassenden Rechte werden allerdings derzeit in Bezug auf staatliches Engagement im Bankensektor kaum diskutiert. Vielmehr wird das staatliche Eigentum in der aktuellen Krisensituation nahezu allein der staatlichen Haftung gleichgesetzt. Dies ist fatal und kann erhebliche Kosten verursachen. Insbesondere ergibt es keinen Sinn, die Verfügung über staatliches Eigentum risikobereiten und gewinnorientiert operierenden Akteuren zu überlassen, zeitgleich aber eine unbegrenzte staatliche Haftung für diese Aktivitäten zuzulassen.

### Landesbanken unter Druck

Vor diesem Hintergrund scheint staatliches Eigentum in einer Marktwirtschaft vor allem dann sinnvoll, wenn dieses auch gestaltend eingesetzt wird – und etwa an einen öffentlichen Auftrag gebunden wird. Bis heute sehen sich die öffentlich-rechtlichen Sparkassen einem solchen öffentlichen Auftrag verpflichtet. Anders dagegen die Landesbanken, die sich schrittweise zu Konkurrenzinstituten der großen privaten Geschäftsbanken entwickelten. Folgt man den Argumenten von Standardlehrbüchern, so lassen sich im Falle einer entwickelten Marktwirtschaft wie der Bundesrepublik Deutschland nur schwerlich Gründe für staatliches Eigentum an gewinnorientiert operierenden Universalbanken finden, wie sie die Landesbanken letztendlich darstellen.

Faktisch sind einzelne Landesbanken seit Jahren mit massiven Problemen konfrontiert.<sup>5</sup> Dabei hatte lange Zeit die staatliche Haftung hervorragende Ratings der Landesbanken auf den (internationalen) Kapitalmärkten garantiert.<sup>6</sup> Um diesem Wettbewerbs-

<sup>5</sup> Vgl. M. Schrooten: *Landesbanken: Rettung allein reicht nicht*, in: DIW Wochenbericht Nr. 24, Berlin 2009, <http://www.diw.de/documents/publikationen/73/99187/09-24-1.pdf>; sowie M. Schrooten: *Landesbanken im Wanken*, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 88. Jg. (2008), H. 11, S. 746-748.

<sup>6</sup> Die staatlichen Haftungen lassen sich in Gewährträgerhaftung und Anstaltslast untergliedern. Unter der „Gewährträgerhaftung“ ist die Haftung der Gebietskörperschaft für die Geschäftsaktivitäten zu verstehen. Durch die „Anstaltslast“ garantiert der Gewährträger das Fortbestehen des Kreditinstituts. Aus Sicht der Europäischen Kommission stellen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unzulässige und wettbewerbsverzerrende Garantien dar. Stichtag und Übergangsfristen waren lange vor der Modifikation der Haftungsbedingungen bekannt. Vgl. H. Engerer, M. Schrooten: *Deutschlands Bankensektor. Perspektiven des Dreisäulensystems*, Baden-Baden 2005.

vorteil entgegen zu wirken, waren im Jahr 2005 auf Druck der EU-Kommission die Haftungsbedingungen für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute modifiziert worden. Allerdings wurde bereits 2001 deutlich, dass es lange Übergangszeiten geben wird. So fallen alle vor dem Stichtag 19. Juli 2005 eingegangenen Zahlungsverpflichtungen bis 2015 noch unter die „alten“ Haftungsbedingungen. Dieses institutionelle Gefüge ließ Anreize entstehen, sich im Vorfeld der eigentlichen rechtlichen Änderung mit Liquidität zu bevorraten.<sup>7</sup> Denn mit einer eventuellen Verschlechterung des Ratings musste auch eine Verteuerung der Kreditaufnahme auf dem internationalen Kapitalmarkt einhergehen; die ohnehin vergleichsweise geringen Renditen der Landesbanken würden damit weiter gedrückt.

### **Traditionelles Geschäftsmodell der Landesbanken seit Langem überholt**

Im Durchschnitt der Jahre 1994-2007 lag die Rendite der Landesbanken am unteren Ende der einzelnen Institutsgruppen im deutschen Bankensystem. Im gleichen Zeitraum waren die Sparkassen die Spitzenreiter bei den Renditen. Offenbar ist die Renditesituation von Banken weniger direkt auf die Eigentumsfrage als auf das jeweils unterliegende Geschäftsmodell zurückzuführen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Landesbanken und Sparkassen erheblich.

Den Landesbanken kamen in Deutschland innerhalb des historisch gewachsenen Dreisäulensystem vor allem drei Aufgaben zu: Einerseits sollten sie die Funktion einer Sparkassen-Zentralbank und Girozentrale übernehmen und somit durchaus überregional agieren. Andererseits sollten sie auf der Länderebene der Finanzierung der Bundesländer und der regionalen Wirtschaftsförderung dienen. Darüber hinaus sollten sie den Mittelstand und die Sparkassen bei internationalen Aktivitäten begleiten. Im Mittelpunkt all dieser Geschäftsfelder stand das Kreditgeschäft. Damit waren sie in ihrer Grundausrichtung durchaus als Kreditinstitute konzipiert, die einem eventuell vorhandenen Marktversagen in bestimmten Bereichen entgegen wirken und zugleich zur Realisation staatlicher Förderprogramme beitragen sollten. In der Finanzmarktliteratur werden derartige Staatseingriffe in den Finanzmarkt – bis auf wenige Ausnahmen – als sehr kritisch gesehen und ihre quasi-fiskalischen Effekte betont. Im Zuge der europaweiten Liberalisierung von Finanzmärkten mussten auch die Förderfunktionen

der Landesbanken hinterfragt werden. Restriktionen gingen von der EU-Beihilferegelung aus, nach der Förderaktivitäten aus Gründen der Transparenz von den sonstigen Geschäftsaktivitäten der Landesbanken zu trennen waren. Damit entfiel ein Geschäftsfeld der Landesbanken.

Tatsächlich sind im Zuge der Veränderung der Haftungsbedingungen die Förderaktivitäten der Landesbanken weitgehend ausgegliedert worden. Dazu wurden die Aufgaben entweder speziellen öffentlichen Förderinstituten mit definierten Aufgaben zugewiesen oder in privatrechtlich organisierte Förderbanken überführt. Als besonderes, bundesweit agierendes öffentlich-rechtliches Förderinstitut fungiert inzwischen die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Darüber hinaus spielt auf der Bundesebene die Landwirtschaftliche Rentenbank eine Rolle. Auf der Länderebene lassen sich zahlreiche öffentliche Förderbanken finden, so die Investitionsbank Schleswig-Holstein, die Bremer Aufbau Bank GmbH, die Hamburgische Wohnungsbaukreditanstalt, die NBank Investitions- und Förderbank Niedersachsen, die NRW.BANK, die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH, die LTH Landestreuhandbank Rheinland-Pfalz, die SIKB Saarländische Investitionskreditbank AG, die L-Bank, Landeskreditbank Baden-Württemberg, die LfA Förderbank Bayern, die Bayerische Landesbodenkreditanstalt, das Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern, die Investitionsbank Berlin, die InvestitionsBank des Landes Brandenburg, die Investitionsbank Sachsen-Anhalt, die Thüringer Aufbaubank, die Sächsische Aufbaubank – Förderbank –, die Investitionsbank Hessen (IBH) sowie die LTH Landestreuhandstelle Hessen. Diese Institute sind teilweise noch den Landesbanken verbunden. Sie sind mit weit reichenden staatlichen Garantien ausgestattet und haben die vormaligen Förderaktivitäten der Landesbanken weitgehend übernommen. In der aktuellen Krise werden beispielsweise über die Förderbanken erhebliche Teile der Konjunkturprogramme abgewickelt.

In den letzten Jahren geriet nicht nur das Fördergeschäft sondern auch ein weiteres Geschäftsfeld der Landesbanken unter Druck: Finanzierungsleistungen auf Länderebene. Angesichts der anhaltenden Konsolidierungsbemühungen der Bundesländer sank ihr Finanzierungsbedarf. Damit wurden die traditionellen Geschäftsaktivitäten der Landesbanken nachfrageseitig beschnitten. Es war eine Konsequenz dieser Prozesse, dass sich die Landesbanken zunehmend wie große Universalbanken verhielten. Die Unterschiede zur Geschäftspolitik der großen privaten Kreditinstitute verwischten sich zusehends. Allerdings blieb die Leis-

<sup>7</sup> Vgl. K. Berge, R. Berger, H. Locarek-Junge: Deutsche Landesbanken: Status Quo und Strategien vor dem Hintergrund des Wegfalls der Staatsgarantien, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin, Jg. 75, Nr. 4, 2006, S. 73–92.

tungsfähigkeit der Landesbanken als Bankengruppe – gemessen an der Rendite – deutlich hinter der der privaten Großbanken zurück (vgl. Abbildung 2).

### Rendite

Es zeigt sich, dass die Revision der Haftungsbedingungen für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute 2005 nicht zu einem massiven Renditeeinbruch bei den Landesbanken geführt hat.<sup>8</sup> Dazu hat auch beigetragen, dass sich die Bonitätseinschätzung durch die wichtigen Ratingagenturen nach dem Stichtag kaum geändert hatte.<sup>9</sup> Vielmehr verbesserte sich die Renditesituation der Landesbanken im Jahr 2006 deutlich. Dazu dürfte auch das relativ starke Engagement auf dem internationalen Kapitalmarkt beigetragen haben. Derartige grenzüberschreitende Geschäfte sind keineswegs als Begleitung des deutschen Mittelstands bei seinen Exportaktivitäten anzusehen. Vielmehr gehen sie einzig und allein auf Renditemotive zurück. Im Vorfeld der internationalen Finanzkrise hatten sich die Geschäftsfelder der Großbanken und der Landesbanken weitgehend angenähert. Dennoch waren beide Institutsgruppen von der internationalen Finanzkrise unterschiedlich betroffen. Insbesondere zeigte sich, dass die Landesbanken bereits vor dem offenen Ausbruch der US-amerikanischen Finanzkrise einen starken Einbruch der Eigenkapitalrendite zu verbuchen hatten. In den USA wurden bereits seit Mitte 2007 umfangreiche Neubewertungen am Markt für zweitklassige Hypothekenkredite (Subprime) vorgenommen. Im Jahr 2007 lag die Eigenkapitalrendite der Landesbanken in der Summe bei nur noch 1,5%. Hier warf die internationale Finanzkrise bereits ihre Schatten voraus. Die auf zentralen Geschäftsfeldern wichtigen Konkurrenten der Landesbanken, die privatwirtschaftlichen Großbanken, wiesen im gleichen Jahr noch einen Vergleichswert von 26% aus (vgl. Tabelle).

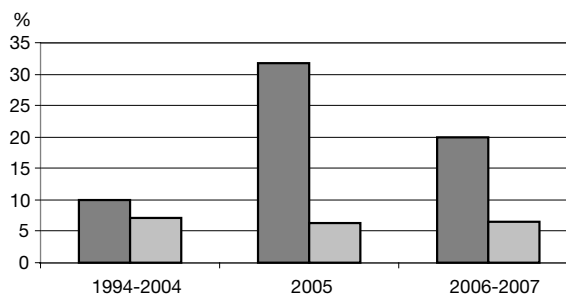
Im Jahr 2008 brachen die Gewinne beider Bankengruppen dagegen massiv ein.<sup>10</sup> Besonders stark waren jetzt die privaten Großbanken von der internationalen Finanzkrise betroffen; sie verzeichneten in der Summe einen Verlust von 17,8 Mrd. Euro. Die Landesbanken wiesen in der Summe einen Verlust von 6,1 Mrd. Euro vor Steuern aus. Allerdings stellt sich die Situation der einzelnen Landesbanken sehr unterschiedlich dar. In-

<sup>8</sup> Vgl. K. Berge, R. Berger, H. Locarek-Junge, a.a.O., S. 73-92.

<sup>9</sup> Das Rating der später notleidenden SachsenLB hatte sich bis Juli 2006 sogar noch verbessert. Vgl. H. Engerer: Vom Dreisäulensystem zum Baustein des europäischen Hauses – Wandel von Eigentum und Wettbewerb im deutschen Bankensektor, in: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung des DIW Berlin, Jg. 75, Nr. 4, 2006, S.11-32.

<sup>10</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, September 2009.

**Abbildung 2**  
Durchschnittliche Eigenkapitalrenditen im Vergleich



Quelle: eigene Berechnungen.

des zeichnet sich bislang keine nachhaltige Entspannung der Lage ab.

Vielmehr deutet auch die aktuelle Entwicklung von Großbanken und Landesbanken darauf hin, dass keineswegs die Eigentumsform – privat oder öffentlich-rechtlich – für die Ertragslage verantwortlich ist. Dazu passt, dass die Sparkassen im Krisenjahr 2008 in der Summe einen Überschuss von 2,2 Mrd. Euro auswiesen.

### Unendliche Reformdiskussionen

Seit Jahren wird die Reform des Landesbankensektors diskutiert. Inzwischen gilt nicht mehr nur: Die internationale Finanzkrise belastet Landesbanken und Kreditwirtschaft in Deutschland. Vielmehr gilt zunehmend auch: Die Verzögerung der aktiven Krisenbewältigung im Landesbankensektor behindert eine nachhaltige Überwindung der Folgen der internationalen Finanzkrise. Das Festhalten an bestehenden Geschäftsfeldern und Argumentationsmustern kann zwar kurzfristig zu einer Stabilisierung der Situation einzelner Institute beitragen. Langfristig kann davon aber eine erhebliche Destabilisierungsgefahr ausgehen, die dann das gesamte Finanzsystem in Deutschland belasten wird.

Im Zuge der aktuellen Finanzkrise könnten nun fundamentale Reformen in Angriff genommen werden. Viele Problemfelder sind bekannt; Problemlösungen werden dagegen vielfach verschleppt. In aktuellen Krisensituationen wurde bislang vor allem auf Konsolidierung, Fusionen und Finanzspritzen der Eigentümer gesetzt. Inzwischen hat sich die EU-Kommission in die Rettungsaktionen für Landesbanken eingeschaltet und teilweise Auflagen für die Zukunftsgestaltung gemacht. Als wesentliche Ansatzpunkte zur Reform werden immer wieder die Bilanzverkürzung, Ausglie-

## BANKEN

### Rendite der Kreditinstitute 1994-2007

Bankengruppe	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Durchschnitt
Alle	12,9	14,1	13,3	12,8	19,3	11,2	9,3	6,2	4,5	0,7	4,2	13	9,3	6,60	8,4
Kreditbanken					27,4	9,7	8,2	4,7	1	-6,2	-0,4	21,8	11,2	19,13	9,7
Großbanken	12,5	10,2	11,8	7,4	39,5	6,2	6,3	4,7	-3,1	-12,9	-4	31,7	14	25,97	10,8
Landesbanken	7,8	8,9	8,7	10,9	11,7	10,6	8,1	4,8	2,8	-4,25	1,1	6,4	11,4	1,46	5,4
Sparkassen	19,2	22,6	21,4	19,4	17,8	15,2	13,4	9,2	8,2	10,9	9,7	10,5	8,9	7,23	11,1
Genossenschaftliche Zentralbanken	15,2	13	14,8	12	28,6	5,7	13	4,4	4,6	0,7	2,9	5,25	4,49	-4,03	6,6
Kreditgenossenschaften	17,4	19,5	17,7	14,9	12,8	10,7	8,6	7,5	9,7	10,6	10,3	13,79	11,04	8,12	10,3
Realkreditinstitute	13,5	16,5	16,4	15,9	17,8	15,6	5,9	8,9	9,1	5,3	3,3	0,9	2,8	1,89	7,1

Quelle: Deutsche Bundesbank, eigene Berechnungen.

derung von Geschäftsfeldern, Auslagerung von so genannten toxischen Papieren, die Privatisierung und Fusionen innerhalb der Bankengruppe vorgeschlagen.

#### Konsolidierung allein reicht nicht

Seit Jahren wird die Konsolidierung im Landesbankensektor als eine Option betrachtet, eine nachhaltige Überwindung der krisenhaften Entwicklung einzelner Institute herbeizuführen. Tatsächlich ist die Zahl der Landesbanken, wie auch der Banken insgesamt, rückläufig. Auffallend ist indes, dass es in den letzten Jahren keineswegs zu einem nennenswerten Personalabbau gekommen ist. Ende 2008 betrug die Zahl der Beschäftigten 39 250; Ende 2006 waren 39 500 Beschäftigte gezählt worden.<sup>11</sup>

Zuletzt war der Konsolidierungsprozess vor allem durch Ad-hoc-Entscheidungen zur Stabilisierung des Bankensektors geprägt. So wurde die Fusion zwischen der Landesbank Baden-Württemberg und der Sachsen LB notwendig, um eine systemisch relevante Bankenkrise zu vermeiden. „Notfusionen“ basieren jedoch in der Regel keineswegs auf nachhaltigen Konsolidierungsstrategien.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Lage wird inzwischen eine öffentliche Diskussion um eine deutliche Verringerung der Zahl von Landesbanken geführt. Auf der praktischen Ebene allerdings werden diese Prozesse durch Partikularinteressen einzelner Eigentümer von Landesbanken „entschleunigt“. Das Festhalten an bestehenden Geschäftsfeldern und Argumentationsmustern kann zwar kurzfristig zu einer Stabilisierung der Situation einzelner Institute beitragen. Langfristig kann davon aber eine erhebliche Destabilisierungsgefahr ausgehen, die dann das gesamte Finanzsystem

<sup>11</sup> Im Vergleichszeitraum sank die Zahl der Beschäftigten bei den Sparkassen um 5600; sie betrug im Jahr 2008 251 400.

in Deutschland belasten wird. Dabei könnten gerade die verantwortungsvolle Interessenwahrnehmung und Prozessgestaltung zu innovativen Lösungen führen.

Konsolidierung ist vor allem dann sinnvoll, wenn Synergieeffekte realisiert werden können. Diese dürften bislang keineswegs ausgeschöpft sein. Ein einfacher Beschäftigungsabbau reicht auf keinen Fall aus. Vielmehr muss es bei den Konsolidierungsbemühungen darum gehen, ein tragfähiges Geschäftsmodell zu entwickeln. Dazu könnte auch eine Konzentration auf das Kerngeschäft dienen. Auch stellt sich etwa bei einer bundesländerübergreifenden Fusion von Landesbanken die Frage nach Nachschuss- und Haftungspflichten der einzelnen Bundesländer, aber auch der Sparkassen.

#### Aktive Wahrnehmung der Eigentumsrechte dringend geboten

Entsprechend der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland sind es vor allem die Bundesländer und die regional aufgestellten Sparkassen, die Eigentum an den Landesbanken besitzen. Zudem sind die Landesbanken teilweise untereinander eigentumsrechtlich eng miteinander verflochten. Das staatliche Eigentum an den Landesbanken wird demnach von unterschiedlichen Instanzen wahrgenommen. Diese wiederum werden von unterschiedlichen Interessen geleitet. Eine aktive Wahrnehmung staatlicher Eigentumsrechte setzt entsprechend kompetente Entscheidungsträger voraus. Auf der Ebene der Entscheidungsträger scheint es dringend erforderlich, eine Einheit zwischen der Entscheidungskompetenz und der Haftung für die Resultate, die sich aus der Entscheidung ergeben, innerhalb der Organisation herzustellen. Fehlentscheidungen müssen also auch zu personalpolitischen Konsequenzen auf der Ma-

nagementebene führen. Die aktive Wahrnehmung von Eigentumsrechten setzt funktionierende Corporate-Governance-Strukturen sowie wirksame Anreiz- und Sanktionsmechanismen voraus.

Eigentumsrechte sind allerdings keineswegs allein der Haftung gleichzusetzen. Vielmehr ist vor allem der gestalterische Spielraum, den diese Rechte bieten, zu nutzen. Dieser kann aber nur sinnvoll entwickelt werden, wenn das eigentliche Ziel der Geschäftstätigkeit und eine Teilzielhierarchie klar formuliert sind. Offenbar ist diese Klarheit bislang kaum erreicht. So werden die Landesbanken teilweise als gewinnorientiert operierende Universalbanken verstanden, teilweise allerdings auch als Serviceinstitute für die Sparkassen. Beide Geschäftsfelder können aber miteinander konfliktieren.

### **(Teil-)Privatisierung schwieriger Geschäftsfelder nahezu ausgeschlossen**

Gibt es keinen direkten öffentlichen Auftrag und operieren die Landesbanken weitgehend analog zu den privaten Großbanken, so stellt sich die Frage nach ihrer Existenzberechtigung als öffentlich-rechtliche Institute. Die Frage nach der zukünftigen eigentumsrechtlichen Verankerung der Landesbanken wird durch die aktuelle Krise weiter verstärkt. Auch drängen der Sachverständigenrat<sup>12</sup> und die EU-Kommission darauf, die strikte Drei-Säulen-Struktur des deutschen Bankensystems aufzugeben. Bereits jetzt sehen die Auflagen der EU-Kommission, die im Zuge der Stabilisierung der WestLB gemacht wurden, ein diskriminierungsfreies Bieterverfahren vor.

Eine Privatisierung von Landesbanken oder einzelnen Geschäftsfeldern ist indes problembehaftet. Denn typischerweise lassen sich vor allem solche Geschäftsteile veräußern, die als äußerst profitabel gelten. Gerade solche Geschäftsbereiche allerdings sollen die Zukunft der Landesbanken sichern – eine Veräußerung würde die Lage der Landesbanken weiter verschärfen und die finanzielle Belastung der staatlichen Eigentümer erhöhen. Private Investoren für verlustträchtige und stark risikobehaftete Geschäftsfelder zu finden, dürfte indes nahezu ausgeschlossen sein.

### **Geschäftsmodell: Reduktion auf das Kerngeschäft der Landesbanken**

Eine zentrale Frage bei der Umgestaltung der Landesbanken ist die nach dem Geschäftsmodell. Partielle Reformschritte, wie sie die Vergangenheit prägten, wer-

den in der Zukunft kaum ausreichen. Vielmehr ergeben Konsolidierung, Privatisierung und die aktive Wahrnehmung von Eigentumsrechten nur dann Sinn, wenn Einigkeit über das unterliegende Geschäftsmodell und damit über die Unternehmensziele besteht. Bundesländer und Sparkassen haben offenbar teilweise unterschiedliche Vorstellungen über die Zukunft der Landesbanken. Zudem treten die einzelnen Bundesländer als eine heterogene Gruppe auf.

Die Frage nach dem Geschäftsmodell ist existentiell für die Landesbanken. Gelingt es nicht, die Notwendigkeit der Existenz von Landesbanken aus ihrer Geschäftstätigkeit zu begründen, dann dürfte der Schluss nahe liegen, dass diese Institute in der Summe das Finanzsystem belasten und wenig zu seiner Leistungsfähigkeit beitragen.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, die Frage nach dem Kerngeschäft der Landesbanken zu stellen. Vielfach dienen sie bis heute den Ländern als Hausbanken. Darüber hinaus ist zu beachten, dass Landesbanken für die Sparkassen wichtige Aufgaben übernehmen. Diese gehen weit über die Funktion als Girozentrale hinaus. So können die Landesbanken für die Sparkassen attraktive Produkte entwickeln und bei der Vermarktung unterstützend wirken. Umfassende Mittelstandsfinanzierung kann von den Landesbanken geleistet werden. Auch sind es die Landesbanken, denen die Rolle zufällt, Exporteure und Importeure auf den internationalen Märkten zu begleiten. Bis auf den Bereich der Mittelstandsfinanzierung sind diese Aktivitäten komplementär zu denen der Sparkassen. Eine wichtige Voraussetzung dafür, dass die Landesbanken als schlagkräftige Kreditinstitute wahrgenommen werden, könnte es sein, sich gerade jetzt auf diese Geschäftsfelder zu konzentrieren. Dies würde den Verbund mit den Sparkassen stärken. Indes hat es aus der Sicht der Sparkassen wenig Sinn, als Eigentümer in einzelnen Geschäftsbereichen leistungsfähige Institute aufzubauen und anschließend diese Organisationen einer Privatisierung unterwerfen zu müssen. Daher müssen die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen einer Restrukturierung a priori geklärt werden.

Alles in allem gilt jedoch: Ohne ein überzeugendes, funktions- und leistungsfähiges Geschäftsmodell wird sich über kurz oder lang die Frage nach der Existenzberechtigung von Landesbanken als Bankengruppe in aller Schärfe stellen. Dann würde mit Sicherheit nicht nur über eine Reduktion der Zahl der Kreditinstitute nachgedacht, sondern es würden wahrscheinlich radikale Schritte gefordert. Derzeit gilt es dringend die Chancen zu nutzen, die sich aus der aktuellen Umbruchphase ergeben.

<sup>12</sup> Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Das deutsche Finanzsystem. Effizienz steigern – Stabilität sichern, Expertise im Auftrag der Bundesregierung, Wiesbaden 2008.