

## Konsolidierung des Landesbankensektors ist ein Muss für die zweite Regierung Merkel

von Dorothea Schäfer

**Zusammenfassung:** 1989 bereits wurde in einem Gutachten auf die „unterdurchschnittliche Ertragskraft“ der Landesbanken verwiesen und der Zusammenschluss zu einem einzigen Spitzeninstitut gefordert. 20 Jahre später allerdings, inmitten der bislang schwersten Krise der Landesbanken, bewahrte das hiesige Bad-Bank-Gesetz die Landesbanken nicht nur weitgehend vor Wertberichtigungen, sondern eröffnet den Bundesländern auch noch den Ausweg, sich mit einer ländereigenen Bad Bank Konsolidierungsbemühungen des Bundes zu entziehen. Eine Reform des Bad-Bank-Gesetzes ist daher dringend notwendig. Die Bundesanstalt für Finanzmarktstabilisierung SoFFin muss in die Lage versetzt werden, die Konsolidierung der Landesbanken aktiv voranzutreiben. Die toxischen Papiere der Landesbanken sollten zwangsweise und mit starken Abschlägen in eine zentrale Bad Bank übernommen und die Altaktionäre mit den Verlusten aus den Fehlinvestitionen belastet werden können. Danach könnten die verbleibenden Restlandesbanken unter dem Druck des Bundes verschmolzen und anschließend durch den SoFFin, möglicherweise im Verbund mit den Sparkassen, rekapitalisiert werden. Eine analoge Verfahrensweise hat Ende der 80er Jahre dem schwedischen Bankensystem zu einer raschen Erholung verholfen und den Steuerzahler langfristig aus der Verlustzone geholt. Die Restrukturierung des öffentlichen Bankensektors muss endlich zu einer zentralen Aufgabe in der Finanzmarktpolitik der Bundesregierung gemacht werden.

**Summary:** In 1989 a report has already highlighted the "below-average earnings potential" of the German Landesbanken and called for the merger of these state banks into a single central institution. However, 20 years later the bad bank law of Germany saved the ailing Landesbanken not only from write-downs of toxic assets, but also gives the state banks the option to escape possible consolidation efforts of the federal government by establishing a regional bad bank. Therefore, a reform of the German bad bank law is needed that puts the federal government into a position of being able to actively promote the consolidation of the regional Landesbanken. The reform should require from the Landesbanken to write down toxic securities to their market value and transfer them to a central bad bank run by the SoFFin, the German fund for restructuring ailing banks. The existing shareholders would then be charged with the losses from the bad investments. Thereafter, the remaining state banks could, under the pressure of the federal government be merged and recapitalized by the SoFFin, possibly in conjunction with the German savings banks. A similar procedure has allowed the Swedish banking system a rapid recovery from its crisis at the end of the 80s of the last century. The German government must at last give the restructuring of the public banking sector priority in its financial market policy.

JEL Classifications: G20, G24, G28  
Keywords: Financial crisis, State Banks, Bad Bank

## 1 Einleitung

Chronisch kränkelnde Landesbanken gehören schon fast zum Alltag der deutschen Wirtschaftspolitik. Die Forderung nach tief greifenden Reformen im Landesbankensektor ist bereits mehr als 20 Jahre alt. Aus einem Gutachten zitierend schrieb der Spiegel 1989, auf die Landesbanken käme eine „weitere Schwächung“ ihrer ohnehin schon „unterdurchschnittlichen Ertragskraft“ zu. Die kritische Lage der Landesbanken ist also keineswegs neu, die Finanzmarktkrise hat lediglich die Strukturprobleme des Sektors zum wiederholten Male, nun aber in verschärfter Form, offenbart. Die klare Empfehlung der Gutachter von damals lautete dann auch folgerichtig, ein einziges Spitzeninstitut zu schaffen. Zwar hatte sich die Zahl der selbständigen Landesbanken zwischenzeitlich von zehn auf sieben reduziert und lag damit für kurze Zeit 30 Prozent unter dem Stand von 1989, dem Ziel ein einziges Spitzeninstitut zu schaffen, ist man jedoch auch im dritten Jahr „subprime“-bedingter Krise kaum näher gerückt (Pfingsten 2009). Stattdessen hat sich Zahl der selbständigen Landesbanken jüngst sogar wieder auf acht erhöht. Nach dem Teilverkauf durch den vormaligen 75-Prozent-Eigner Bayern LB liegt der Mehrheitsanteil an der Saar LB nun wieder beim Saarland und dem regionalen Sparkassenverband.

In den Jahren 2008 und 2009 mussten vier der zum damaligen Zeitpunkt noch sieben selbständigen Landesbanken mit öffentlichen Mitteln vor der Überschuldung gerettet werden. Die Konsolidierung des Landesbankensektors schien deshalb nur noch eine Frage der Zeit zu sein. Mittels Bad Banks zuerst eine Bilanzbereinigung und später einen Zusammenschluss der Krisen(Landes-)banken zu erreichen, schien zum Greifen nah (Zimmermann und Schäfer 2010, Schäfer und Zimmermann 2009). Auch nach der Wahl im Herbst 2009 gab es noch keinen Grund, an der Konsolidierung zu zweifeln. Mittlerweile jedoch scheint auch ein Festhalten am Status quo wieder möglich.

Das DIW Berlin hatte im Frühjahr 2009 ein Bad-Bank-Modell vorgeschlagen, bei dem die toxischen Papiere zum Marktwert zwangsweise in eine zentrale Bad Bank des Bundes übernommen werden. Die Altaktionäre, bei den Landesbanken also vornehmlich die Länder und regionalen Sparkassenverbände, würden mit den Verlusten aus den Fehlinvestitionen belastet und die verbleibenden Good (Landes-)Banks nach ihrem Zusammenschluss vom Bund, möglicherweise im Verbund mit den Sparkassen, rekapitalisiert werden. Ein ähnliches Vorgehen hat Ende der 80er Jahre dem schwedischen Bankensystem zu einer raschen Erholung verholfen. In der jetzigen Krise setzt vor allen Dingen Irland auf das Prinzip der raschen und transparenten Bilanzbereinigung. Die irische Regierung hat jüngst bekanntgegeben, bei der Übertragung der toxischen Papiere auf die irische Bad Bank (National Asset Management Agency) Abschläge von 35 bis 58 Prozent auf den Buchwert vornehmen zu wollen. Gelder aus dem Staatshaushalt füllen die entstehende Eigenkapitalücke auf. Auf diese Weise sichert sich der irische Staat Anteile an den Good Banks, kann aus einer Eigentümerposition heraus auf die Geschicke der Banken Einfluss nehmen und partizipiert am möglichen Wertzuwachs.

Das hiesige Bad-Bank-Gesetz (Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung) aus dem Jahre 2009 hingegen bewahrte die Banken nicht nur weitgehend vor Wertberichtigungen der toxischen Papiere, sondern eröffnete den Ländern in letzter Minute auch noch den Ausweg, sich mit einer ländereigenen Bad Bank Konsolidierungsbemühungen des Bundes zu entziehen. Der Bund verweist bei der Frage, wer initiiert die Konsolidierung, nur allzu gerne auf Länder und Sparkassen. Die Sparkassen scheinen zwar eine Konzen-

tration der Landesbanken anzustreben, sehen bei der Umsetzung aber vor allen Dingen den Bund in der Pflicht. Mithin besteht die Gefahr, dass nicht reformierbare Strukturen im Landesbankensektor auf Dauer erhalten bleiben und die einzig wirkliche Chance, die die Finanzkrise bislang eröffnet hat, verpasst wird.

## 2 Landesbanken und systemische Risiken

Die Vielfältigkeit des deutschen Bankensystems, das Dreisäulensystem und die starke regionale Verankerung von Sparkassen und Genossenschaftsbanken haben in der Krise stabilisierende Wirkung entfaltet. Gleichzeitig aber hat sich der Landesbankensektor als ein zentrales Systemrisiko erwiesen. Das systemische Risiko der in Schieflage geratenen Landesbanken begründet sich aus einer Kombination von Anzahl, Größe, Verflechtung und Ertragsschwäche. Die Landesbank Baden-Württemberg LBBW war mit einer Bilanzsumme von knapp 440 Milliarden Euro 2008 die viertgrößte, die Bayern LB mit rund 420 Milliarden Euro die sechstgrößte Bank in Deutschland und die West LB (Bilanzsumme knapp 290 Milliarden Euro) lag immerhin noch auf Platz 10. Lediglich die vierte der kriselnden Landesbanken, die HSH Nordbank schaffte es mit gut 200 Milliarden Euro nicht in die deutschen „Top-10“-Banken. Der Marktanteil der Landesbanken, gemessen an der Bilanzsumme, bewegt sich über der 20-Prozentmarke (Schrooten 2009).

Die West LB 2007 geriet im Sog des Immobilienpreisverfalls in den USA und der anschließenden Neubewertung von zumeist mehrstufigen Verbriefungen von Krediten aus dem Subprime-Bereich, sogenannten Collateralized Debt Obligations (CDO), 2007 als erste in eine existenzbedrohende Schieflage.

Tabelle 1 zeigt die Ergebnisse und Dividendenzahlungen an die Eigentümer der sieben selbstständigen Landesbanken. Nur die Nord LB und die Berliner Landesbank blieben in

Tabelle 1

### Ergebnisse und Dividenden der selbstständigen Landesbanken

In Millionen Euro

| Anzahl | Bank         | 2009                 |           | 2008                 |           | 2007                 |           |
|--------|--------------|----------------------|-----------|----------------------|-----------|----------------------|-----------|
|        |              | Ergebnis vor Steuern | Dividende | Ergebnis vor Steuern | Dividende | Ergebnis vor Steuern | Dividende |
| 1      | Bayern LB    | -2765                | 0         | -5166                | 126       | 255                  | 122       |
| 2      | Helaba       | 343                  | 14.       | -53                  | -44       | 402                  | 34        |
| 3      | HSH Nordbank | -1261                | 0         | -2794                | 0         | 148                  | 241       |
| 4      | LBB          | 339                  | 0.        | 9                    | 100       | 306                  | 60        |
| 5      | LBBW         | -1214.               | 90.       | -2569                | 93        | 355                  | 89        |
| 6      | West LB      | -503.                | 0         | 26                   | 33        | -1498                | 0         |
| 7      | Nord LB      | -92.                 | 122.      | 22                   | 210       | 503                  | 167       |
| 8      | Saar LB      | 10,9                 | 0.        | -79,8                | 8,4       | 7,3                  | 8,4       |

Quellen: Diverse Jahresberichte und Investor Relations Informationen der Landesbanken.

den Jahren 2007 und 2008 von Verlusten verschont. Mit mehr als fünf Milliarden fiel der Verlust für die Bayern LB 2008 am höchsten aus. Insgesamt erzielten die Krisen-Landesbanken in beiden Jahren einen Verlust von über elf Milliarden Euro. In zwei Fällen gab es eine Ausschüttung an die Eigner aus der Substanz. Die HSH Nordbank zahlte 2007 eine Dividende von 166 Millionen Euro bei einem Ergebnis von 129 Millionen. Die LBBW schüttete 2008 die Summe von 93 Millionen aus, verzeichnete aber gleichzeitig einen Verlust von mehr als 2,5 Milliarden Euro. Für das Jahr 2009 weist die Bayern LB einen Verlust von knapp 2,8 Milliarden Euro aus. Die West LB hat zwar im Laufe des Jahres 2009 in zwei Beihilfeanträgen an die EU-Kommission Gewinne in Aussicht gestellt, musste aber jüngst ebenfalls negative Zahlen in dreistelliger Millionenhöhe ankündigen. Die HSH Nord hat für 2009 einen Verlust von einer Milliarde Euro in Aussicht gestellt.

### 3 Staatshilfen für die vier kränkelnden Landesbanken

Verluste reduzieren das Eigenkapital. Als Folge der negativen Zahlen in den Jahren 2007 und 2008 operierten vier Landesbanken entweder unterhalb der aufsichtsrechtlich geforderten Mindestkapitalausstattung nach Basel II, oder es bestand die Gefahr, dass die notwendige Kernkapitalquote von vier Prozent nicht mehr erreicht wird. Nur mit Staatshilfen konnten die vier Banken vor der *Schließung bewahrt werden* (Europäische Kommission 2009a, 2009b, 2009c, 2009d):

- Die Landesbank Baden-Württemberg erhielt eine Kernkapitalzuführung in Höhe von fünf Milliarden Euro durch die Eigentümer, vornehmlich das Land und der regionale Sparkassenverband. Das Kapital der Bank wurde zudem durch Garantien des Landes Baden-Württemberg über 12,7 Milliarden Euro für strukturierte Wertpapiere im Volumen von 35 Milliarden Euro entlastet.<sup>1</sup>
- Hamburg und das Land Schleswig-Holstein gewährten der HSH Nordbank eine Kapitalzuführung in Höhe von drei Milliarden Euro und gaben Garantien von zehn Milliarden Euro. Die übrigen Eigentümer – der Sparkassen- und Giroverband Schleswig-Holstein, die Schleswig-Holsteinische Sparkassen-, Vermögensverwaltungs- und Beteiligungsgesellschaft und mehrere Finanzinvestoren – beteiligten sich nicht an der Kapitalzuführung, sodass sich deren Eigentumsanteile reduzierten. Eine interne Abbaubank wurde installiert. Der Großteil des abgeschirmten Portfolios besteht aus Standardkrediten im Bereich der Schiffs- und Luftfahrtsfinanzierung, festverzinslichen Standardprodukten in verschiedenen Währungen, Schuldscheindarlehen und Zahlungsgarantien. Vom SoFFin erhielt die Bank eine Liquiditätshilfe von 30 Milliarden Euro in Form von Garantien für die Emission von neuen Schuldtiteln. Bis zum 1. Oktober 2009 waren davon 17 Milliarden gezogen.
- Die Bayern LB benötigte 2008 eine Kapitalerhöhung von zehn Milliarden Euro, bereitgestellt durch den Freistaat Bayern. Die zusätzlich gewährte Risikoabschirmung für einen Teil des Verbriefungsportfolios der Bank betrug 4,8 Milliarden Euro. Der SoFFin gab Refinanzierungsgarantien von über 15 Milliarden Euro.

<sup>1</sup> Garantien ermöglichen ein Gewicht von null und damit den Wegfall der Eigenkapitalunterlegung bei den garantierten Aktiva. Je weniger zu unterlegende Risikoaktiva die Bank hat, desto höher ist bei gegebenem Eigenkapital die risikogewichtete Kapitalquote.

- Die West LB hat im März 2008 von den Eigentümern eine Garantie über fünf Milliarden Euro für ein ausgelagertes Portfolio von strukturierten Wertpapieren im Volumen von 23 Milliarden erhalten. Die Auslagerung an eine irische Zweckgesellschaft mit Namen Phönix war notwendig geworden, um die Unterschreitung der notwendigen Mindestkapitalausstattung zu verhindern. Phönix verhalf der West LB 2008 zu einem kleinen Gewinn (siehe Tabelle 1), der sich jedoch rasch als wenig nachhaltig erwies. Wegen unerwartet starker Verluste wurde für die Zweckgesellschaft Phönix im Oktober 2009 eine zusätzliche Risikoabschirmung von 6,4 Milliarden Euro notwendig. Mit der Genehmigung dieser erneuten Garantie durch die EU-Kommission war die Zusage der Eigentümer verbunden, die Kernkapitalquote der West LB auf sieben Prozent aufzustoßen. Diese Zusage wurde auf Seiten der Sparkassen nicht eingehalten. Als quasi letzter Ausweg wird nun die Auslagerung von wesentlichen Teilen der Bilanz in eine „Bad Bank“ (Bundesrechtliche Abwicklungsanstalt) in Angriff genommen.<sup>2</sup> Die EU-Kommission hat diese Maßnahme nur vorläufig für sechs Monate genehmigt.

Bis dato summieren sich die Eigenkapitalhilfen für die vier Landesbanken auf 18 Milliarden Euro. Die Garantien haben bis zum Oktober 2009 ein Volumen von mehr als 60 Milliarden Euro erreicht. Vermutlich wird das Garantievolumen mit der Schaffung der Bad Bank der West LB noch zunehmen.

#### 4 **Erzwungene Restrukturierungsvorhaben der akuten Problem-Landesbanken**

Die Landesbank Baden-Württemberg plant eine Umwandlung in eine Aktiengesellschaft und eine Reduktion ihrer Bilanzsumme um 40 Prozent. „Externe Dienstleister“ sollen die toxischen Wertpapiere getrennt von den übrigen Aktiva verwalten (Europäische Kommission 2009e). Die Geschäftstätigkeit soll zukünftig *auf die Region* begrenzt sein. Kapitalmarktaktivitäten und Eigenhandel sollen abgebaut werden. Die Restrukturierungspläne der LBBW sind von der EU-Kommission am 15. Dezember 2009 abschließend genehmigt worden.

Etwas geringer fällt die geplante Bilanzverkürzung der Bayern LB aus. Mitte 2009 wurde ein knappes Viertel der Gesamtkтива (95 Milliarden), die nicht mehr zum sogenannten Kerngeschäft zählen, in eine interne Restrukturierungseinheit ausgelagert. Die Bayerische Landesbank sieht ähnlich wie die Stuttgarter Landesbank ihr zukünftiges Geschäftsmodell darin, die sogenannten *Kernregionen* zu bedienen. Die EU-Kommission prüft gegenwärtig, ob die Beihilfemaßnahmen und die Umstrukturierungspläne mit dem EU-Beihilferecht im Einklang stehen.<sup>3</sup>

Die HSH Nordbank plant eine Bilanzverkürzung von bis zu 65 Prozent. Der größte Teil davon soll durch die Übertragung von Aktiva auf eine interne Abbaubank erreicht werden, die keine Neugeschäfte tätigt. Die Bank will sich auf das *regionale Finanzgeschäft* (Private Banking, Firmenkundengeschäft, Zusammenarbeit mit den Sparkassen und Immobiliengeschäft), auf internationale Sektorgeschäftsfelder (Schiffsfinanzierung, Transport und erneuerbare Energien mit Schwerpunkt Nordeuropa) und kundenorientiertes beziehungs-

<sup>2</sup> § 8a FMSFG Bundesrechtliche Abwicklungsanstalten. [www.soffin.de/fortentwicklung.php](http://www.soffin.de/fortentwicklung.php).

<sup>3</sup> Die Prüfung auf unrechtmäßige staatliche Beihilfe umfasst auch den Ende 2009 für einen symbolischen Euro erfolgten Notverkauf der Tochter Hypo Group Alpe Adria (HGAA).

weise refinanzierungsorientiertes Kapitalmarktgeschäft beschränken. Die Abbaubank übernimmt sogenannte „risikobehaftete und verlustträchtige Tätigkeiten beziehungsweise nichtstrategische Tätigkeiten.“ Die 21 Auslandsniederlassungen der HSH Nordbank werden nach und nach geschlossen.

Die EU-Kommission hat mittlerweile nach Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag ein offizielles Beihilfverfahren eröffnet. Insbesondere befürchtet die Kommission, dass sich die Eigentümer der HSH Nordbank nicht in angemessener Weise an den Rettungsmaßnahmen beteiligt haben und die Abschirmung der Aktiva zu breit ist.<sup>4</sup> Kritisiert wird auch, dass es keine transparente Abgrenzung zwischen der Kernbank und der Abbaubank gibt.

## 5 Einzig die West LB richtet eine Bad Bank beim SoFFin ein

Die West LB schlägt in mehrfacher Hinsicht einen Sonderweg ein. Als einzige der vier Landesbanken mit akuten Problemen plant sie keine Konzentration auf das regionale Kerngeschäft. Nach zwei gescheiterten Versuchen, durch Einrichtung der Zweckgesellschaft Phönix wieder dauerhaft in die schwarzen Zahlen zu kommen, muss die Bank nun notgedrungen als erste auf das Instrument der „Bad Bank“ zurückgreifen. Die West LB wählte dabei das Instrument der Abwicklungsanstalt innerhalb des SoFFin und eine Beteiligung des Bundes an der verbleibenden Kern-West LB. Das Gesetz zur Fortentwicklung der Finanzmarktstabilisierung eröffnet auch die Option einer landeseigenen „Bad Bank“. Über die Gründe, warum dieser Weg nicht beschrritten wurde, ist nichts bekannt. Die Bewertung der EU-Kommission legt jedoch nahe, dass die Kapitalnot der Altanteilseigner dabei die entscheidende Rolle gespielt hat.<sup>5</sup>

Um die Sanierung auf den Weg zu bringen, beteiligt sich der SoFFin zunächst an der West LB mit drei Milliarden Euro Eigenkapital (umwandelbar in Stammaktien im Juli 2010). Die unter dem Dach des SoFFin gegründete Abwicklungsanstalt nimmt Vermögenswerte im Nominalwert von gut 85 Milliarden Euro ohne nennenswerten Abschlag auf: Nichtstrategische Vermögenswerte, insbesondere Unternehmens-, Staats- und kommunale Darlehen, Studentendarlehen und CDOs<sup>6</sup> werden zusammen mit dem als sehr risikoreich geltenden Phoenix-Portfolio samt der ursprünglichen Risikoabschirmung von fünf Milliarden Euro auf die Bad Bank übertragen. Alle Übertragungen werden von der SoFFin eingehend überprüft, so zum Beispiel auch die Anzahl der Verbriefungsstufen und die Laufzeit der Wertpapierkonstruktionen. Zur Bestückung der Passivseite der Abwicklungsanstalt wird Fremdkapital von der West LB auf die Bad Bank übertragen. Die zur Abwicklungsanstalt wechselnden Gläubiger sind vollständig abgesichert.

Die West LB stattet die „Bad Bank“ sukzessive nach Bedarf mit einem Eigenkapital von drei Milliarden Euro aus. Weitere Verluste tragen die Anteilseigner der West LB über eine

<sup>4</sup> Die Kommission argumentiert, dass die Abschirmung nicht mit den Mitteilungen der Kommission über die Behandlung wertgeminderter Aktiva im Bankensektor (The Impaired Asset Communication, IAC) vereinbar ist. Das IAC spricht vorzugsweise von „US mortgage backed securities (MBS) and associated hedges and derivatives“ für die typischerweise Marktversagen angenommen werden muss. Bei der Prüfung der Garantien für die LBBW werden zusätzlich zu ABS noch Commercial MBS (CMBS), Residential MBS, Collateralized Debt Obligations (CDOs) und Collateralized Loan Obligations (CLOs) als Vermögensgegenstände bezeichnet, die wegen Marktversagen garantiefähig sind.

<sup>5</sup> EU-Kommission State aid C 40/2009 (ex N 555/2009) – Germany, Additional aid for WestLB AG related to spin-off of assets.

<sup>6</sup> Collateralized Debt Obligations.

Bürgschaft von einer Milliarde Euro. Verluste, die über die vier Milliarden hinausgehen, werden ebenfalls von den Eigentümern übernommen. Dabei ist jedoch die gesamte Verlustbeteiligung der Sparkassenverbände auf 4,5 Milliarden über 25 Jahre begrenzt. Das Land Nordrhein-Westfalen und der SoFFin haften hingegen unbeschränkt. Das Land und der SoFFin haben auch zugesagt, die Kernbank mit zusätzlichen Kapitalhilfen in Form von Garantien auszustatten, falls dies für einen Verkauf notwendig werden würde. Insgesamt soll das Garantieengagement des SoFFin aber zwei Milliarden Euro nicht überschreiten.

Der Restrukturierungsplan der West LB setzt auf die Reduzierung des Eigenhandels und den Rückzug aus mehreren Geschäftsfeldern wie zum Beispiel der Immobilienfinanzierung, dem Kleinkundengeschäft, der Vermögensverwaltung und dem Private Equity Finanzierungsgeschäft. Künftig will sich die Bank auf drei Aktivitätsbereiche konzentrieren: kommerzielle Bankdienstleistungen für Firmenkunden und Finanzdienstleister, Dienstleistungen für mittlere Unternehmen und Sparkassen und Kapitalmarkt-Aktivitäten unter Einschluss von strukturierten Finanzierungen.

In dem vorläufigen Genehmigungsschreiben für die „Bad Bank“ der West LB hat die EU-Kommission bereits erhebliche Zweifel an der Tragfähigkeit des skizzierten Geschäftsmodells der Kernbank angemeldet. Zwei der drei genannten zukünftigen Aktivitätsbereiche wurden von der Kommission als weiterhin defizitär identifiziert. Den angekündigten Nachschuss von Eigenkapital zum Zwecke der besseren Verkaufbarkeit der Kern-West LB wertet die Kommission als heimliches Eingeständnis des deutschen Beihilfe-Antragstellers, dass die zwei kritischen Aktivitätsbereiche für längere Zeit defizitär bleiben und damit eine weitere Alimentierung der Kernbank erzwingen werden.

Zwar geht die EU-Kommission mit den skizzierten neuen Geschäftsmodellen der übrigen drei Landesbanken nicht ganz so kritisch ins Gericht. Dennoch fehlt der unisono angestrebten Konzentration auf das regionale Kerngeschäft ein wesentliches Erfolgskennzeichen, nämlich das notwendige Alleinstellungsmerkmal. Zweifel, ob auf diese Weise eine nachhaltige Rückkehr in die Gewinnzone möglich ist, sind daher berechtigt.

## 6 Sparkassen als Konkurrenz zu den Landesbanken

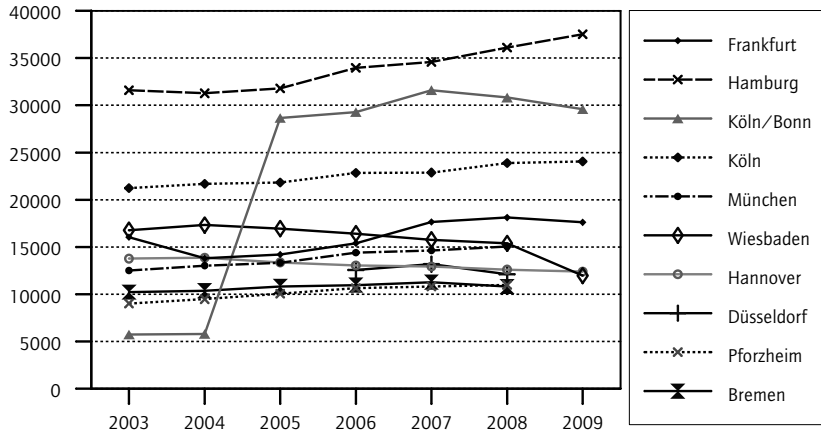
Die regionale Verankerung ist das ureigenste Geschäftsprinzip der Sparkassen. Vergleichsweise am glaubwürdigsten ist daher die Regionalstrategie der LBBW. Die Bank ist – ähnlich wie die Landesbank Berlin und mit Abstrichen auch die Landesbank Hessen-Thüringen (zu 85 Prozent im Besitz des Sparkassen- und Giroverbandes) – vertikal integriert und erfüllt für die Stadt Stuttgart auch die Funktion einer Stadtparkasse. Bei der geplanten Konzentration auf das regionale Kerngeschäft muss die LBBW damit nicht als Wettbewerber zu den örtlichen Sparkassen antreten. Anders sieht die Situation bei der HSH Nordbank und der Bayern LB aus. Diese nicht vertikal integrierten Landesbanken treffen auf starke Wettbewerber um die regionalen Kunden.

Viele Stadtparkassen haben ihre Bilanzsumme in den letzten Jahren ausgeweitet (Abbildung 1). Die Hamburger Stadtparkasse verfügt über eine Bilanzsumme von 35 Milliarden Euro, die Münchner Stadtparkasse weist immerhin 15 Milliarden Euro aus. Mit Ausnahme von drei großen Sparkassen in Nordrhein-Westfalen wurden auch im Krisenjahr 2008 positive Gewinne erzielt (Abbildung 2). Das Verhältnis von Eigenkapital zur Bilanzsumme

Abbildung 1

### Bilanzsummen der zehn größten deutschen Sparkassen

In Millionen Euro



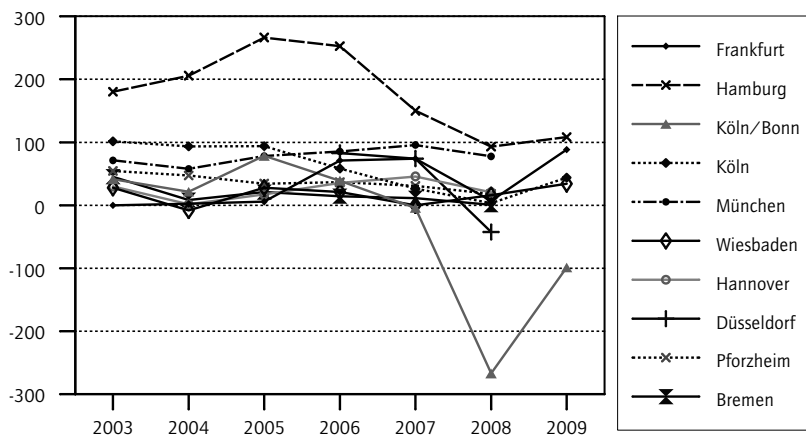
Quelle: Unterschiedliche Geschäftsberichte der Sparkassen.

ist bei den zehn größten Sparkassen mit wenigen Ausnahmen besser als bei den Landesbanken (Abbildung 3 und Tabelle 2). Das gibt den großen Sparkassen eine vergleichsweise hohe Stabilität. Die meisten Landesbanken wiesen 2008 bei diesem Indikator weniger als drei Prozent auf (siehe Tabelle 2).<sup>7</sup>

Abbildung 2

### Vorsteuerergebnis der zehn größten deutschen Sparkassen

In Millionen Euro



Quelle: Unterschiedliche Geschäftsberichte der Sparkassen.

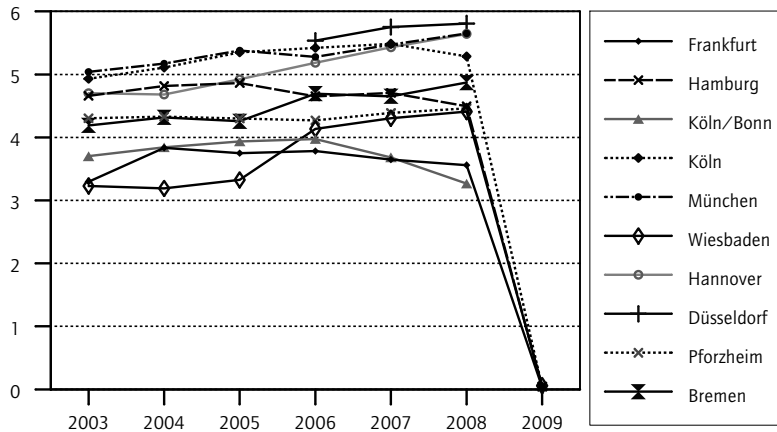
<sup>7</sup> Unterschiedliche Geschäftsberichte der Landesbanken.



Abbildung 3

### Eigenkapital/Bilanzsumme (Leverage) der zehn größten deutschen Sparkassen

In In Prozent



Quelle: Unterschiedliche Geschäftsberichte der Sparkassen.

Im Norden Deutschlands droht den Landesbanken besonders scharfe Konkurrenz. Zur Zeit berät der Landtag von Schleswig-Holstein über ein neues Sparkassengesetz. Eine der Neuerungen sieht vor, dass Sparkassen in Zukunft auch gegenseitige Beteiligungen von bis zu 25,1 Prozent eingehen können. Die gegenseitige Verflechtung könnte den Sparkassen eine Plattform für jene Geschäfte bieten, die wegen Größenvorteilen (economies of scale) bisher Landesbanken vorbehalten blieben.

Das neue Geschäftsmodell der Landesbanken birgt für die Sparkassen hohe Risiken. Sparkassen stehen mit den Landesbanken in einem Haftungsverbund. Für einen Preiskampf um die Kunden wären sie zwar vermutlich besser gerüstet als die jeweils in der Region beheimatete kränkelnde Landesbank. Der Ruin einer Landesbank kann jedoch über den Haftungsverbund auch das Sparkassenmodell in eine Schieflage bringen. Würde der Staat in einem solchen Fall erneut zu Hilfe eilen, dann wäre zwischen Landesbanken und Sparkassen auf Kosten des Steuerzahlers um regionale Marktanteile gefochten worden. Diese Aussicht lässt die geplante Regionalisierungsstrategie der Landesbanken in einem wenig günstigen Licht erscheinen. Bei einer Verschmelzung der Landes(-kern)banken und anschließender vertikaler Integration mit den Sparkassen ergeben sich solche Risiken nicht.

## 7 Der Fluch einer schnell wiedererlangten Profitabilität

Zwei fehlgeschlagene Sanierungsanläufe der West LB und der bevorzugte Rückgriff auf interne Lösungen zeugen davon, dass die jetzigen Eigentümer dem Bund nur im äußersten Notfall eine Eigentümerposition einräumen wollen. Offensichtlich will man sich dem Konsolidierungszwang wieder entziehen. Ob dies gelingt, hängt auch davon ab, inwieweit die jetzige Behandlung der Problemaktiva den Landesbanken wieder die Rückkehr in die Gewinnzone erlaubt. Es ist zu befürchten, dass der öffentliche Reformdruck und damit

Tabelle 2

**Eigenkapital zu Bilanzsumme (Leverage-Indikator) der Landesbanken**

In Prozent der Bilanzsumme

| Anzahl | Bank     | Eigenkapital/Bilanzsumme |      |      |
|--------|----------|--------------------------|------|------|
|        |          | 2009                     | 2008 | 2007 |
| 1      | BayernLB | 4,15                     | 2,67 | 3,10 |
| 2      | Helaba   | 2,88                     | 3,27 | 2,82 |
| 3      | HSH Nord | 2,57                     | 0,96 | 2,25 |
| 4      | LBB      | 1,89                     | 1,35 | 2,00 |
| 5      | LBBW     | 2,55                     | 1,37 | 2,35 |
| 6      | WestLB   | 1,54                     | 1,32 | 1,57 |
| 7      | Nord LB  | 2,45                     | 2,31 | 3,13 |
| 8      | Saar LB  | 1,99                     | 1,40 | 2,28 |

Quelle: Geschäftsbericht der Landesbanken.

die Aussicht auf eine Konsolidierung des Sektors in dem Maße nachlässt, wie die Landesbanken wieder profitabel werden. Um diesem „Risiko“ zu begegnen, muss das „Bad Bank“-Gesetz reformiert werden. Der SoFFin muss in die Lage versetzt werden, Zusammenschlüsse von staatlich gestützten Landesbanken auch gegen den Willen der Eigentümer zu betreiben.

## 8 Der Fluch von großzügigen Eigenkapitalregelungen

Wie hätte sich die Finanzmarktkrise auf die deutschen Banken ausgewirkt, wenn die Kernkapitalquoten höher gewesen wären? 14 Prozent ist das Doppelte der Kernkapitalquote, die der SoFFin in der jetzigen Krise als Voraussetzung für die Sanierungsfähigkeit der Bank ansieht.<sup>8</sup> Hätte der Staat bei einer solchen Kapitalisierung der Banken auch mit Milliarden an frischem Kapital und zig Milliarden an Garantien einspringen müssen?

Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht und der neu geschaffene Financial Stability Board (FSB), ein Komitee aus Bankenaufsehern, Zentralbanken und Abgesandten der Finanzministerien haben jüngst die Vorschläge zur Neuregelung der Eigenkapitalvorschriften skizziert. Geplant ist zum einen, die Qualität der aufsichtsrechtlich zugelassenen Eigenmittel zu verbessern, zum anderen soll aber auch die Eigenmittelquote angehoben werden. Unter Basel II sind momentan drei Varianten von Eigenmitteln bankaufsichtlich zugelassen. Das sogenannte Kernkapital besteht aus Aktien und einbehaltenen Gewinnen, kann aber als sogenanntes hybrides Kernkapital auch stille Einlagen umfassen. Die zweite Variante ist Ergänzungskapital, zum Beispiel in Form von Genussrechtsscheinen oder langfristigen nachrangigen Bankschuldverschreibungen. Dritrangmittel stehen der Bank am kürzesten zur Verfügung und gelten daher als die Eigenmittelkomponente mit der geringsten Qualität. Sie umfassen beispielsweise nachrangige Bankschuldverschreibungen mit Laufzeiten zwischen zwei und fünf Jahren.

<sup>8</sup> Sieben Prozent ist die Untergrenze für das Kernkapital, das der SoFFin ansetzt. Hilfen werden nur gewährt, wenn diese Untergrenze nicht unterschritten wird.

Nach den Vorstellungen des FSB sollen Drittrangmittel künftig aufsichtsrechtlich nicht mehr als Eigenmittel anerkannt werden. Aber auch die stillen Einlagen als Bestandteil des Kernkapitals sind in der Diskussion.<sup>9</sup> Vorstellungen zur Anhebung der Eigenmittelquoten sind noch nicht konkretisiert. Das DIW Berlin hat im Herbst 2009 vorgeschlagen (o. V. 2009), den systemrelevanten Banken eine gegenüber dem jetzigen Zustand vergleichsweise hohe verbindliche Kernkapitalquote von zum Beispiel 14 Prozent für „wirtschaftlich gute Zeiten“ vorzuschreiben und die Ausschüttung von Boni und Dividenden solange zu verbieten, bis dieser Puffer aufgefüllt ist. Nur in „wirtschaftlich schlechten Zeiten“ soll vorübergehend eine Absenkung der Kernkapitalquote auf zehn Prozent erlaubt sein.

Die Kernkapitalquote der vier gestützten Landesbanken aus dem Jahr 2008 liegt zwischen acht Prozent (Bayern LB) und 6,4 Prozent (West LB). Die Ergebnisse der Landesbanken für das Jahr 2009 deuten erneut auf eine massive Schwächung der Kernkapitalquoten hin. Bayern und Baden-Württemberg haben im Bundesrat auf diese Situation bereits mit dem Vorschlag reagiert, die jetzt geltenden Eigenkapitalvorschriften nach Basel II zeitlich auszusetzen (Afhüppe 2010). Damit mehren sich die Anzeichen, dass nicht nur die Banken sondern auch deutsche Wirtschaftspolitiker auf eine „Verwässerung“ der Eigenkapitalvorschläge des FSB hinwirken wollen. Begründet wird der Vorstoß in der Regel damit, dass die Abschaffung von Drittrangmitteln und bestimmten hybriden Kernkapitalbestandteilen deutsche Banken besonders betreffen würde.<sup>10</sup> Als Folge davon müssten deutsche Banken besonders viel neues Beteiligungskapital aufnehmen und Gewinne einbehalten. Dieser „Nachteil“ der deutschen Banken müsse abgewendet werden.

Die entscheidende Frage ist, ob es sich dabei tatsächlich um einen Nachteil handelt. Hätte die Finanzmarktkrise deutsche Banken, insbesondere die Landesbanken überhaupt in eine solche Schieflage bringen können, wenn die hiesigen Banken bereits unter dem nun vom Basler Ausschuss geplanten Eigenkapitalregime operiert und stille Einlagen sowie Drittrangmittel zusätzlich zur Absicherung zur Verfügung gestanden hätten? Höheres Eigenkapital bedeutet größere Robustheit gegenüber negativen Schocks und reduziert gleichzeitig den Anreiz, auf Rechnung des Steuerzahlers besonders riskante Strategien mit zwar hohem Gewinn, aber auch hohem Verlustpotential einzugehen. Auch wenn es also Schieflagen gegeben hätte, sie wären vermutlich weitaus weniger dramatisch ausgefallen. Es spricht also wenig für die Theorie vom „Nachteil“ für das hiesige Finanzsystem.

Mehr Qualität bei den aufsichtsrechtlichen Eigenmitteln und/oder eine ambitionierte Erhöhung der Kernkapitalquote unter Beibehaltung der jetzigen Definition befördern zudem die Konsolidierung der momentan sehr schlecht kapitalisierten Landesbanken. Hingegen wirken durch politische Lobbyarbeit herbeigeführte großzügige Eigenkapitalregelungen dem Ziel einer Verringerung der Anzahl der Landesbanken entgegen.

<sup>9</sup> Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht und Financial Stability Board haben im Dezember 2009 Empfehlungen zur Bankenregulierung vorgelegt. Die Verschärfung der Eigenkapitalvorschriften sind ein zentraler Bestandteil dieser Empfehlungen. [www.bis.org/press/p091217.htm](http://www.bis.org/press/p091217.htm), [www.financialstabilityboard.org/press/pr\\_100109a.pdf](http://www.financialstabilityboard.org/press/pr_100109a.pdf)

<sup>10</sup> [www.voeb.de/de/themen/bankenaufsicht/neuregulierungen\\_bankensektor/](http://www.voeb.de/de/themen/bankenaufsicht/neuregulierungen_bankensektor/)

## 9 Landesbanken und Kreditklemme

Der derzeitige Marktanteil der Landesbanken bei der Kreditvergabe an Unternehmen liegt bei 24 Prozent. Die Sparkassen vergeben knapp 16 Prozent, die genossenschaftlichen Institute etwa neun Prozent und die privaten Großbanken liegen bei knapp 15 Prozent. Der Rest der Kreditvergabe entfällt auf sonstige Banken (Schrooten 2009).

Muss erwartet werden, dass diese Kredite nicht mehr vergeben werden und der Kreditmarkt schrumpft, wenn die gestützten Landesbanken durch die Auflagen der EU ihre Bilanz verkürzen müssen und es zu Zusammenschlüssen käme? Die Frage ist aus mehreren Gründen zu verneinen. Erstens zielen die EU-Auflagen auf die Auslagerung des Kreditsatzgeschäftes, den Abbau von riskanten Wertpapieranlagen, die Verminderung der Auslandsniederlassungen und die Verbesserung der Corporate Governance. Unmittelbare Auswirkungen auf das inländische Kreditgeschäft sind hier nicht erkennbar. Zweitens lässt die in den Restrukturierungsplänen mehrerer Landesbanken avisierte starke Konzentration auf das Regionalgeschäft gerade keinen Abbau bei der Kreditvergabe an Unternehmen erwarten. Hier muss man eher fürchten, dass es auf Kosten des Steuerzahlers zu einem Verdrängungswettbewerb mit den Sparkassen um lukrative Unternehmenskredite kommt. Drittens wird die Kreditvergabekapazität bei einer Verschmelzung der gestützten Landesbanken und der Etablierung eines Spitzeninstituts für die Sparkassen nicht per se eingeschränkt. Käme es zum Zusammenschluss, wäre die Übernahme eines Teils des Marktanteils der jetzigen Landesbanken durch die Sparkassen das wahrscheinlichste Szenario. Im Gegenzug könnte sich das Spitzeninstitut auf großteiliges Kreditgeschäft konzentrieren und Kapitalmarktgeschäfte für die Sparkassen durchführen, wie zum Beispiel die Verbriefung von Sparkassenkrediten und den Verkauf der Tranchen. Ein großes und gut kapitalisiertes Spitzeninstitut der Sparkassen kann solche Funktionen vermutlich besser ausfüllen als die jetzigen chronisch kapitalknappen Landesbanken. Aus den EU-Auflagen für die staatliche Unterstützung der Landesbanken eine „Kreditklemme“ abzuleiten, ist daher wenig stichhaltig.

## 10 Fazit

Der IWF schätzte im Januar 2009 die deutschen Landesbanken als eines der zentralen Systemrisiken ein und mahnte im Januar 2010 dringend eine umfassende Konsolidierung an.<sup>11</sup> Den Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung (SoFFin) forderte der IWF auf, bei der Restrukturierung des Sektors direkt mit den Landesregierungen zusammenzuarbeiten. Die EU-Kommission hat die Beihilfen für verschiedene Landesbanken entweder vorläufig oder nur unter der Voraussetzung genehmigt, dass es zu einer Verringerung der Bilanzsumme kommt, neue Geschäftsmodelle eingeführt werden und die Corporate Governance verändert wird.<sup>12</sup>

Die Auflagen der EU-Kommission bei den Hilfen für die Landesbanken sollten den Weg weisen. Die Bundesregierung muss bei der Sanierung des Landesbankensektors wieder das Steuer übernehmen und die Konsolidierung vorantreiben. Eine Reform des Bad-Banks-Gesetzes, die dem Bund einen Hebel in die Hand gibt, den Zusammenschluss

<sup>11</sup> [www.imf.org/external/np/ms/2010/020810.htm](http://www.imf.org/external/np/ms/2010/020810.htm)

<sup>12</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1927>

zumindest der Problem-Landesbanken aktiv zu betreiben, wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung. Misserfolge bei früheren, weitgehend die vorhandene Struktur konservierenden Sanierungsversuchen (zum Beispiel der gescheiterte Versuch, die Holzmann AG mit Staatshilfen zu retten) sollten dabei Warnung genug sein: Eine Reform unter Erhalt der bisherigen Strukturen ist zu risikoreich (Schäfer 2003). Mehr als 20 Jahre wirtschaftliche Agonie deuten darauf hin, dass eine Besserung der Situation nur mit einer tief greifenden Veränderung der Strukturen erreichbar ist. Neben der Schaffung einer neuen Finanzmarktarchitektur muss die Restrukturierung des öffentlichen Bankensektors endlich zu einer zentralen Aufgabe in der Finanzmarktpolitik der Bundesregierung gemacht werden (o. V. 2009).

## Literaturverzeichnis

- Afhüppe, Sven (2010): Bayern drängt Bund zur Lockerung der Basel-II-Regeln. *Handelsblatt* vom 5. März 2010.
- Europäische Kommission (2009a): Staatliche Beihilfe C 29/2009 (ex N 503/2009) – Deutschland HSH Nordbank.
- Europäische Kommission (2009b): State aid C 40/2009 (ex N 555/2009) – Germany, Additional aid for WestLB AG related to spin-off of assets.
- Europäische Kommission (2009c): C/17/2009 (ex N265/2009) – Germany, Aid measures provided to LBBW.
- Europäische Kommission (2009d): Staatliche Beihilfen: Kommission segnet LBBW-Umstrukturierungsplan und Entlastung für Risikoaktiva ab.
- Europäische Kommission (2009e): C/17/2009 (ex N265/2009) – Germany, Aid measures provided to LBBW.
- o. V. (2009): Wege zum Wachstum: Empfehlungen des DIW Berlin für die neue Bundesregierung. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 41, 692–710.
- Pfingsten, A. (2009): Der Subprime-Virus und seine Folgen. *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78 (1), 14–24.
- Schäfer, D. (2003): Die Geiselhaft des Relationship Intermediärs. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 4 (1), 65–84.
- Schäfer, D. (Hrsg.) (2009): Finanzmärkte im Umbruch – Krise und Neugestaltung, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 78 (1), 5–13.
- Schäfer, D. und K. F. Zimmermann (2009): Bad Bank(s) and Recapitalization of the Banking Sector, *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, 44, (4), 215–225.
- Schrooten, Mechthild (2009): Landesbanken: Rettung allein reicht nicht. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 24, 390–396.
- Zimmermann, K. F und D. Schäfer (2010): *Finanzmärkte nach dem Flächenbrand*. Wiesbaden.