

Antje Hermenau MdL, Sachsen
Ewald Groth MdL, NRW
Gerhard Schick MdB
Jochen Esser MdA, Berlin
Britta Haßelmann MdB
Monika Heinold MdL, Schleswig-Holstein
Thomas Mütze MdL, Bayern
Johannes Remmel MdL, Nordrhein-Westfalen
Eugen Schlachter MdL, Baden-Württemberg

06. Februar 2008

Für einen leistungsfähigen öffentlichen Bankensektor – Länder und Bund müssen jetzt handeln

Landesbanken im Umbruch

Die aktuelle Finanzkrise hat es offen gelegt: Die beiden Landesbanken Sachsen LB und West LB haben durch ihre Kapitalmarktgeschäfte ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit und Steuergelder in Milliardenhöhe verspielt sowie den Finanzplatz Deutschland und damit die Wirtschaft insgesamt gefährdet. Auch andere Landesbanken wie die LBBW und die BayernLB haben ein viel zu großes Rad im Handel mit hochspekulativen Finanzmarktprodukten gedreht.

Nach dem Wegfall bzw. der Modifizierung der Staatsgarantien fehlt vielen Landesbanken ein tragfähiges Geschäftsmodell. Deswegen haben sie sich in hochriskante Kapitalmarktgeschäfte gewagt mit dem Ergebnis, dass zumindest SachsenLB und WestLB heute exakt dort stehen, wo vor einigen Jahren als Folge ihrer riskanten Immobiliengeschäfte die Berliner Landesbank stand. Die damals erforderlichen Maßnahmen zur Rettung der Bank belasten den Berliner Landeshaushalt mit voraussichtlich 8 bis 10 Milliarden Euro.

Politisch verantwortlich für die Probleme der Landesbanken sind die jeweiligen Landesregierungen. Die Ministerpräsidenten sind in der Vergangenheit zu oft dem Prinzip „ich will meine eigene Landesbank“ gefolgt und haben zu wenig darauf geachtet, was für ihr Bundesland, die Sparkassen und die lokale Wirtschaft notwendig gewesen wäre. Die Mentalität in den Staatskanzleien, die Landesbanken als Hausbank der Landesregierung zu betrachten, ist eine Gefahr für die Zukunft des öffentlichen Bankensektors. Die Bilanz der Landesregierungen als Hausherrn der Landesbanken ist katastrophal. Jetzt ist es dringend notwendig, daraus die Konsequenzen zu ziehen und zu einer zukunftsfähigen Struktur im öffentlichen Bankensektor zu gelangen. Wir Grünen stehen dabei weiterhin zum Drei-Säulen-Modell aus Geschäftsbanken, Genossenschaftsbanken und Sparkassen.

Aufgaben der Landesbanken präzisieren

Jede Bank, ob öffentlich, mit öffentlicher Miteigentümerschaft oder vollständig privat, braucht ein tragfähiges Geschäftsmodell, ein gutes Rating und die für ihre Geschäfte notwendige Expertise. Wichtigste Aufgabe der Landesbanken ist es, für die Sparkassen passgenaue Finanzprodukte zu entwickeln und zeitnah vorzuhalten. Im Sinne dieser Zentralinstitutsfunktion müssen sich die Landesbanken darum kümmern, dass die Sparkassengruppe mit ihrer dezentralen Struktur nicht von der internationalen Knowhow-Entwicklung abgekoppelt wird. Speziell für kleine Sparkassen ist diese Funktion z. B. bei der Refinanzierung oder bei der Währungsabsicherung für Mittelstandskunden auch künftig unverzichtbar.

Der öffentliche Auftrag der Landesbanken leitet sich allein aus dem öffentlichen Auftrag der Sparkassen ab. Es geht darum, den Sparkassen eine leistungsfähige und starke öffentlich-rechtliche Bank als Partner an die Seite zu stellen, damit diese im Wettbewerb gegenüber den Geschäfts- und Genossenschaftsbanken bestehen und auch künftig ihren öffentlichen Auftrag erfüllen können (Versorgung aller Bevölkerungsschichten und des Mittelstands mit Finanzdienstleistungen aller Art in der Fläche). Die Landesbanken sollen aber weder als Schattenhaushalt noch als politische Hausbanken der Ministerpräsidenten dienen. Davon unbenommen bleiben ihre Funktionen beispielsweise beim Schuldenmanagement der Länder.

Der von uns angestrebte Konsolidierungsprozess der Landesbanken wird seine Zeit brauchen. An seinem Ende soll eine Art Zentralinstitut der Sparkassen stehen, das sich auch in deren Eigentum befindet. Solange die Landesbanken noch im Eigentum der Länder sind – oder wo aus strukturpolitischen Gründen an einem öffentlich-rechtlichen Institut festgehalten werden soll – ist jedoch eine klare Perspektive für die Landesbanken nötig. Dazu gehört insbesondere die eindeutige Ausrichtung an einem präzise definierten öffentlichen Auftrag. Die Politik muss die Frage schlüssig beantworten, warum die öffentliche Hand Risiken des Bankgeschäfts eingeht. Einige Institute wie die HSH-Nordbank oder die NordLB haben durch die gezielte Nutzung regionaler Nischen oder die Fokussierung auf bestimmte (konjunkturbegünstigte) Branchenfinanzierungen solche Geschäftsfelder erschlossen. Wo hierbei der öffentliche Auftrag besteht, ist allerdings nicht immer klar. Er könnte in einer Vorreiterrolle bei neuen Formen der Mittelstandsfinanzierung, bei der Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen und im Bereich nachhaltiger Investments liegen. Außerdem bleibt, soweit es (noch) nicht zur ausschließlichen Eigentümerschaft der Sparkassen kommt, eine bessere öffentliche Kontrolle unerlässlich. Deswegen sind die Rechnungshöfe und LandesparlamentarierInnen in die Kontrollmechanismen der Landesbanken einzubeziehen. Transparenz und die Grundsätze verantwortungsvoller Unternehmensführung, festgeschrieben im deutschen Corporate Governance Kodex, müssen Leitlinien der Landesbanken sein.

Die Konsolidierung der Landesbanken muss durch drei Prozesse begleitet sein: Erstens setzt sie eine Herauslösung der Förderbereiche aus den einzelnen Landesbanken voraus. Die Tätigkeit der Förderbereiche unterliegt einem öffentlichen Auftrag und ist vor diesem Hintergrund eindeutig an den regionalen Erfordernissen des jeweiligen Bundeslandes bzw. der jeweiligen Bundesländer ausgerichtet. Fusionen würden sich somit zwangsläufig negativ auf die Fördertätigkeit auswirken. In NRW und BaWü ist die Trennung von Förderbereich und Geschäftsbankbereich bereits erfolgt, während z. B. in Hessen ein diesbezüglicher Schritt noch aussteht. Zweitens wird ein Konsolidierungsprozess einen Verkauf von Unternehmensteilen beinhalten, die für den öffentlichen Sektor nicht erforderlich sind. Drittens sollte im Zuge dieses Konsolidierungsprozesses die politische Kontrolle auf die dezentrale Einflussnahme auf die Sparkassen beschränkt werden. Landes- und Bundespolitik müssen daher nun einen Prozess gestalten, der zukunftsfähige Strukturen hervorbringt, der sie selbst aber aus der Gestaltung des öffentlichen Bankensektors zugunsten der Kommunen herausnimmt.

Struktur im öffentlichen Bankensektor reformieren

Die Struktur der Landesbanken ist in Bewegung, Fusionen haben bereits stattgefunden, der Kauf der SachsenLB durch die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) ist besiegelt und weitere Zusammenschlüsse sind wohl nur eine Frage der Zeit. Daran ändert nichts, dass der Versuch, mit LBBW und WestLB zwei der drei größten Institute zusammenzuführen, vorerst gescheitert ist, weil sich die beiden Ministerpräsidenten Rüttgers und Oettinger jeweils für den besseren Bankenchef gehalten haben. Wir wollen nicht, dass persönliche Eitelkeiten befriedigt werden, sondern die Landesbanken durch Strukturveränderungen in die Lage versetzt werden, gute Arbeit zu leisten. Das wird, wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, im Hin und Her zwischen den Landesregierungen nicht gelingen. Es besteht daher die Gefahr, dass der öffentliche Bankensektor stückweise auseinanderfällt, weil keine gemeinsame Reformperspektive entsteht. Wir sehen deshalb neben den Ländern und den Landesregierungen auch die Bundesregierung in der Pflicht, sich – in enger Abstimmung mit den Sparkassen – aktiv für eine zukunftsfähige Struktur des öffentlichen Bankensektors einzusetzen.

In Deutschland ist kein ausreichendes Geschäft für 6-7 eigenständige Landesbanken vorhanden. Eine Fusion der Landesbanken auf 1-2 Kerninstitute erscheint daher zentral, um der Übernahme zu hoher Risiken einzelner Institute entgegenzuwirken. Diese fusionierte Bank wird dann keine klassische Landesbank mehr sein, sondern ein Zentralinstitut der Sparkassen. Zwar ist es richtig, wenn Kritiker betonen, dass Größe kein Geschäftsmodell ersetzt, doch genauso richtig ist es, dass Größe erheblich dazu beitragen kann, ein solches zu entwickeln und am Markt erfolgreich umzusetzen. Eine Fusion führe darüber hinaus zu einer Bündelung der Kräfte, der Realisierung von Skaleneffekten und nicht zuletzt zur Verminderung des politischen Einflusses. Denn eine

Konsequenz aus der jüngeren Erfahrung ist: Die Landesregierungen sind keine guten Bankeigentümer.

Vertikalisierung ist keine Lösung

Die vertikale Fusion – also die Integration der Sparkassen in das Geschäft der Landesbanken – führt zu einer schiefen Konkurrenz innerhalb des öffentlichen Bankensektors. Die Sparkassen sollen als eigenständige Einheiten für die Versorgung mit Finanzdienstleistungen in der Fläche erhalten bleiben. Dazu dürfen sich die öffentlichen Banken gegenseitig keine Konkurrenz machen. Überdies würden vertikale Strukturen die dezentrale Steuerungsfähigkeit der einzelnen Institute vermindern und zu einem Verlust der kommunalen Anbindung führen. Denn die Erfahrungen aus Berlin, wo es eine Integration gegeben hat, zeigen, dass dann die Sparkassen ihre Gewinne an die Landesbanken weiterreichen und eine gemeinnützige Verwendung der Überschüsse nicht mehr gegeben ist. Neben der Versorgung mit Finanzdienstleistungen in der Fläche ist das der zweite Grund für das Recht der Kommunen, eigene Banken zu gründen. Letztlich würde bei einer vertikalen Integration das Erfolgsmodell Sparkasse zur Disposition gestellt und der dritten Säule des deutschen Bankensystems nachhaltiger Schaden zugefügt. Insofern ist auch die in Hessen vorgenommene und in NRW diskutierte Möglichkeit, dass Sparkassen Stammkapital ausweisen und die Träger dieses auf die Landesbank übertragen können, eindeutig kontraproduktiv und mit Blick auf das EU-Recht geradezu gefährlich.

Gremienbesetzungen: Interessenkonflikte und Inkompetenzen

Bei öffentlichen Banken gibt es zwei Kontrollaufgaben. Die eine bezieht sich auf die Kontrolle der Bankgeschäfte, für die spezifische Kenntnisse der Risiken des Bankgeschäfts erforderlich sind. Durch die zweite Kontrollaufgabe muss sichergestellt sein, dass die Bank ihrem öffentlichen Auftrag entsprechend handelt. Dafür wird es immer politische Akteure brauchen. In beiden Bereichen kann die bisherige Praxis nicht überzeugen.

In Sachsen hatte der CDU-Finanzminister sowohl in den steuernden als auch in den kontrollierenden Gremien der Bank den Vorsitz. Interessenkonflikte waren damit vorprogrammiert. Mit der Forderung der Aufteilung auf mindestens zwei verschiedene Ressorts konnten sich Bündnis 90/Die Grünen aber gegen die parlamentarische Mehrheit im sächsischen Landtag nicht durchsetzen. Die Besetzung der Gremien mit überwiegend bank- und kapitalmarktfernen Politikern hat sich als katastrophal erwiesen. Das Honoratiorenenunwesen muss ein Ende haben und Kompetenz und nicht das Parteibuch über die Entsendung in das Kontrollgremium einer Bank entscheiden. Doch auch die Sparkassenvertreter in den Gremien der Bank waren offenbar fachlich schlicht überfordert, die Geschäfte in ihrer Komplexität und in ihrem vollen Risikogehalt zu erfassen.

Wie das Beispiel WestLB zeigt, sind darüber hinaus gesetzliche Korrekturen nötig, um Aufsichtsgremien auch strukturell besser in die Lage zu versetzen, ihren Kontroll- und Mitgestaltungsauftrag wahrzunehmen. So ist über eine Präzisierung der bislang zu stark auf ausfallgefährdete Risikoaktiva begrenzten Informationspflicht des Vorstandes gegenüber dem Aufsichtsrat im Sinne von § 90 Aktiengesetz nachzudenken.