



POLICY PLATFORM | White Paper

Streitschrift für eine grundlegende Neuordnung des Sparkassen- und Landesbankensektors in Deutschland

Heinz Hilgert, ehem. Vorstandsvorsitzender der WestLB

Jan Pieter Krahen, Center for Financial Studies

Günther Merl, ehem. Vorstandsvorsitzender der Helaba

Helmut Siekmann, Institute for Monetary and Financial Stability

21. Februar 2011

1. Motivation und Ausgangslage

1.1 Motivation

Die gute konjunkturelle Entwicklung in Deutschland und die positiven Zahlen vom Arbeitsmarkt lenken davon ab, dass grundlegende strukturelle Probleme im Finanzsektor nicht zuletzt auch wegen der aktuellen Finanzkrise weiterhin nicht angegangen worden sind. Zwar sind erste Schritte gemacht, um die Beaufsichtigung des Finanzsektors zu verbessern: Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen werden verschärft, eine Berücksichtigung systemischer Risiken ist unter dem Stichwort Basel III in Vorbereitung, es sind erste gesetzliche Regelungen geschaffen worden, um die faktische Überlebensgarantie für Finanzinstitute („too-big-to-fail“) zu beseitigen und eine Beteiligung auch von Bankgläubigern in einem drohenden Insolvenzfall zu erreichen. Diese Ansätze sind allesamt auf die Krisenprävention im Finanzsektor gerichtet – die grundlegende Frage einer Neuordnung und Stärkung des öffentlich-rechtlichen Teils¹ der deutschen Finanzindustrie bleibt hierbei allerdings unberührt.

Wir wollen mit dieser Streitschrift die Debatte über einen der bedeutendsten Teile der finanzwirtschaftlichen Infrastruktur unseres Landes, nämlich der Landesbanken und Sparkassen, anstoßen. Der eigentliche Missstand ist weniger die problematische Lage einiger Teile dieses Sektors, sondern das Fehlen einer umfassenden Diskussion über die wünschenswerte Ausgestaltung dieses wichtigen Teils des Finanzsektors in Deutschland. Wir vermuten, dass es auch deshalb an dieser so wichtigen grundlegenden Auseinandersetzung fehlt, weil es schlicht an durchdachten Alternativkonzepten mangelt, über die es sich zu streiten lohnt. Ohne greifbare, verständliche Alternativen ist für viele Interessierte die Materie oftmals zu komplex, um sich engagiert an der Debatte beteiligen zu können und zu wollen.

Das vorgestellte Strukturmodell erfüllt eine Reihe als gegeben vorausgesetzter Bedingungen, die sich aus den drei Zielen betriebswirtschaftliche Ertragskraft, flächendeckendes Angebot von Finanzdienstleistungen und gesamtwirtschaftliche Nachhaltigkeit ableiten lassen. Auf diese Weise ist gewährleistet, dass über das vorgestellte Gestaltungsmodell als realistische, aber ehrgeizige Alternative zur heutigen Lage debattiert werden kann – während eine

¹ Genauer: der Finanzinstitute in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft. Sie sind mittlerweile zum Teil als juristische Personen des Privatrechts organisiert.

detaillierte Ausgestaltung der Entwicklung dem politischen Prozess überlassen bleibt. Gleichzeitig ist aber sichergestellt, dass die Öffentlichkeit eine Beurteilungsgrundlage für die tatsächlichen Entscheidungen der Politik in dieser für die weitere Entwicklung des deutschen Finanzsektors so entscheidenden historischen Phase erhält.

Angesichts des teilweise verfahrenen politischen Durcheinanders bei der Rettung und künftigen Gestaltung der Landesbanken und den weit verbreiteten Interessenkonflikten zwischen Kommunal-, Landes-, Verbands-, Bundespolitik und Europäischer Wettbewerbspolitik kommt einer kritischen öffentlichen Diskussion eine besondere Bedeutung zu. In ihrer Gesamtheit bergen die Landesbanken und Sparkassen gegenwärtig für die Bundesrepublik Deutschland und die öffentlichen Haushalte ein erhebliches finanzielles Risiko – wenn eine zielgerichtete Reform des Sektors insgesamt nicht gelingt. Sie bietet aber auch die Chance zu einer dauerhaften Stärkung der Rolle der deutschen Finanzindustrie in einem integrierten europäischen Finanzmarkt – wenn die notwendigen Weichenstellungen, deren Varianten wir weiter unten skizzieren, entschieden vorgenommen werden. Vor diesem Hintergrund haben sich die Autoren zu „Werkstattgesprächen“ zusammengefunden, mit dem Ziel eine den Gesamtsektor „Landesbanken und Sparkassen“ erfassende, zukunftsgerichtete Reform(-diskussion) anzustoßen, und damit von den gegenwärtigen, eher zufälligen und punktuellen Konsolidierungsversuchen für deutsche Landesbanken weg zu kommen².

1.2 Ausgangslage

Die aktuelle Situation des Sektors bietet Anlass zu großer Sorge, nicht zuletzt weil grundlegende Strukturänderungen bei den durch das Beihilfeverfahren betroffenen Landesbanken aus Brüssel angemahnt, aber immer noch nicht umgesetzt sind. Weiterhin wollen sich Sparkassen und Länder aus den meisten Landesbanken zurückziehen. Erhebliche Belastungen drohen zudem aus einer Umsetzung einiger regulatorischer Neuerungen, wie insbesondere Basel III, die Bankenabgabe und eine Reform der Einlagensicherung.

Wesentliche Teile des Landesbankensektors haben gegenwärtig weder ein nachhaltiges Geschäftsmodell noch lebensfähige Ertrags- oder Bilanzstrukturen. Für die Landesbanken sind die Belastungen aus den Kapitalhilfen und die Kosten für die Staatsgarantien sehr hoch. Sofern von den Ländern Eigenkapital zugeführt wurde, kann darin eine

² Die Fusionsdiskussion von West LB und Bayern LB im Frühherbst 2010 mag hier als Beispiel dienen.

betriebswirtschaftliche Subventionierung der laufenden Gewinn- und Verlustrechnung liegen, da auf absehbare Zeit mit einer Ausschüttung nicht gerechnet werden kann. Sofern stille Einlagen vorgenommen worden sind, sind diese mit rund zehn Prozent zu verzinsen. Es besteht kaum eine Chance diese Belastungen zurückzuführen. Würde man die stillen Einlagen in Grund- oder Stammkapital umwandeln, würde sich die Risikoposition der Träger erhöhen, da es sich um Kernkapital handeln würde.

Mehrere Landesbanken werden – zum Teil seit Jahren – durch erhebliche staatliche Unterstützungszahlungen nach der Logik des „too big to fail“ am Leben erhalten. Dadurch ergibt sich – ebenso wie durch die Stützung einiger schwer belasteter privatwirtschaftlich organisierter Banken – eine Verzerrung der Wettbewerbssituation in der deutschen Bankenlandschaft. Sie tritt neben die Lasten, die sich unmittelbar aus dem umfänglichen Einsatz von Steuergeldern zur Rettung von öffentlichen und privaten Banken ergibt.

Auf den ersten Blick erscheinen die kommunalen Sparkassen als stabil und von der Krise großer Landesbanken nicht betroffen. Dies stimmt aber nur teilweise. Zum einen sind sie, und damit ihre kommunalen Träger, über die regionalen Sparkassenverbände mittelbar Eigentümer³ der Landesbanken und haften damit für deren Verluste anteilig, soweit eine Haftung der Verbände (noch) besteht. Zum Anderen sind Sparkassen in erheblichem Umfang Inhaber von Forderungen gegen die Landesbanken. In diesem Zusammenhang werden Zahlen im dreistelligen Milliardenbereich genannt. Sollte sich bei den Wertansätzen für ihre Beteiligungen weiterer Abschreibungsbedarf ergeben, geriete die Stabilität zahlreicher Sparkassen in Gefahr.

Vor dem Hintergrund dieser vielschichtigen Problemlage kann es sehr schnell zu einer Vertrauenskrise kommen. Der Handlungsdruck ist groß, verstärkt noch durch die Auflagen der EU. Geeignete Vorkehrungen müssen jetzt getroffen werden, um die Trägergemeinwesen (Länder und Kommunen), die deutsche Wirtschaft

³ Ihr Anteil (Stand Mitte 2009) liegt historisch bedingt typischerweise bei 50%, die übrigen 50% wurden von den jeweiligen Ländern gehalten. Eine derartige Beteiligungsquote ist im Wesentlichen erhalten geblieben bei der Nord LB, der LB Bremen (als Tochter der Nord LB) und der West LB. Dagegen ist der Anteil der Sparkassenverbände bei der LBBW auf 40,5%, bei der Saar LB auf 15%, bei der Bayern LB auf 6% und bei der HSH auf 5,3% gesunken. Lediglich bei der Helaba und der LB Berlin zeigt sich ein anderes Bild. Während bei der Helaba der Verbandsanteil auf 85% gestiegen ist, wurde die LBB über eine verschachtelte Konstruktion vom überregionalen Deutschen Sparkassen- und Giroverband zu 98% übernommen.

und die deutschen Verbraucher zu schützen. Der gegenwärtige konjunkturelle Aufschwung bietet eine Chance, die notwendigen grundlegenden Strukturreformen vorzunehmen. Von einer Reform der Landesbanken und Sparkassen in Deutschland hängt auch ab – ebenso wie bei der Redimensionierung problembehafteter privater Institute – ob Deutschland die vorhandenen strukturellen Risiken im Finanzsektor beseitigen kann und damit auch einer Wiederholung der aktuellen Finanzkrise entgegenwirken kann.

2. Die Verwobenheit von Sparkassen und Landesbanken

Es ist bekannt, dass wesentliche Teile der deutschen Landesbanken kein stabiles, in sich tragendes Geschäftsmodell haben und weder über nachhaltige und robuste Ertragsstrukturen verfügen noch über belastbare Bilanzstrukturen. Insbesondere die Refinanzierung der Landesbanken ist nach dem Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung ungelöst, da weder der Interbankenmarkt noch der Kapitalmarkt Mittel zu auskömmlichen Konditionen zur Verfügung stellt. Eine deutliche Bilanzverkürzung einzelner Landesbanken ist die Folge. Dieser Prozess ist bei weitem noch nicht abgeschlossen. Der endgültige Ausgang der Beihilfverfahren und des daraus resultierenden Restrukturierungsbedarfs ist bei den betroffenen Landesbanken noch weitgehend offen. Fest steht, dass das Bilanzvolumen in etwa halbiert und die Bilanz um die problembehafteten Kredite und Wertpapiere sowie um die strategisch nicht notwendigen Geschäftsbereiche bereinigt werden muss.

Eine isolierte Betrachtung der Landesbanken greift allerdings entschieden zu kurz, da die Problemlage der Landesbanken ohne eine Betrachtung ihres spezifischen Umfeldes und der engen wirtschaftlichen und haftungsrechtlichen Verflechtungen nicht möglich ist. Neben den Eigentümerstrukturen – Sparkassen tragen bei wichtigen Landesbanken auch heute noch wesentlich zum haftenden Eigenkapital bei – ist die Rolle der Sparkassen als Gläubiger und ultimativer wirtschaftlicher Träger der Sicherungseinrichtung von Sparkassen und Landesbanken zentral für die weitere Betrachtung. Hierbei sind folgende Tatbestände für die Diskussion einer an Systemstabilität orientierten, neuen Struktur von Landesbanken und Sparkassen von Bedeutung:

Das Geschäftsmodell der Sparkassen – obwohl entschieden besser durch die Finanzkrise gekommen als die Landesbanken – ist nicht frei von Schwächen. Es besteht eine hohe Abhängigkeit des operativen Ergebnisses von der Fristentransformation und dem Ergebnis der Anlage der Eigenmittel. Die Beendigung der krisenbedingt expansiv

ausgerichteten Geldmarkt- und Liquiditätspolitik der EZB und die damit verbundene Verflachung der Zinsstrukturkurve wird vermutlich erhebliche negative Rückwirkungen auf die operativen Zinsergebnisse nicht zuletzt von Landesbanken und Sparkassen haben.

Sparkassen verfügen über hohe Passivüberschüsse, die auf der Aktivseite zu einem erheblichen Anlagedruck führen. Dieser wurde üblicherweise durch Einlagen bei den Landesbanken gelöst. Nach dem Wegfall von Gewährträgerhaftung und Anstaltslast für die Landesbanken stellen sich hier in einigen Fällen erhebliche Solvenzprobleme, die die Sparkassen in ihrer Gläubigerposition gegenüber den Landesbanken in besonderer Weise treffen. Die Situation wird zusätzlich dadurch belastet, dass noch erhebliche finanzielle Risiken aus Gewährträgerhaftung und Anstaltslast bestehen, auch wenn sie zum Jahre 2005 abgeschafft worden sind. Erst zum Jahre 2015 laufen sie aus und dürften zurzeit noch einen dreistelligen Milliardenbetrag ausmachen. Darüber hinaus wurde ein wesentlicher Teil des Nachrangkapitals der Landesbanken von den Sparkassen gezeichnet.

Die hohe Abhängigkeit der Sparkassen vom Zinseinkommen belegt eine fehlende Risikodiversifikation der Erlösquellen. Das Provisionseinkommen besteht immer noch zu einem großen Teil aus Provisionen für den Zahlungsverkehr und die Kontoführung; beides Bereiche, in denen der Wettbewerb (gebührenfreie Kontoführung) oder rechtliche Vorgaben der EU das Aufkommen nachhaltig reduzieren werden.

Der Wettbewerbsdruck in den von den Sparkassen dominierten Marktsegmenten (Privatkundengeschäft und Mittelstand) wird zunehmen. Durch die Verbindung von Unicredit und HVB, Commerzbank und Dresdner Bank sowie von Deutsche Bank und Postbank ist der private Bankensektor weitgehend konsolidiert. Hinzu kommen starke Wettbewerber aus dem Ausland (ING, Santander/SEB, und Credit Mutuel/Targobank) die in ihren jeweiligen Heimatmärkten mit auf Privatkunden fokussierten Geschäftsmodellen ihre Erfolgsmöglichkeit belegt haben.

Die strategische Gestaltungsfähigkeit der Sparkassen und Sparkassen-Verbandsorganisation hat in den letzten Jahren stark gelitten. Neben den beschriebenen Lasten aus der Gläubigerfunktion für die Landesbanken schränken die Altlasten aus den Konsolidierungsanstrengungen der Vergangenheit die weitere Bewegungsfähigkeit der Organisation in Ihrer Gesamtheit erheblich ein. Der Kauf der LBB erzeugt nicht nur einen erheblichen zusätzlichen

Abschreibungsbedarf bei den Sparkassen. Er erschwert auch jede sinnvolle Strukturänderung unter Einbeziehung der LBB, solange diese Abschreibungen nicht vorgenommen worden sind. Allein der im Sinne der Sparkassen strategisch zweckmäßige Schritt zur Vollübernahme der DekaBank gerät vor diesem Hintergrund zu einer Belastungsprobe für die gesamte Sparkassenorganisation.

Ein gemeinsames, tragfähiges Konzept für die Struktur der Landesbanken seitens der Sparkassen ist nicht erkennbar. Die Sparkassen scheinen im Wesentlichen darauf fixiert zu sein, möglichst rasch die Verantwortung für die finanziellen Lasten des Engagements als Eigner und Gläubiger bei Landesbanken abschütteln zu können. Die Bereitschaft und Fähigkeit der Sparkassen, einen solchen Ablösungsprozess mit finanziellen Mitteln zu stützen, ist objektiv limitiert. Dies wird Rückwirkungen auf die zu verfolgenden Handlungsalternativen haben.

Sparkassen, Landesbanken und Landesbausparkassen sind über verschiedene Stützungsfonds in einem Haftungsverbund zusammengefasst, der die Existenz der Institute und damit der Einlagen der Kunden sichert. Im Krisenfall regelt ein mehrstufiges Überlaufsystem („Haftungskaskade“) die Stützungsleistung. Nach dem derzeitigen System stehen damit Sparkassen und Landesbanken füreinander ein. Die Qualität und ökonomische Leistungsfähigkeit dieses Institutssicherungssystems entspricht nach Beseitigung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht mehr den Anforderungen.⁴ Weder die Dotation der Sicherungseinrichtungen noch die dahinterstehende Haftungsmasse dürfte ausreichen, um auch nur eine größere Landesbank in Deutschland aufzufangen.

Nach den Erfahrungen der Finanzkrise beabsichtigt die EU die Einlagensicherung europaweit neu zu regeln.⁵ Die Sparkassen möchten von dieser Regelung auf Grund des bestehenden Systems der Institutssicherung befreit werden. Sollte der Erhalt der Institutssicherung der Sparkassen und der Verzicht auf eine Einbindung in ein neu zu schaffendes Einlagensicherungssystem nur unter der Bedingung erfolgen, dass die Landesbanken aus dem Haftungsverbund der Sparkassenorganisation ausscheiden, so hätte dies weitreichende Folgen auf deren Bonitätseinstufung. Unabhängig hiervon stellt sich die

⁴ Dies gilt im Übrigen in gleicher Weise auch für die Einlagensicherungssysteme der privaten und der genossenschaftlichen Banken.

⁵ Richtlinienentwurf der EU Kommission vom 12.7.2010 KOM(2010) 368/2.

Frage, ob das System der Institutssicherung auch heute noch für die Landesbanken gelten kann, die sich fast ausschließlich im Eigentum von Ländern befinden.

Zudem sind die Sparkassen, die unter den Bilanzvorschriften des HGB bilanzieren, in ihrer Bilanzpolitik gegenüber den unter IFRS bilanzierenden Landesbanken ausweistechnisch begünstigt. Die vergleichsweise gute finanzwirtschaftliche Leistung der Sparkassen in den Jahren 2007 bis 2009 ist nicht ausschließlich aber doch wesentlich geprägt durch Abschreibungen auf Wertpapierpositionen des Anlagevermögens, die unter HGB-Bilanzierung nicht oder nur bedingt notwendig waren. Die Folge ist, dass die Lasten aus einer Fair Value-Bewertung von den Landesbanken, jedoch bisher nicht oder nicht im selben Umfang von Sparkassen zu tragen sind.

Aus den vorstehenden Überlegungen folgt, dass eine eindimensionale Betrachtung einer zukunftsgerichteten Reorganisation der Landesbanken in Deutschland nicht möglich ist. Erstens gilt auch für die Sparkassen, dass eine grundlegende Strukturänderung in diesem Sektor nötig ist. Weiter ist aufgrund der Verwobenheit von Landesbanken und Sparkassen nur eine gemeinsame zukunftsgerichtete Reorganisation sinnvoll. Die Reformdiskussion muss sich deshalb auf den Gesamtsektor „Landesbanken und Sparkassen“ beziehen.

3. Grundüberlegungen zur Neuordnung von Sparkassen und Landesbanken

Unabhängig von der konkreten organisationsrechtlichen Ausgestaltung wird eine Restrukturierung der Landesbanken und Sparkassen in Deutschland stets einer Reihe von grundlegenden „sachlichen“ Anforderungen genügen müssen, um zugleich betriebswirtschaftlich sinnvoll, rechtlich möglich und politisch akzeptabel zu sein. Das letztgenannte Kriterium bezieht sich auf die Eigentümerstruktur der Landesbanken und Sparkassen, ohne deren positive – um nicht zu sagen begeisterte – Mitwirkung kein konkreter Reformvorschlag Aussicht auf Erfolg haben wird. Wir erkennen drei derartig grundlegende Anforderungen: die Erarbeitung eines zukunftsfähigen Geschäftsmodells, die Schaffung dauerhafter Eigentümerstrukturen und die Förderung der wettbewerblichen Strukturen im Bankenmarkt.

3.1 Geschäftsmodell

Wie einleitend bereits dargestellt, haben die meisten Landesbanken gegenwärtig weder ein nachhaltiges Geschäftsmodell noch lebensfähige Ertrags- oder Bilanzstrukturen. Mangels Zugang zum breiten Massengeschäft haben sich die Landesbanken häufig auf bestimmte Marktsegmente konzentriert, für die ein Niederlassungsnetz keine Vorbedingung darstellt, oder haben im Ausland expandiert. Der frühere Wettbewerbsvorsprung im Wholesale Banking resultierte aus den vergleichsweise sehr guten Refinanzierungsbedingungen, die sich aus Anstaltslast und Gewährträgerhaftung ergaben. Seit ihrem Wegfall erweisen sich die Margen in der direkten Konkurrenz mit privaten nationalen und internationalen Banken als nicht mehr auskömmlich. Eine einfache Erweiterung des Geschäftsmodells, das einen Zugang zum Retailgeschäft eröffnen würde, hat sich angesichts der Konkurrenz zu den Sparkassen, die zugleich (mittelbar) Eigentümer der Landesbanken sind, bisher als kaum durchführbar erwiesen. Ausnahmen sind bisher im Wesentlichen im Bereich des Landes Berlin, in Frankfurt am Main, in Baden-Württemberg und in Braunschweig anzutreffen.

Die Restrukturierung des Landesbankensektors ist aus diesem Grund keine aus sich selbst heraus lösbare Aufgabe. Durch die Neuverteilung und/oder Schrumpfung von Volumen und/oder Funktionen alleine unter den Landesbanken werden keine neuen wettbewerbsfähigen Einheiten entstehen. Erst wenn ein tragfähiges Geschäftsmodell für die Landesbanken gefunden ist, wird es auch wieder interessant, eine unternehmerische Trägerschaft für diese Institute zu übernehmen.

Das Wholesale-Geschäft der Landesbanken wird allgemein als ein tendenziell opportunistisches und stark kapitalmarktabhängiges Geschäft eingeschätzt, das zwar einzelne Chancen wahrnimmt, aber nicht systematisch einen Markt abdeckt oder entwickelt. Auch aus diesem Grunde ist das Geschäft besonders schwankungsanfällig. Eine Restrukturierung des Sektors muss daher vor allem zu einem Geschäftsportfolio führen, das eine entsprechende Profitabilität bei einem vertretbaren Risikoprofil aufweist und das ausreichend diversifiziert ist.

Die Einbindung der Sparkassen kann auf unterschiedlichem Wege erfolgen, wie später dargelegt wird. Die Sparkassen bieten durch das Privat- und Firmenkundengeschäft (insbesondere im Retail-, aber auch im mittelständischen Bereich) die natürliche Ergänzung zu den Landesbanken; sie liefern eine stabile und wettbewerbsfähige Refinanzierung, mit deren Hilfe Liquidität und Rentabilität verbessert werden könnten. Mit dem direkten oder indirekten Zugang zum

Privatkundenmarkt und dem klein- und mittelständischem Kreditgeschäft wird eine verbesserte Diversifikation und eine erhöhte Stabilität der Erträge erreicht und zudem die Abhängigkeit von den Geld- und Kapitalmärkten verringert. Umgekehrt ermöglicht die Verbindung mit den Landesbanken den Sparkassen einen systematischen Ausbau im oberen mittelständischen Bereich und damit eine Begleitung von Firmen durch einen Wachstums- und Internationalisierungsprozess.

Es lässt sich daher festhalten, dass für die Restrukturierung der Landesbanken eine Form der *Vertikalisierung* notwendig ist. Diese Verbindung der Geschäftsmodelle von Landesbanken und Sparkassen hat nicht das Ziel, die Schwächen der einen Seite mit den Stärken der anderen Seite zu subventionieren. Vielmehr richtet sich diese Verbindung daran aus, über ausgewogene Geschäfts- und Bilanzstrukturen einen strukturellen Beitrag zum mikroökonomischen Risikoausgleich und damit zur Finanzmarktstabilität zu sichern. Das Ganze kann deshalb stabiler sein als dessen Teile. Dabei bleibt vorerst offen, in welcher organisationsrechtlichen Form diese Vertikalisierung umgesetzt wird. Hier reichen die denkbaren Alternativen von stabilen, durch Verträge geschaffenen Kooperationsformen bis hin zu einer rechtlichen Verschmelzung.

3.2 Governance/Eigentümer

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass Sparkassen und Länder als Träger der Landesbanken unterschiedliche geschäftsstrategische Interessen verfolgt haben. Seit der Finanzkrise haben beide Eigentümergruppen jedoch das gemeinsame Ziel, sich aus der Verantwortung bei den Landesbanken zurückzuziehen. Eine Weiterentwicklung der Landesbanken ist jedoch nur denkbar, wenn deren Eigentümer in der Lage und Willens sind, zu ihrer unternehmerischen Verantwortung zu stehen und die Landesbanken mit dem für Risikotragfähigkeit und Wachstum notwendigen Eigenkapital auszustatten. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der erhöhten Eigenkapitalanforderungen nach Basel III.

Aus den vorstehenden Überlegungen ergibt sich eine zweite Anforderung: Um die in der Vergangenheit deutlich gewordenen Interessenskonflikte zu vermeiden, sollte eine Entflechtung zwischen den beiden Eigentümergruppen stattfinden. Ziel soll sein, dass aus einer Strukturreform heraus Institute entstehen, die eine klare strategische Ausrichtung im Sinne ihrer Eigentümer erfahren können, also Institute, die entweder im Eigentum der Kommunen und/oder der Sparkassenverbände auf der einen Seite oder der Länder auf der anderen Seite stehen. Dazu muss die Arbeitsteilung innerhalb des

Sparkassen- und Landesbankensektors neu überdacht werden. Im Interesse der Finanzstabilität, aber auch der Eigentümer und Steuerzahler, ist eine Verbesserung des Risikomanagements sowie der internen und externen Kontrolle öffentlicher Banken unabdingbar.

3.3 Wettbewerb

Landesbanken erfüllen als Wettbewerber eine wesentliche Funktion für die Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft. Ihre Marktanteile liegen im Bereich des Mittelstands- und Großkundengeschäfts, der gewerblichen Immobilienfinanzierung, der Projektfinanzierung und des Kommunal- und Staatskreditgeschäfts zwischen 20 und 40 Prozent. Sie stellen somit einen wichtigen Partner für Unternehmen, gewerbliche Immobilienkunden, institutionelle Kunden sowie Kommunen, Länder und den Bund dar. Im Vergleich zu anderen Marktteilnehmern sind sie auch bereit, Risiken selbst auf die eigene Bilanz zu nehmen und nicht auf andere Marktteilnehmer auszulagern. Ohne die Landesbanken würde nach der bereits erfolgten Konsolidierung der Geschäftsbanken der Wettbewerb in wesentlichen Marktbereichen deutlich eingeschränkt. Es kann deshalb unter Wettbewerbsgesichtspunkten nicht das Ziel sein, die Landesbanken abzuschaffen.

Eine Zusammenfassung der Landesbanken und Sparkassenaktivitäten unter einem Dach würde ein Institut schaffen, dessen Bilanzvolumen einen Spitzenplatz in Europa einnähme, und das größer wäre als die Deutsche Bank. Eine derartige Bankenkonzentration in der größten und wichtigsten Volkswirtschaft Europas wäre wettbewerbspolitisch nicht wünschenswert, würde wohl auch von den Europäischen Wettbewerbsbehörden kaum akzeptiert werden und wäre nicht finanzierbar. Es kann deshalb unter Wettbewerbsgesichtspunkten auch nicht das Ziel sein, die Landesbanken auf ein Institut zu konzentrieren.

Daher sehen wir eine weitere Anforderung für eine politikfähige Reform der Landesbanken und Sparkassen in einer Konsolidierung, die den Wettbewerb auf dem Finanzmarkt nicht verringert, sondern verstärkt. Damit einher geht die Vorstellung, dass die erwünschten zukünftigen Institute groß genug und ausreichend diversifiziert sind, um eines Tages auch eine aktive Rolle im europäischen Rahmen übernehmen zu können. Eine so definierte Wettbewerbsfähigkeit eröffnet dem Institut Wachstumsmöglichkeiten nicht nur in dessen heutigem, regionalem Markt, sondern auch darüber hinaus im nationalen und internationalen Umfeld.⁶

⁶ Vergleichbare Institute in anderen Ländern sind schon seit längerer Zeit erfolgreich in den europäischen Wettbewerb eingestiegen und haben dadurch auch

4. Gestaltungsvorschlag

Die in Abschnitt 3 dargestellten allgemeinen Anforderungen lassen sich prinzipiell mit sehr verschiedenen Reformkonzepten verbinden. Aus zahlreichen denkbaren Modellen wollen wir auf der Basis der genannten Grundanforderungen ein neues Strukturmodell für den Sparkassen- und Landesbankensektor vorstellen, bei dem es zu einer klaren Arbeitsteilung und gleichzeitig zu einer Bündelung der Kräfte kommt. Der Vorschlag wird der Einfachheit halber als *Dreiermodell* bezeichnet, da drei neue Institutstypen entstehen. Neben diesen drei Typen wird es weiterhin (kommunale) Sparkassen traditioneller Art geben.

Die Bausteine des Dreiermodells sind neben den Sparkassen: mehrere Sparkassenregionalinstitute (SRI), ein Sparkassenzentralinstitut (SZI) und mehrere Landesförderbanken (LFB). DekaBank und Landesbanken gehen ganz oder zum Teil in den drei genannten Bausteinen auf. Durch die Neuverteilung der Zuständigkeiten werden bestehende Überlappungen beseitigt.

So werden die derzeit bestehenden Landesbanken jeweils in drei Teile geteilt und den neugeschaffenen Instituten zugeordnet (vgl. Schaubild 1). Dies bedeutet, dass das direkte Kundengeschäft einer Landesbank in eines der neu geschaffenen Sparkassenregionalinstitute eingegliedert wird. Gleichzeitig wird das in einer Landesbank vorhandene Verbundgeschäft in das Sparkassenzentralinstitut eingebracht. Schließlich, drittens, werden alle nicht zukunftsfähigen Geschäftsfelder abgewickelt oder in eine Abwicklungsanstalt überführt. Dabei nehmen wir an, dass ein Verkauf oder Börsengang für Landesbanken mit ihrem traditionellen Geschäftsmodell als Wholesale-Institute nicht umsetzbar und lediglich ein Verkauf von Unternehmensteilen möglich ist, wie an einer Reihe von Beispielen deutlich wurde.

Beschäftigungsgewinne erzielt. Beispiele sind die Wettbewerber anderer Länder, wie etwa Institute in Italien, Spanien und Frankreich.

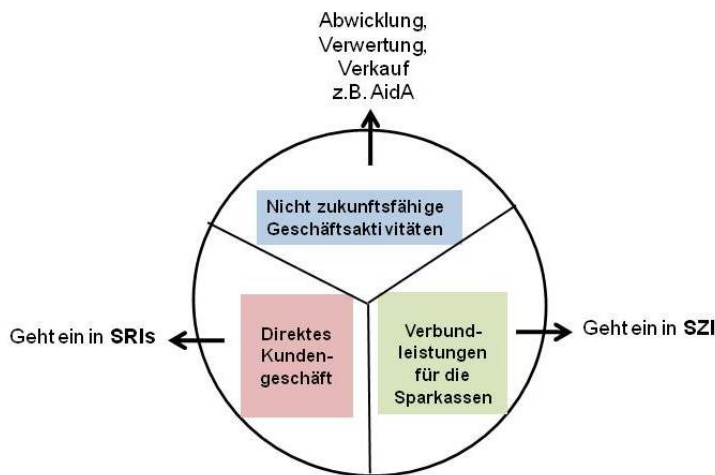


Schaubild 1: Der Split der Landesbanken

4.1. Sparkassenregionalinstitute (SRI)

Durch die Zusammenfassung von Sparkassen und Landesbanken⁷ in einem Ballungsraum entsteht eine kleine Zahl von Sparkassenregionalinstituten. Diese Institute betreiben überregional das Privatkundengeschäft, das Mittel- und Großkundengeschäft, das Projektfinanzierungs- und Kapitalmarktgeschäft, das Kommunal- und Immobilienfinanzierungsgeschäft sowie das Spezialfondsgeschäft für institutionelle Anleger und regional im Geschäftsgebiet der eingebundenen Sparkassen das Privatkundengeschäft sowie das Geschäft mit kleineren und mittleren Firmenkunden. Im Gegenzug hierzu geben die SRIs das Verbundgeschäft einschließlich der Bausparkassen-, Publikumsfonds- und Leasingaktivitäten an das SZI ab.

Diese Institute verbessern die Risikodiversifizierung gegenüber dem Status Quo. Vor allem erlauben sie einen besseren Ausgleich im Sinne einer Aktiv-/ Passivsteuerung. Die vertikale Struktur ermöglicht das Angebot einer breiten Produktpalette, auch für international tätige mittelständische Unternehmen (Wholesale), bei gleichzeitigem breitem Zugang zum Kundengeschäft (Retail).

Die neu geschaffenen Regionalbanken entstehen aus der Verbindung von Landesbanken und Sparkassen, sinnvoller Weise auf regionaler Basis. Dies kann unter Ausnutzung der besonderen Wirtschaftsstruktur Deutschlands mit seinen Ballungsräumen Hamburg/Bremen, Berlin,

⁷ Genau genommen ist hier nur das direkte Kundengeschäft der Landesbank gemeint, also insbesondere das Mittelstands- und Großkundengeschäft.

Köln/Düsseldorf, Hannover, Frankfurt/Rhein-Main, Stuttgart/Rhein-Neckar und München erfolgen. Von Seiten der Landesbanken werden die entwicklungsfähigen Aktivitäten im Bereich mittelständischer und großer Kunden sowie weitere Bereiche auf das neu entstehende SRI übertragen.

Für die weitere Entwicklung dieser Ballungsräume werden die Regionalinstitute eine Schlüsselrolle spielen – im Unterschied zur jetzigen Situation wird dann der Sparkassen- und Landesbankensektor gewissermaßen als anfangs regionale, später überregionale S-Finanzgruppe in Erscheinung treten. Das integrierte Geschäftsmodell eines Sparkassenregionalinstituts ist stark auf das direkte Kundengeschäft ausgerichtet und kann auf spekulative Ersatzgeschäfte verzichten. Ein ausgewogenes Verhältnis von Kunden- und Kapitalmarktgeschäft sichert langfristig die Ertragskraft und damit das Wachstum dieser Institute. Damit ist auch ein gutes Rating sichergestellt.

Auf Seite der Landesbanken ist für eine solche Lösung eine Abspaltung der Altlasten und des strategisch nicht notwendigen Geschäfts sowie des Personalüberhangs in eine Abwicklungsanstalt („Bad-Bank“) notwendig, die im Risiko der bisherigen Träger verbleibt. Es könnte aber auch aus eigener Kraft durch Verkauf oder Rückführung erfolgen. Die bestehenden integrierten Geschäftsmodelle bei der LBBW, der LBB, der Helaba und der NordLB können weiterentwickelt und in den anderen Ballungsräumen neue SRIs geschaffen werden. Solche regionalen Clusterbildungen können aber auch durch die Fusion von Sparkassen entstehen (auch ohne Beteiligung einer heutigen Landesbank). Die SRIs gehören im Wesentlichen den Kommunen und kommunalen Verbänden. Als Alternative zu einem ballungsraumbezogenen Geschäftsmodell oder auch als längerfristiges Entwicklungsmodell sind auch überregionale Geschäftsmodelle bei einem Fortfall des Regionalprinzips wie in anderen europäischen Ländern (z.B. Italien, Spanien, Österreich) denkbar.

Die Schaffung von integrierten Geschäftsmodellen führt zu leistungsfähigen Einheiten für das Privat- und Firmenkundengeschäft, die sich im innereuropäischen Wettbewerb behaupten können und einen Zugang zum Kapitalmarkt verfügen. Um die zweite Grundanforderung, die Wettbewerbsbedingung, zu erfüllen, sollen mehrere derartige regionale Clusterbildungen erfolgen. Diese können ein wirksames Wettbewerbskorrektiv zu dem privaten Geschäftsbankenbereich darstellen.



Schaubild 2: Funktionen und Bestandteile der SRIs

4.2. Sparkassenzentralinstitut

Grundgedanke ist hier die Schaffung eines Sparkassenzentralinstituts (SZI), das für die Sparkassen sowie für die neu geschaffenen SRIs zentral die Verbundleistungen erbringt. Zu diesen Verbundleistungen zählen das Wertpapiereigen- und das Wertpapierkundengeschäft, das Metakreditgeschäft, der Zahlungsverkehr, das Angebot von Publikumsfonds, geschlossenen Fonds und Zertifikaten, Leasing und Konsumentenkredite sowie das Bauspar- und Versicherungsgeschäft. Die regionalen Landesbausparkassen werden daher im Rahmen einer Holdinglösung ebenso in das SZI eingebracht wie die DekaBank und weitere Institute mit Verbundleistungsangeboten, wie die Versicherungen in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft, die schon jetzt der Sparkassengruppe zugerechnet werden. Es gibt in diesen Geschäftsfeldern nur noch einen Produktanbieter in der Sparkassenorganisation, so dass Skalenerträge in vollem Umfang genutzt werden können.

SZI			
Zentrale Produktions-, Dienstleistungs- und Vertriebsplattform, als Holding, zur Unterstützung der Sparkassen und SRIs im Retailgeschäft			
Funktionen			
Bausparen und Wohnfinanzieren	Konsumenten-kreditfinanzierung und Leasing	Wertpapiereigen- und Wertpapierkunden-geschäft	Versicherungen
Entstanden aus			
LBS, Landesbank-aktivitäten im Bausparen und Wohnfinanzierung, Versicherer	Deutsche Leasing, Aktivitäten der Landesbanken im Leasing, Konsumenten-finanzierung	Deka Bank, Fondsgesellschaften der Landesbanken	Versicherer

Schaubild 3: Funktionen und Bestandteile des SZI

Dazu ist es u.a. notwendig, die Eigentumsverhältnisse bei der Deka-Bank zu bereinigen und die DekaBank in das alleinige Eigentum der Sparkassen zu überführen. Die DekaBank und andere Institute der S-Finanzgruppe, die sich in der Trägerschaft der Sparkassen befinden, können den Nukleus des Sparkassenzentralinstituts darstellen.

Das Geschäftsmodell des Sparkassenzentralinstituts ist tragfähig, da es das Verbundgeschäft mit den Sparkassen und den Regionalinstituten sowie damit verbunden den indirekten Zugang zum Privatkundenmarkt umfasst. Das Geschäftsportfolio ist dadurch ausgewogen. Das Sparkassenzentralinstitut als Holding wird ausschließlich von den Sparkassen und den Sparkassenverbänden getragen.

4.3. Landesförderbanken (LFB)

Für die Landesbanken, für die eine Einbeziehung in ein Sparkassenregional- oder zentralinstitut nicht in Frage kommt, verbleibt letztlich nur die Möglichkeit einer geordneten Abwicklung, da reine Wholesale-Institute nicht verkauft oder an die Börse gebracht werden können. Als Alternative zur direkten Abwicklung kommt u. U. auch eine Redimensionierung dieser Institute auf das nach der Verständigung II zugelassene Geschäft und die Fusion mit den öffentlich-rechtlichen Förderbanken der Länder in Betracht. Das „Wettbewerbsgeschäft“ kann abverkauft und die Altlasten unter Berücksichtigung der bisherigen Trägerstrukturen in eine „Bad-Bank“ eingebracht werden, die als Anstalt in der Anstalt (AidA) die geordnete Abwicklung übernimmt. Damit lassen sich zugleich die Hauptprobleme einer geordneten Abwicklung, nämlich der Abbau des Personalbestandes und die Sicherung der beamtenrechtlichen Pensionslasten, lösen.

Die neu entstandenen Landesförderbanken sind mit einem klaren Förderauftrag im Rahmen der Verständigung II ausgestattet und befinden sich in der alleinigen Trägerschaft der Länder. Auf der Basis der öffentlich-rechtlichen Rechtsform und der Trägerschaft der Länder haben sie einen guten Zugang zu den Geld- und Kapitalmärkten und können so die Förderaufgaben der Länder erfüllen. Sie müssen aber der effektiven Kontrolle durch ihren staatlichen Träger unterliegen. Die Haftung für die Abwicklungseinrichtung der Landesbanken (z. B. AidA) muss von den Alteigentümern der Landesbanken (alt) quotal übernommen werden und kann nicht alleine bei den Ländern liegen.

4.4. Das vorgeschlagene Modell in der Gesamtschau

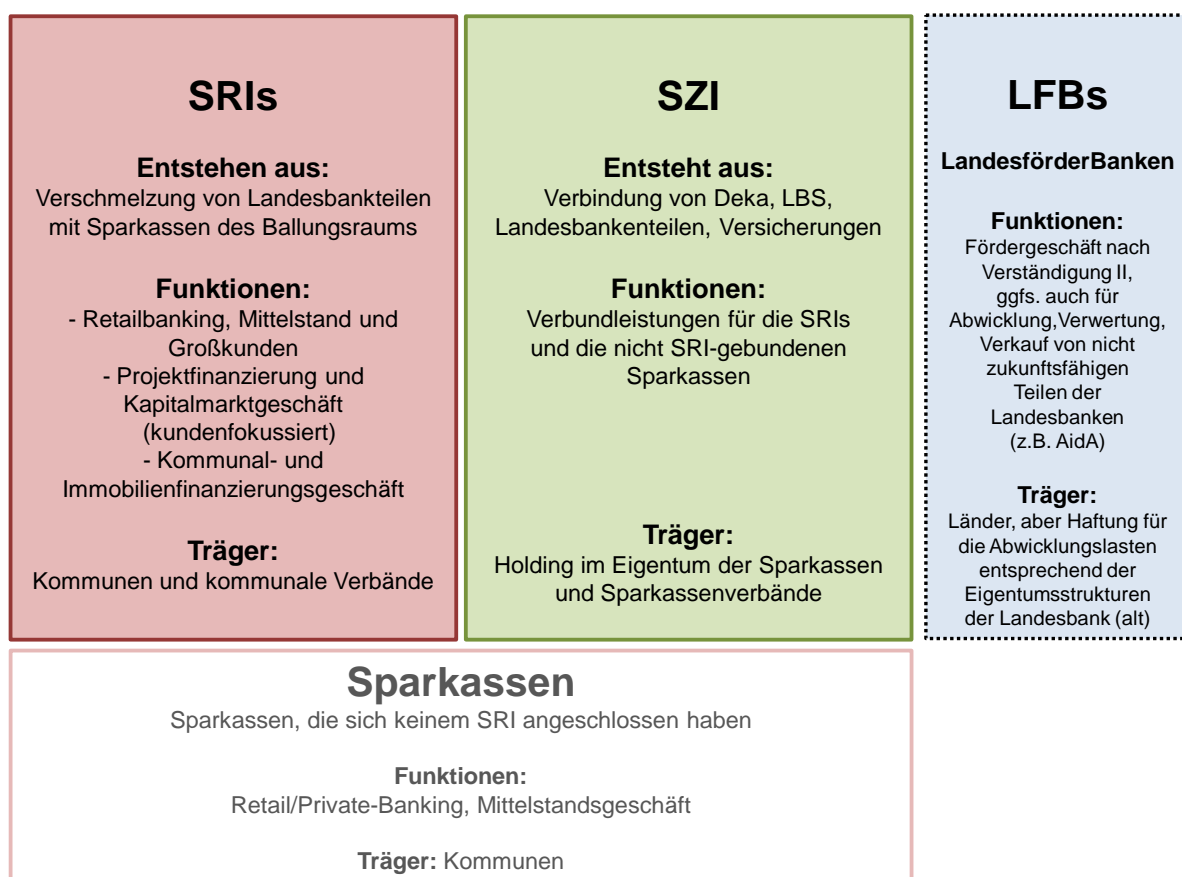


Schaubild 4: Das Dreiermodell bestehend aus SRIs, SZI und LFBs

4.5. Offene Gestaltungsfragen

Diese drei Reformteile – SZI, SRI, LFB – ergänzen einander; ihre Realisierung wäre ein „Big Bang“ für die deutsche Finanzindustrie. Positive Wachstumsimpulse nicht nur für die Gesamtwirtschaft, sondern auch für die Finanzindustrie halten wir für durchaus realistisch. Auf längere Sicht erwarten wir von dem vorgeschlagenen Reformmodell

auch kräftige Impulse für den Finanzwettbewerb in Deutschland. Dies gilt insbesondere dann, wenn nach einer Bildung leistungsfähiger Regionalinstitute das bis heute noch öffentlich-rechtlich gesicherte Regionalprinzip eingeschränkt oder aufgehoben wird.

Allerdings stehen einer Realisierung unseres Reformmodells formidable Hindernisse im Wege. Wir wollen einige dieser Hindernisse in diesem Abschnitt ansprechen. Es wird einiger Phantasie und eines starken politischen Willens bedürfen, diese Hindernisse strukturiert in Angriff zu nehmen und zu überwinden. Wir halten ihre Überwindung innerhalb überschaubarer Zeit dann für möglich, wenn der politische Wille hierzu existiert.

Ein wesentliches Hindernis besteht in den komplexen **Eigentumsverhältnissen** im Bereich der Finanzinstitute in staatlicher oder kommunaler Trägerschaft. Erschwerend kommt hinzu, dass die Sparkasseninteressen in regionalen Verbänden gebündelt sind, die ihrerseits eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzen und insbesondere spezielle Aufgaben wahrnehmen und eigene Interessen vertreten. Um dem hier vorgestellten Restrukturierungsvorschlag eine Chance zu geben, müssen alle beteiligten Parteien für sich einen Vorteil in der Teilnahme an dem Restrukturierungsprozess sehen. Dies gilt in diesem Fall für die Eigentümer der Landesbanken, also insbesondere die Länder und die Verbände einschließlich ihrer Träger, sowie die Sparkassen selbst. Für jeden einzelnen Beteiligten ist daher zu prüfen, inwieweit sich durch einen „Big Bang“ die jeweilige Situation verbessert – sei es, dass sich die individuell erwarteten Verluste verringern, sei es dass sich positive Handlungsoptionen ergeben.

Durch ein System von **Ausgleichszahlungen** sollte diese Besserstellung aller Beteiligten allerdings grundsätzlich möglich sein und damit eine Vetohaltung einzelner Beteiligter verhindert werden. Weil die Gesamtlösung die Leistungsfähigkeit des Finanzsektors insgesamt stärkt und ihn stabilisiert, existiert zumindest prinzipiell auch über alle Beteiligten gerechnet ein Netto-Vermögensgewinn, der mittels des Systems von Ausgleichszahlungen gewissermaßen gerecht zu verteilen ist. So ist beispielsweise ein Weg zu finden, wie Kommunen als Träger der Sparkassen diese in ein SRI einbringen können. Es bieten sich verschiedene Lösungen, darunter jene, die in anderen europäischen Ländern in vergleichbarer Situation bereits umgesetzt

worden sind und deren Ergebnisse für eine Alternativenbewertung herangezogen werden können⁸.

Die bei der Bildung der SRI und des SZI erforderlichen Ausgleichszahlungen bedürfen der **Finanzierung**. Beispielsweise stellt sich die Frage, auf welche Weise die Sparkassen und Verbände die fehlenden Anteile an in das SZI eingebrachten Institutionen finanzieren werden. Hier sind Lösungen zu finden, die aber nicht notwendig auf zusätzliches Kapital von Seiten der Träger hinauslaufen müssen. Sie lassen sich auch aus intelligenten Beteiligungsmodellen entwickeln. Die Ausarbeitung einer entsprechenden Finanzierungs- und Beteiligungsstrategie ist zwar eine Herausforderung, aber nach unserer Einschätzung realisierbar.

Zwei weitere Herausforderungen haben wir ebenfalls aus der Betrachtung herausgehalten – um uns nicht einem Dickicht von Themen zu verlieren – und damit die Entstehung eines Lösungsvorschlags für die Landesbankenproblematik herauszuzögern. Zum einen klammern wir **rechtliche Fragen** aus, insbesondere die Frage nach dem öffentlichen Auftrag von Sparkassen und Landesbanken sowie Vorgaben aus den länderspezifischen Sparkassenrechten. Diese Themen bedürfen weiterer Vertiefung, da sie die übrigen, oben genannten Anforderungen wesentlich betreffen können. Zum zweiten haben wir die Frage nach einer sinnvollen, d.h. langfristig lebensfähigen und zugleich glaubwürdigen **Sicherungseinrichtung** für Sparkassen und Landesbanken ausgeklammert.

Alle in diesem Abschnitt erwähnten Themen – Eigentumsverhältnisse und Ausgleichszahlungen, deren Finanzierung und die damit zusammenhängenden rechtlichen Fragen sowie die Reform der Sicherungseinrichtungen – sind zwar wichtig, aber der grundlegenden und in diesem Text im Vordergrund stehenden Strukturfrage nachgelagert.

5. Handlungsempfehlungen

In den bisherigen Abschnitten dieses Gutachtens haben wir in gebotener Kürze und unter Auslassung einiger bedeutsamer Fragen

⁸ Neben den sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen in Italien, Spanien und Frankreich sind auch andersartige, innovative Wege denkbar. Wir gehen hierauf in dieser Studie nicht weiter ein.

eine mögliche Struktur für den gesamten Sparkassen- und Landesbankensektor entworfen. Dieser Entwurf erfüllt die eingangs formulierten Grundbedingungen für eine wünschenswerte Reform dieses Teils des öffentlich-rechtlichen Finanzwesens: Ausgehend von der heute gegebenen Bankenstruktur betreffen diese Anforderungen zum einen die Vertikalisierung des Bankgeschäfts, weiterhin die klare Zuweisung der Eigentumsrechte an eine (öffentliche) Körperschaft, und drittens die Wahrung oder Verbesserung des Wettbewerbs auf dem Markt für Finanzdienstleistungen.

Für die weitere Vorgehensweise und um der Diskussion auf eine gesellschaftspolitisch legitimierte Schiene zu setzen, schlagen wir die offizielle Einrichtung einer **Regierungskommission** mit einem entsprechenden Mandat vor, die beauftragt ist, einen umsetzungsreifen Vorschlag zur Restrukturierung des gesamten öffentlich-rechtlichen Finanzsektors oder zumindest des Sparkassen- und Landesbankensektors zu erarbeiten. Dieser Gestaltungsvorschlag ist innerhalb eines klar bemessenen Zeitrahmens und auf der Grundlage einer klar definierten Agenda der Bundesregierung zu unterbreiten.

Wir sehen unsere in diesem Text vorgestellten Reformvorschlag als einen Beitrag zur Aufstellung der Zielsetzung und der Agenda für diese Regierungskommission. Wird anstelle einer Regierungskommission das Vehikel einer **Enquêtekommission** gewählt, so ist der Bericht entsprechend dem Parlament vorzulegen. In beiden Fällen werden die Mitglieder der Kommission von dem Auftraggeber – also von der Regierung oder dem Parlament – ernannt und für ihre Aufgabe mit einem Mandat ausgestattet. Direkt Betroffene – wie beispielsweise Vertreter der Verbände, der Sparkassen oder der Landesbanken – sollten als Experten von der Kommission gehört werden, ihr aber nicht angehören.

Die Ergebnisse dieser Kommissionsarbeit setzen den langjährigen Vorhaltungen von Seiten der Europäischen Kommission eine sichtbare und offensive Strategie entgegen, deren Umsetzung den Sparkassen- und Landesbankensektor dauerhaft als einen starken Faktor innerhalb Deutschlands erhält, und auch eine solche Position innerhalb Europas möglich macht. Wir sind deshalb der Überzeugung, dass die Fortführung der eröffneten Diskussion ein Anliegen mit hoher politischer Priorität sein sollte, nicht zuletzt angesichts drohender Belastungen der öffentlichen Haushalte für den Fall eines Ausbleibens grundlegender Reformen.