

# Die Landesbanken als Krisenbanken – insbesondere BayernLB und HSH Nordbank

*Hans-Hermann Hartwich*



Hans-Hermann  
Hartwich

Die Gegenwart ist reich an Krisen. Dominant ist der Begriff „Finanzkrise“, und er hat viele Facetten. Es begann mit der Immobilienkrise in den USA und „Verbriefungen“, die als Eigenkapital den Banken zu Aufblähung ihrer Bilanzen dienten. Es folgten in den USA, Großbritannien und auch in Deutschland Zusammenbrüche oder Insolvenzen großer Geldinstitute (Banken), die mit einer wirklich bedeutenden Ausnahme (Lehman Brothers) von den Regierungen als „systemrelevant“ aufgefangen wurden. Heute nimmt das Bankenproblem in erster Linie als unzulängliche Kreditvergabe der Geschäftsbanken an Unternehmen die öffentliche Aufmerksamkeit in Anspruch. Und innerhalb dieser Entwicklung der großen Finanzkrise tauchen sporadisch Horrormeldungen von den Verlusten und den Skandalen um eine weitere Bankenkategorie auf: Die Landesbanken.

### Die Landesbanken im deutschen Bankensystem

Die „Landesbanken“ verweisen schon vom Begriff her auf regionale Bezüge und stellen in der Regel öffentlich-rechtliche Institute dar. Es erscheint müßig,

die Schlagzeilen über die Bayerische Landesbank (BayernLB), die Landesbank Baden-Württemberg (LBBW), die WestLB AG oder auch die HSH Nordbank AG zu wiederholen, die jeder Zeitungleser kennt. Im Ergebnis ging und geht es stets um Milliardenzuschüsse, die die öffentlichen Landeshaushalte zur Rettung, Stützung oder Konsolidierung aufbringen müssen. Die Probleme dieser Banken gehen zwar auch auf die globale Finanzkrise, insonderheit die amerikanische Immobilienkrise, zurück. Aber sie resultieren grundsätzlich aus einem untauglich gewordenen traditionellen Geschäftsmodell. Insoweit sind auch die übrigen deutschen Landesbanken, die Norddeutsche Landesbank-Girozentrale (Nord/LB), die Landesbank Hessen-Thüringen-Girozentrale (Helaba), die Landesbank Berlin AG (LBB), die Bremer Landesbank und die Landesbank Saar von der Krise im allgemeinen und im besonderen betroffen. Die LBB hatte ihre Krise weit vor der Finanzkrise. Die Sachsen LB wurde 2008 ebenso wie die Landesbank Rheinland-Pfalz von der LBBW aufgefangen und mit dieser verschmolzen. Untereinander eng verbunden sind Bremen und NordLB sowie SaarLB und BayernLB.

Der Marktanteil dieser Bankengruppe lag 2007 bei 20,8% der Bilanz-

summe aller Bankengruppen. Unter den deutschen Banken zählen die LBBW und die BayernLB mit einer Bilanzsumme über 400 Mrd. € zu den großen (FAZ 16.10.2009).

Worin liegt die Besonderheit dieser Banken? Das deutsche öffentlich-rechtliche Bankensystem – neben dem rein privatrechtlichen mit Deutscher Bank, Commerzbank und weiteren Bankhäusern – wird vor allem durch die Sparkassen und die Genossenschaftsbanken repräsentiert. Regionale Zentralinstitute der Sparkassenorganisation sind die Girozentralen, deren Spitzenorganisation ist die DekaBank. Girozentralen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften und unterstehen der staatlichen Aufsicht. Zusammen mit den für die jeweilige Region zuständigen Landesbanken werden die Girozentralen als Gemeinschaftsbank geführt. In ihrer Eigenschaft als Sparkassenzentralen sind die Girozentralen die zentrale Verrechnungsstelle für den bargeldlosen Zahlungsverkehr sowie zuständig für die Refinanzierung mittels Pfandbriefen und die Liquiditätsreservehaltung der angeschlossenen Sparkassen. Als Landesbanken dienen die Girozentralen der ansässigen Wirtschaft.

In dieser Konstellation waren die Landesbanken bis 2005 bei der Mittelaufnahme durch öffentliche Garantien, die sogenannte „Gewährträgerhaftung“, begünstigt. Diese sicherte die Sparkassen und Landesbanken gegen Verluste durch eine generelle Einstandspflicht der sie tragenden öffentlichen Körperschaften (Land, Kommune). Diese Begünstigung wurde durch die von der EU-Kommission erwirkte „Brüsseler Konkordanz“ von 2001 abgeschafft; sie läuft endgültig 2015 aus. Damit verteuerten sich seither die Refinanzierungskosten und damit tendenziell auch die Kreditkonditionen. Sparkassen mit Kundeneinlagen und Landesbanken müssen wie normale Geschäftsbanken agieren. Die Landesbanken haben also noch stärker als die mit Kundeneinlagen ausgestatteten Sparkassen das Problem der Mittelbeschaffung

auf den Geld- und Kapitalmärkten und die Sorge um ihr Rating, also die Bewertung ihrer Kreditwürdigkeit. Derartige bankbetriebswirtschaftliche Problemstellungen kollidieren leicht mit politischen Interessen und Aufgabenstellungen der Länder als Miteigentümer und Geschäftswie Personalkontrolleure.

Bislang sind infolge der Intervention der EU drei Landesbanken in Aktiengesellschaften umgewandelt worden: Die Landesbank Berlin, die WestLB und die HSH Nordbank. In letzterer hat seitdem auch ein Finanzinvestor als Miteigentümer einen Einfluss auf die Geschäftspolitik. Die übrigen Landesbanken sind noch öffentlich-rechtliche Anstalten. Ihre Geschäftsführung und Geschäftspolitik wird in unterschiedlichem Maße von einer Landesbeteiligung an der Anstalt bestimmt. Im übrigen dominieren die angeschlossenen Sparkassen als Eigentümer der Landesbanken.

Das traditionelle Geschäftsmodell der Landesbanken ist durch die Neuerungen weitgehend obsolet geworden. Die Geschäftsfelder müssen nicht mehr auf das regionale Umfeld begrenzt bleiben. Die Landesbanken entsprechen auch in der Eigenkapitalquote und der Kreditvergabe heute zunehmend den normalen Geschäftsbanken. Sie führen keine Kundeneinlagen. Sie erfüllen zwar eine öffentliche Aufgabe, indem sie nach wie vor unter starkem landespolitischen Einfluss vorwiegend der mittelständischen Wirtschaft des Landes mit Landesmitteln dienen. Jedoch erweist sich dieses Geschäft in der Regel nicht als ertragreich genug, zumal die Landesbanken nicht mit den regionalen Sparkassen konkurrieren können. Neue Modelle können in der Spezialisierung auf bestimmte Produkte (etwa in der Finanzierung des Schiffbaus, so etwa die HSH Nordbank) liegen.

Auf der Suche nach ertragreichen Anlagen beteiligten die Landesbanken sich am Boom vor der Finanzkrise. Es wurden Kredite außerhalb der Region oder auch ins Ausland vergeben. Daraus

resultierte die starke Betroffenheit der Landesbanken durch die Finanz- und Bankenkrise. Der Ersatz für das obsolet gewordene traditionelle Geschäftsmodell und das Fehlen tragfähiger neuer Konstruktionen, vor allem solcher mit Gemeinwohlbezug, war problematisch genug. Angesichts der Misserfolge kann nicht überraschen, dass es eine anhaltende Diskussion über die Abschaffung oder zumindest die drastische Reduktion der Zahl von Landesbanken gibt. Selbst der Internationale Währungsfonds hatte schon 2006 eine Reform dieses Teils des deutschen Bankensystems gefordert.

## Die Landesbanken in der Finanz- und Bankenkrise

Ausgangspunkt der Bankenkrise bildeten die Niedrigzinspolitik und der Immobilienboom in den USA ab 2003. Die Banken erhielten hier starke Anreize, ihr Eigenkapital durch einen hohen Fremdfinanzierungsgrad auszubauen. Vor allem im Immobilienmarkt setzte ein Boom ein, in dem Forderungen in Form billiger Hauskredite vom Kreditgeber an andere Anleger national wie global weiter verkauft/transferiert wurden. „Verbriefte“, nicht originäre Wertpapiere erhielten so eine zentrale Rolle. „Der ausgeprägte Trend zur Verbriefung und die große Nachfrage der Investoren nach solchen Produkten haben dazu geführt, dass es zu einer deutlichen Aufweichung der Maßstäbe für die Kreditvergabe gekommen ist“ (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung SVR Expertise 2008, 125). Im Boom wurden überdies die Kreditwürdigkeitsprüfungen vernachlässigt, verminderte Qualitätsanforderungen an die Kreditnehmer gestellt und die Testate der Rating-Agenturen unschärfer, teils aus wirtschaftlichem Interesse, teils aus mangelnder Erfahrung mit der massiven Verschuldung im so genannten „Subprime-Bereich“.

Als diese Entwicklung 2007 stockte, folgte ein massiver Vertrauenseinbruch und eine Erschütterung des gesamten Finanzsystems. Die verbrieften Wertpapiere erschienen nun in einem neuen Licht. Sie waren zu einem erheblichen Teil nur Ansprüche auf Immobilien teilweise zweifelhafter Qualität in den USA und an Kreditnehmer, die nicht zahlungsfähig waren.

Für die Banken entstand so ein massives Liquiditätsproblem, weil die verbrieften Papiere als gültiges Eigenkapital fortfielen. Daraus konnte sich eine Insolvenz ergeben. Und schließlich blieb die Frage, wie die Banken mit reduziertem Eigenkapital und dem Fortfall des zentralen Geschäftsfeldes „US-Immobilien“ wieder zu angemessenen Erträgen kommen könnten. Erwähnt werden sollte an dieser Stelle, dass die Landesbanken nur noch über eine begrenzte realwirtschaftliche Verankerung verfügen. So weisen die von der Finanzkrise besonders betroffenen Landesbanken durchweg ein geringeres Engagement im Kreditgeschäft mit Unternehmen und Privatpersonen („Nichtbanken-Geschäft“) auf. Bei den weniger betroffenen ist es umgekehrt. Entfallen in deutlichem Ausmaß geschäftliche Engagements mit Unternehmen, dann stellt sich zusätzlich die Frage nach der Rechtfertigung einer öffentlichen Trägerschaft in diesem Bankensegment (so auch die Expertise, 2008, 141).

Die bekannten Interventionen der Notenbanken, die für eine massive Ausweitung von Liquidität sorgten (vgl. Kolumne in: GWP 2/09, S.193-199) und direkte nationale Staatshilfen stoppten die Bankenkrise. Die Landesbanken erlitten zum Teil besonders hohe Verluste. Sie mussten massive Wertberichtigungen in ihren Bilanzen vornehmen. Die Politik musste zur Hilfestellung auf die öffentlichen Haushalte zurückgreifen.

Die Expertise des SVR vom Juni 2008 befand (S. 137), dass die Landesbanken mit 43% der Verluste aller deut-

schen Bankengruppen ungewöhnlich hohe Verluste zu verzeichnen hatten, während ihr Anteil an der gesamten Bilanzsumme der deutschen Kreditinstitute nur 21% betrug. Von einer generell zu risikofreudigen Geschäftspolitik aller Landesbanken dürfe man aber nicht sprechen. Das verlustreichste Institut sei eindeutig die SachsenLB, die noch 2008 von der LBBW übernommen wurde. Der Helaba und der Nord/LB sei es gelungen, besser als die privaten Institute wie die Deutsche Bank abzuschneiden. Zur Jahreswende 2008/09 zeigte sich dann, dass WestLB, die BayernLB, die LBB und die HSH Nordbank unerwartet empfindliche Einbußen hinnehmen mussten, vor allem beim Indikator Abschreibungen in Relation zum Eigenkapital.

Während schon vor der Krise wegen geringer Rendite öffentliche Kapitaleinschüsse für einzelne Institute erforderlich geworden waren, hat die Krise zu erheblichen Belastungen für die öffentlichen Haushalte geführt. Dabei ging es häufig um zweistellige Milliardenbeträge. Auch zeichnet sich zu Beginn des Jahres 2010 immer noch kein Ende der Nachforderungen einzelner Landesbanken gegenüber ihren öffentlich-rechtlichen Eigentümern ab. Dies gilt für die WestLB, die LBBW, die BayernLB und die HSH Nordbank AG. Die Krise um die Berliner LBB wird hier ausgenommen, weil sie schon vor der Finanzkrise in Verbindung mit innenpolitischen Querelen begann.

### Die Verwicklungen der Politik in die Krise der Landesbanken – Zwei exemplarische Skizzen

Zur Verdeutlichung und Aktualisierung soll im Folgenden ein Blick auf zwei ausgewählte Landesbanken geworfen werden, die auch noch Anfang 2010 für anhaltende öffentliche Aufmerksamkeit

sorgen. (Die Kurzdarstellung der beiden Landesbanken beruht überwiegend auf Materialien im Internet: SpiegelONLINE.Wirtschaft, Wikipedia, wer-zu-wem.de, hinzu kommen die Tageszeitungen FAZ, FAS, SZ, Welt)

Die **HSH Nordbank AG** (HSH steht für hamburgisch-schleswig-holsteinisch) entstand durch die Fusion der Hamburgischen Landesbank mit der Landesbank Schleswig-Holstein am 2.6.2003. Der Sitz ist in Hamburg und Kiel. Bilanzsumme am 1.3.2009: 206,8 Mrd. €. Mitarbeiter im Februar 2009: 4.250

Eigentümer sind zu  
 10,9% die Freie und Hansestadt Hamburg,  
 10,4% Schleswig Holstein,  
 64,2% der HSH Finanzfonds, eine gemeinsame Anstalt der beiden Länder,  
 4,7% der Sparkassen- und Giroverband für Schleswig-Holstein,  
 0,6% die Schleswig-Holsteinische Sparkassen-Vermögensverwaltungs- u. Beteiligungs GmbH

Der Rest von 9,2% gehört neun Trusts, die vom US-Finanzinvestor J.C.Flowers beraten werden. Er übernahm 2006 die Anteile der WestLB und wurde damit der erste private Investor bei einer deutschen Landesbank.

Die HSH Nordbank hat einen fünfköpfigen Vorstand und einen Aufsichtsrat von 20 Mitgliedern. Vorsitzender ist Hilmar Kopper, ehem. Deutsche Bank. Sein Vertreter ist Betriebsrat. Die neun Mitglieder der Arbeitgeberseite kommen aus der Privatwirtschaft und anderen Geschäftsbanken, je einen Sitz haben der Sparkassen- und Giroverband Schleswig-Holstein und der Finanzinvestor. Ein Mitglied ist offenbar Beamter der Hansestadt Hamburg. Es gibt keinen Minister in dem Gremium. Die neun Arbeitnehmervertreter kommen aus dem Unternehmen. Einer ist leiten-

der Mitarbeiter des Vorstandes. Von einem direkten politischen Einfluss kann hier also nicht gesprochen werden.

Die HSH Nordbank versteht sich als Regionalbank im Norden Europas für Geschäftskunden.

Sie verfügt ungeachtet des regionalen Bezugs über weltweite Niederlassungen und Repräsentanzen. Schwerpunkt-Geschäftsfelder sind Schiffsfinanzierungen in der gesamten Breite sowie Immobilien. Auch finanziert die Bank u.a. Wind- und Solarenergieprojekte.

Diese Landesbank befand sich also geschäftlich genau im Zentrum jener Bereiche, die die Krise auslösten bzw. von den Folgen betroffen waren. Noch 2007 schien die HSH im Gegensatz zu anderen Landesbanken gesund zu sein. Ihr verspätetes Auftreten als Krisenbank beruhte aber, wie sich herausstellte, auf Verschleierung der dramatischen Einbrüche. Anfang November 2007 räumte sie Belastungen aus Immobiliengeschäften in den USA ein. Eine erste Abschreibung im Wertpapiergeschäft belief sich auf 91 Mio. €. Im März 2008 erklärte sie dennoch, sie sei in der Finanzkrise mit einem blauen Auge davon gekommen. Zur Stärkung des operativen Geschäfts mussten die Anteilseigner der Bank aber schon zwei Monate später zwei Mrd. € zur Verfügung stellen. Weitere Abschreibungen und Wertberichtigungen folgten. Nach dem Zusammenbruch der US-Investmentbank Lehman Brothers stiegen die Belastungen im September 2008 auf über 2,3 Mrd. €.

Anfang November 2008 beantragte die Bank deshalb Staatsbürgschaften bei der Finanzmarktstabilisierungsanstalt (SoFFin) in Höhe von bis zu 30 Mrd. €, die sie auch erhielt. Der Vorstandsvorsitzende musste zurücktreten. Der bisherige Finanzvorstand Nonnenmacher wurde sein Nachfolger. Ende des Jahres 2008 wurde dann über eine strategische Neuausrichtung im Aufsichtsrat diskutiert. Die HSH sollte sich

nun nur noch auf ihre Kerngeschäftsfelder konzentrieren und Personal abbauen. Erneut wurden 450 Mio € abgeschrieben.

In dieser Situation, in der längst die Landespolitiker von Hamburg und Schleswig-Holstein als Nothelfer tätig sein mussten, wollte die Bank für 2008 eine Dividende von insgesamt 70 Mio. € auszahlen. Ihre Begründung lautete, die institutionellen Anleger würden sonst ihre Anteile an der Bank abziehen.

Im Februar 2009 gab die Bank dann einen vorläufigen Jahresverlust von 2,8 Mrd. € an. Zum „Überleben“ verlangte sie nun einen Eigenkapitaleinschuss von drei Mrd. € sowie Schutzgarantien von den Ländern Hamburg und Schleswig-Holstein in Höhe von 10 Mrd. €. Das Bundesfinanzministerium lehnte Unterstützungen für die Eigentümer der HSH Nordbank ab, solange nicht die Altlasten beseitigt seien.

Unter schwerem innenpolitischen Druck beschlossen die Landesregierungen von Hamburg und Schleswig-Holstein in einer gemeinsamen Kabinettsitzung ein entsprechendes Rettungspaket. Sie bezeichneten es als einen unglaublichen Kraftakt für die Haushalte ihrer Länder. Die Bank selbst musste Personal in größerem Umfang abbauen.

Gleichzeitig aber musste der Vorstand der HSH-Nordbank erneut weitere Ausschüttungen an Inhaber von Genussrechten und stille Einleger bestätigen. Mitte 2009 sollte der Vorsitzende Nonnenmacher überdies trotz der finanziellen Lage seines Instituts Bonuszahlungen von 2,9 Mio. € erhalten. Dies führte zu empörten Reaktionen in der Öffentlichkeit.

Die Chronologie des Krisenverlaufs bei der HSH Nordbank ist mit dem Gesagten nicht erschöpft. Aber sie zeigt ausreichend deutlich, – ungeachtet aller Schwierigkeiten, die auch private Geschäftsbanken mit der Krise hatten und haben – in welchem Ausmaß sich die Vorgänge der Landesbank mit der Politik vermischten. Sie betreffen dabei

ein Politikfeld, das gar nichts mehr mit den eigentlichen Landesinteressen zu tun hat. Dennoch ist der Staat (das Bundesland) zu höchsten finanziellen Anstrengungen gezwungen. Selbst eine Verkürzung des eigenen finanziellen Spielraums musste die Politik hinnehmen.

Auffallend ist bei den Vorgängen um die HSH die offenbar starke Position des Vorstands. Die Landesregierungen von Schleswig-Holstein und Hamburg agierten als Subventionszahler, Geschäftsgaranten und Zuzahlungspflichtige. Eine Pflicht, die sie seufzend zu Lasten der Haushalte ihrer Länder auf sich nahmen. Die Politik ist also ernsthaft betroffen. Aber sie befindet sich in Abhängigkeit von den wirtschaftlichen (und anderen) Interessen des Vorstandes. Angesichts der Zusammensetzung des Aufsichtsrates kann von dort die Wahrnehmung öffentlicher Interessen nicht erwartet werden. Vielmehr ist vorstellbar, dass dieses Gremium mit dem Vorstand engstens zusammenarbeitet. Bestätigt wird dieser Eindruck dadurch, dass der Aufsichtsratsvorsitzende Kopper sich immer wieder schützend vor den Vorstandsvorsitzenden stellt.

Die Zukunft der HSH Nordbank scheint offen zu sein. Anlässlich des Milliardenkredits aus den Landeshaushalten äußerten sich die Parteisprecher in den Landesparlamenten skeptisch (Spiegel online 24.2.09). Es gebe keinen besonderen „Finanzplatz“ Hamburg oder Kiel. Es gebe keine Notwendigkeit für Geschäfte, die über die notwendigen Aufgaben vor Ort hinausgingen. Man wisse seit Monaten, dass die Landesbanken „tot“ seien, aber anstatt sie gemeinsam zu beerdigen, mache jedes Land auf seiner Spielwiese weiter. Der Bankenrettungsfonds SoFFin habe das Geschäftsmodell der Bank als „mittelfristig nicht nachhaltig und zukunftsfähig“ bezeichnet. Selbst das Schiffsfinanzierungsgeschäft berge als zu einseitige Ausrichtung Probleme (HA 16.10.09).

Schleswig-Holstein will sich von seiner Beteiligung an der HSH schnellstmöglich trennen und dabei das eingesetzte Kapital zurückerhalten. Auch lehnte es die Landesregierung ab, noch irgendwelche Einzahlungen zu leisten. Selbst wenn es keine rechtlichen Probleme gäbe, dürfte der Ausstieg mit dieser Zielsetzung schwierig sein. Frühestens 2012 – so wird erwartet – würde die Bank, wenn überhaupt, soweit saniert sein, dass sie ohne Verluste verkäuflich wäre.

Die **Bayerische Landesbank (BayernLB)** ging 1972 aus der gesetzlichen Neuordnung verschiedener Banken und Anstalten hervor. Sie wurde als Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet. Ihre Bilanzsumme liegt bei rd. 420 Mrd. €. Sie hat rd. 20.000 Mitarbeiter. Im Vergleich zur HSH Nordbank ist sie also „groß“.

Die Bank ist Hausbank des Freistaats und Zentralbank/Girozentrale der Sparkassen. Hiervon abgesehen kann die BayernLB als Universalbank Bankgeschäfte aller Arbeit betreiben. Sie ist nach der LBBW die zweitgrößte deutsche Landesbank. Alleiniger Träger der Bank ist seit 2002 die BayernLB Holding AG. Über sie sind der Bayerische Staat und der Sparkassenverband mittelbare Eigentümer. Durch massive Unterstützung der Landes Ende 2008 in Form von Eigenkapital und Garantien (s.u.) wurde der Staat indirekt mit etwa 94% mehrheitlicher Eigentümer der BayernLB; dem Sparkassenverband gehört mit 6% der Rest. Entsprechend stark ist der Einfluss der Politik in der Führung der Bank.

Die Instrumentalisierung der bayerischen Landesbank durch die bayerische Staatsregierung hat eine lange Tradition. Schon Franz Josef Strauss, Bayerns seinerzeitiger Ministerpräsident, benutzte sie, um 1983 den berühmten Milliardenkredit für die DDR einzufädeln, der erst danach von der Bundesregierung verbürgt wurde.

Die Landesbank trat als Finanzierer des Medienunternehmens Kirch in Erscheinung, um München zu einem bedeutenden Medienstandort zu machen. 2002 wurde die Kirch-Gruppe insolvent. Größter Gläubiger war mit 2 Mrd. € die Landesbank. Sie musste anschließend Mitarbeiter in größerem Umfang entlassen.

Millionenverluste verursachten 1997 Kreditgewährungen in Asien und der Ankauf einer kroatischen Bank. 10 Jahre später – mit Beginn der Finanzkrise – musste die Landesbank wegen ihrer Immobilienkredite am Subprime-Markt Wertberichtigungen in Höhe von 2,3 Mrd. € vornehmen. Im 1. Quartal 2008 kamen weitere 2 Mrd. € hinzu. Der Konzernüberschuss hatte sich Anfang 2008 von einer Mrd. € 2006 auf 92 Mio € 2007 reduziert. Für das Jahr 2008 wurden schließlich 5 Mrd. € Verluste registriert.

Der Vorstandsvorsitzende Schmidt trat am 1.3.2008 zurück. Die Bank musste in den folgenden Monaten konzernweit 5.600 Stellen streichen. Im Dezember 2008 unterstützte der Freistaat die Landesbank ohne Hilfe des Bundes mit 10 Mrd. € Eigenkapital. Die Regierung beschloss dafür einen zweiten Nachtragshaushalt. Der Bund stellte zusätzliche Garantien in Höhe von 15 Mrd. € für Anleihen zur Verfügung. Die Führungskrise weitete sich – nicht überraschend – auf die CSU-Parteiführung mit dem Vorsitzenden und Finanzminister Huber aus. Der Landtag setzte einen Untersuchungsausschuss ein. In dieser Situation schienen die Verantwortlichen sogar zu einer Fusion mit einer anderen Bank bereit zu sein.

Zu der globalen Finanzkrise kam 2008/09 eine weitere, hausgemachte, Krise.

Im Mai 2007 hatte die BayernLB 50% plus eine Aktie an der österreichischen Bank Hypo Group Alpe Adria (HGGA) übernommen. Es wurden dafür 1,6 Mrd. € bezahlt, was bald als überbezahlte Summe angesehen wurde.

Weil das neue Tochterunternehmen Finanzbedarf hatte, wurde die Beteiligung noch auf 67,08% aufgestockt.

Mit diesem Kauf wollte sich die BayernLB noch besser im Ost- und Südosteuropageschäft verankern. Diese Hoffnung erfüllte sich aber nicht. Vielmehr zeigte sich, dass die HGAA nach einer Stützung von 900 Mio € 2008 durch den österreichischen Rettungsfonds eine weitere Kapitalspritze von 1,5 Mrd. € bis Ende 2009 benötigte.

So kamen die Verluste zusammen. Die drei Minister der bayerischen Staatsregierung im Verwaltungsrat der Bank lehnten es ab, weitere Mittel an deren österreichische Tochter zu vergeben. Nach einer Krisensitzung Mitte Dezember 2009 verkaufte die BayernLB die HGAA für den symbolischen Preis von einem Euro an die Republik Österreich. Die BayernLB verlor durch diesen Kompromiss weitere 3,7 Mrd. € an Investitionen in die HGGA. Sie hatte sich damit zum erneuten Mal von einer gerade erworbenen Beteiligung getrennt. Auch mussten wieder Entlassungen größeren Umfangs vorgenommen werden. Weitere Verluste und erzwungene Wertminderungen können nicht ausgeschlossen werden.

Nach diesem verheerenden Ergebnis erfolgten erneut Rücktritte (wiederum der Vorstandsvorsitzende) und Schuldzuweisungen, zumal auch noch das Gerücht über eine privatwirtschaftliche Ausnutzung des ursprünglichen HGGA-Kaufs durch Insidergeschäfte aufkam (FAS v. 10.1.10). So befassen sich seither mit dieser Aktion nicht nur der Untersuchungsausschuss des Landtags, sondern auch noch die Staatsanwaltschaft München. Ministerpräsident Seehofer erklärte nun im Landtag, die BayernLB solle baldmöglichst verkauft werden.

Inwieweit diese Schlussfolgerung dauerhaft gilt, muss offen bleiben. Wichtiger erscheinen die Folgerungen von Regierung und Landtag aus den immer unübersichtlicher gewordenen

Geschäften und Schulden der Landesbank. Denn mit dem Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die Bayerische Landesbank vom 27. Juli 2009 war der Einfluss der Staatsregierung nicht reduziert, sondern eindeutig verstärkt worden.

Dem elfköpfigen Verwaltungsrat (neben Vorstand und Generalversammlung) gehören seit der Gesetzesänderung am 27. Juli 2009 die bayerischen Staatsminister für Finanzen (als Vorsitzender), für Inneres und für Wirtschaft an. Hinzu kommt ein weiterer Vertreter des Finanzministeriums. Diese vier haben ein doppeltes Stimmrecht bei Abstimmungen. Zum Verwaltungsrat gehören des weiteren ein Vorstandsmitglied einer bayerischen Sparkasse, ein Vertreter der kommunalen Spitzenverbände in Bayern und ein Vertreter aus dem Personalrat der BayerLB. Weitere vier externe Mitglieder werden von der staatlichen Seite bestellt.

Bei dieser politischen Besetzung des Verwaltungsrats liegen Führung, Verwaltung und Aufsicht eindeutig beim Staat. Die Charakterisierung „Hausbank des Freistaats Bayern“ erscheint auch in einem allgemein politischen Sinne absolut zutreffend. Interessanterweise ist diese „Politisierung“ der Bank nicht ein Grund für die Krise, sondern eine Folge der Bankenkrise und der Misswirtschaft der Bank.

Im Juli 2009 wurden auch die Aufgaben der Landesbank neu geregelt. Neben Stärkung des Wettbewerbs, Versorgung des Mittelstands und der öffentlichen Hand mit kreditwirtschaftlichen Dienstleistungen wurde konkret eine Konzentration auf Bayern, Deutschland und den angrenzenden europäischen Wirtschaftsraum genannt. Offen bleibt, was damit wirklich geändert worden ist.

Offen ist natürlich auch, ob die Staatsregierung das Heft bei der BayerLB wirklich aus der Hand geben will. In diesem Zusammenhang verweisen die Kritiker des Geschehens auf die Europäische Kommission, die im Früh-

jahr 2010 über die Beihilfen für die in Not geratene Landesbank entscheiden muss. Sie könnte – so die SZ vom 16.12.09 – verlangen, dass die BayernLB auf die Hälfte schrumpfen und ihr Auslandsgeschäft gänzlich abgeben muss. Damit wäre die BayernLB wirklich wieder eine bayerische Regionalbank. Als solche stünde sie in Konkurrenz zu den Sparkassen und ihren Verbänden, evtl auch der wieder belebten Hypo-Vereinsbank. Aber auch diese Reduktion schliesse nicht eine erneute Instrumentalisierung durch die Landespolitik aus, so lange diese Landesbank keine überzeugenden und tragfähigen Geschäftsfelder gefunden hat, die sie in den Dienst des Gemeinwohls stellen kann.

## Mit oder ohne Staat und Politik – Die Zukunft der Landesbanken

Der kurze Blick auf die realen Verhältnisse und Entwicklungen „vor Ort“ zeigt nicht nur eine bedrückende Hilflosigkeit der Landesregierungen, mit den konkreten Bedingungen der Banken in den Wirren einer globalen Krise umzugehen. Er wirft auch entschiedene Zweifel auf, ob die Rezepte des Sachverständigenrats taugen können, die ja im Kern die Zukunft der Landesbanken in der Loslösung von der Politik sehen.

Forderungen zur Lösung der Landesbanken-Probleme sind vor allem die Privatisierung, verbunden mit einem Ausstieg der Länder als Eigentümer, also einer Trennung von ihren Beteiligungen. Des weiteren wird neben der Beschränkung der Geschäftsfelder auf die Region die Fusion von Landesbanken erwartet. Die Landesbanken überhaupt als Bankentypus in Deutschland aufzugeben, liegt bei jeder Analyse auf der Hand, wird aber öffentlich nicht gefordert.

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen

Entwicklung forderte in seiner „Expertise“ vom Sommer 2008, die noch als öffentlich-rechtlich Anstalten bestehenden Landesbanken „möglichst rasch in Aktiengesellschaften umzuwandeln und als Landesbanken spätestens bis zum Jahr 2015 zu privatisieren“. Dabei sollten die Landesbeteiligungen ganz aufgegeben „oder zumindest auf einen klaren Minderheitsanteil von weniger als 25% zurückgeführt werden, um den Einfluss auf die Geschäftspolitik weitgehend zu kappen.“ (S. 163) Die Umwandlung in Aktiengesellschaften hätte den Vorteil, dass es leichter möglich wäre, am Kapitalmarkt zusätzliche Mittel zu mobilisieren. Soweit die Landesbanken bislang einen öffentlichen Auftrag ausgeführt hätten und dieses weiterhin für erforderlich gehalten werde, könnte er durch Einbringung der Privatisierungserlöse in ein Sondervermögen/Stiftung oder die Gründung einer reinen neuen Förderbank abgedeckt werden.

Den Sparkassen sollte ein Vorkaufsrecht eingeräumt werden. Soweit sie bislang schon nennenswerte Anteile besäßen, könnten sie den durch die Privatisierung beschleunigten Prozess der Spezialisierung und Fusionierung unter den Landesbanken in ausreichendem Umfang mitgestalten.

„Angestrebt werden sollte auf jeden Fall eine Reduzierung des politischen Einflusses der staatlichen Eigentümer auf das operative Geschäft.“ (159) Selbst wenn sich die Interessen aller Beteiligten deckten, sei dieser für die betriebswirtschaftliche Effizienz eher schädlich. Dies zeige zumindest das Beispiel der Landesbanken.

Unser Beispiel bestätigt dies nicht. Gerade bei der HSH Nordbank besteht ein geringer satzungsgemäßer Einfluss der Politik. Die Bank ist eine AG. Aber auch hier garantierten bislang allein die staatlichen Eigentümerverspflichtungen das Weiterbestehen der Bank. Eine Reduzierung der staatlichen Beteiligungen dürfte das Problem aufwerfen, wer

denn diese Anteile übernehmen möchte oder sollte. Desweiteren wäre wohl nach den Erfahrungen mit der gegenwärtigen Finanzkrise zu erwarten, dass die Bank bei nicht ausreichendem Eigenkapital und fehlenden Einschüssen in die Insolvenz gehen müsste.

Die Verkäuflichkeit der bisherigen „politischen“ Beteiligungen ist eines der Kernprobleme der Landesbanken der Zukunft. Dies gilt auch für die Beteiligungen des Freistaats Bayern. Hier ist nicht nur die Beteiligung am Eigenkapital hoch, sondern auch der politische Einfluss. Er führte unstrittig zu besonderen kreditwirtschaftlichen Eskapaden. Aber ob dieser große politische Einfluss letztlich negativer zu beurteilen ist als der fehlende politische Einfluss bei der HSH Nordbank AG, ist doch eher zweifelhaft. Denn die ständigen Versuche, trotz der Schwierigkeiten Ausschüttungen an die Einleger und Boni an den Vorstand zu geben, beweisen, dass kaum ein verantwortliches Verhalten zu erwarten ist.

In beiden Fällen traf es zudem letztlich immer die Steuerzahler. Hier schließt sich ein *circulus vitiosus*: die staatlichen Beteiligungen (über 25%) an den Landesbanken müssen verschwinden. Aber bis sie verkäuflich sind, bilden sie eine schwere Last für die Länderhaushalte, ob die einzelne Landesbank nun privatwirtschaftlich organisiert oder öffentlich-rechtlich strukturiert ist.

Die gemeinwohlorientierte Aufgabenstellung ist ein weiteres Problem. Immerhin gibt es ja noch funktionierende Landesbanken, die diese ihre Aufgaben erfüllen. Die beteiligten Länder werden sich kaum mit den notleidenden Landesbanken verbinden wollen. Sie stehen auch nicht im Fokus der EU-Kommission. Von dieser wird nicht die Forderung nach Zerschlagung, wohl aber nach deutlicher Schrumpfung der Landesbanken erwartet. Eine Beteiligung des Bundes wurde bislang abgelehnt. Es ist auch nicht ersichtlich, was eine

solche Beteiligung beim Typus „Landesbank“ bringen sollte.

Fusionen von Landesbanken, gerade auch großen, leuchten da eher ein. Dies könnte etwa dazu führen, dass sich politische Landesinteressen nicht mehr so eindeutig wie in Bayern durchsetzen lassen. Es stünden landespolitische Interessen gegeneinander. Die Balance mehrerer Landesinteressen könnte dem Primat der betriebswirtschaftlichen Aufgabenerfüllung dienen. Hier liegt aus politikwissenschaftlicher Sicht eine Perspektive. Sie ignoriert keineswegs die sachlich berechtigten Reformforderungen nach

einem Ausstieg des Staates als Mehrheitseigentümer. Sie geht aber von dem Umstand aus, dass viele Reformforderungen zu theoretisch-abstrakt sind und deshalb nicht oder jedenfalls nicht in absehbarer Zeit realisiert werden können. Deshalb läge es nahe, es einmal mit einem Gegenmacht-Konzept der „checks and balances“ in bankengerechter Umsetzung zu versuchen.

Da aber auch dieser Gedanke in der Realität kaum eine Chance hätte, ist es wichtig, am Ende auszusprechen, was letztlich die beste Lösung wäre: Die Abschaffung der Landesbanken.