



Der Anfang vom Ende der Landesbanken

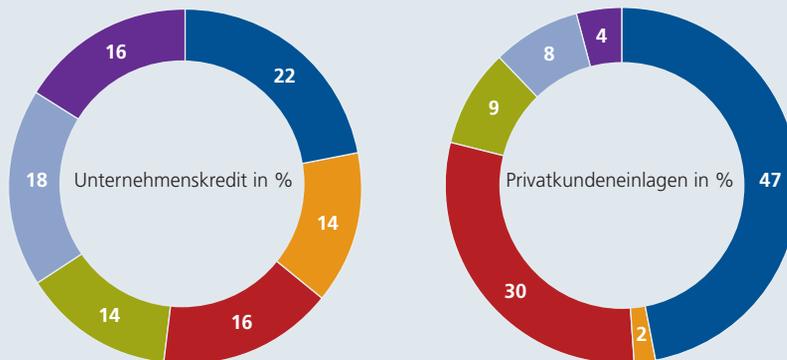
Wie die Europäische Kommission die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland durchsetzte

DANIEL SEIKEL

Am 2. Juli 2012 verschwanden in der Düsseldorfer Herzogstraße 15 alle Hinweise darauf, dass dort einst die größte öffentliche Bank Deutschlands, die Westdeutsche Landesbank (WestLB), ihren Sitz hatte. Nachdem sich für die während der Finanzkrise in massive wirtschaftliche Schwierigkeiten geratene Landesbank kein Käufer finden konnte, wurde die WestLB auf Geheiß der Europäischen Kommission abgewickelt. Die Zerschlagung der WestLB und anderer Landesbanken markiert das Ende eines Stücks deutscher Wirtschaftsgeschichte. Daniel Seikel erklärt, wie es dazu kommen konnte.

Landesbanken: Die politischen Banken

Die WestLB, das Flaggschiff der deutschen Landesbanken, wurde seit Ende der 1960er-Jahre politisch gefördert, um die Macht der privaten Banken zu brechen. Öffentlich-rechtliche Banken sollten den Wettbewerb im Bankensektor erhöhen. Landesbanken und die mit ihnen verbundenen Sparkassen sind seitdem aggressive Konkurrenten der großen privaten Bankhäuser gewesen (**Abb. 1**). Die Länder setzten die Landesbanken auch für struktur- und wirtschaftspolitische Ziele ein, zum Beispiel zur Rettung in Not geratener Unternehmen oder zur Förderung regionaler Wirtschaftsschwerpunkte.



■ Sparkassen ■ Genossenschaftsbanken ■ Regional-/Kreditbanken
 ■ Landesbanken ■ Großbanken ■ Sonstige

Quelle: Sparkassenfinanzgruppe (2009); „Großbanken“ umfasst Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank, HypoVereinsbank und Deutsche Postbank; „Sonstige“ schließt Zweigstellen ausländischer Banken, Realkreditinstitute und Banken mit Sonderaufgaben ein.

Für Privatbanken war es lange Zeit aussichtslos, die Privilegien ihrer öffentlichen Rivalen wie Steuervergünstigungen und Haftungsgarantien innenpolitisch anzugreifen; ein dichtes politisches Machtnetzwerk schützte die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wirksam gegen alle Attacken.

Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Einfallstor für das europäische Wettbewerbsrecht

Für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben wurden die Landesbanken mit staatlichen Haftungsgarantien – Anstaltslast und Gewährträgerhaftung – abgesichert. Die Gewährträgerhaftung garantierte Gläubigern, dass die Eigentümer öffentlich-rechtlicher Banken, Länder und Kommunen, unbegrenzt für ihre Institute hafteten. Die Anstaltslast gewährleistete, dass dieser Fall gar nicht erst eintrat: Die Eigentümer verpflichteten sich, die wirtschaftliche Fortexistenz ihrer Anstalt sicherzustellen.

Öffentlich-rechtliche Banken erhielten dadurch das gleiche Rating wie ihre Eigentümer, die Bundesländer: in der Regel ein AAA oder AA+. Da sich Fremdkapitalgeber an der Kreditwürdigkeit der Banken orientieren, konnten sich die Landesbanken auf den Kapitalmärkten zu äußerst günstigen

Dank der Einstufung als AAA und AA+ konnten sich die Landesbanken zu äußerst günstigen Konditionen refinanzieren.

tigen Konditionen refinanzieren. Die privaten Banken waren nicht in der Lage, mit den niedrigen Kreditzinsen zu konkurrieren, die die Landesbanken dank der Garantien großen mittelständischen Unternehmen anbieten konnten.

Seit Beginn der 1990er-Jahre befand sich das deutsche öffentlich-rechtliche Bankenwesen jedoch in einem Belagerungszustand. Deutsche Privatbanken sahen im europäischen Wettbewerbsrecht die Möglichkeit, den politischen Widerstand gegen eine Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors zu überwinden. Im Jahr 2001 erzwang die Europäische Kommission, unterstützt durch eine Allianz aus deutschen und europäischen Privatbanken, gegen erhebliche Widerstände auf der deutschen Seite schließlich die sogenannte *Verständigung*: Staatliche Haftungsgarantien für Landesbanken wurden als illegale staatliche Beihilfen bewertet und nach einer Übergangszeit von vier Jahren abgeschafft.

Warum der negative Integrationsmodus so eine große Wucht entfaltet: Die Europäische Kommission als strategiefähiger Akteur

Mit der Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens hatte die Europäische Kommission den Anwendungsbereich des supranationalen Wettbewerbsrechts auf nationale Finanzsysteme ausgedehnt, ohne dazu jemals von den Mitgliedstaaten ermächtigt worden zu sein. Dies muss erstaunen, denn gerade für den Finanzbereich hatten sich die Mitgliedstaaten ihre Regulierungskompetenzen erhalten und die Einflussmöglichkeiten der Kommission sogar stark eingeschränkt.

Der europäische Integrationsprozess hat eine nicht für möglich gehaltene strukturelle Veränderung im deutschen Bankenwesen herbeigeführt.

Der Fall demonstriert, dass der europäische Integrationsprozess eine zuvor nicht für möglich gehaltene strukturelle Veränderung des deutschen Bankensystems – des Kerns des deutschen Produktionsregimes – herbeigeführt hat. In der Politischen Ökonomie der Bundesrepublik ist die Kontrolle über das Bankenwesen eine entscheidende Machtressource. Geht man davon aus, dass

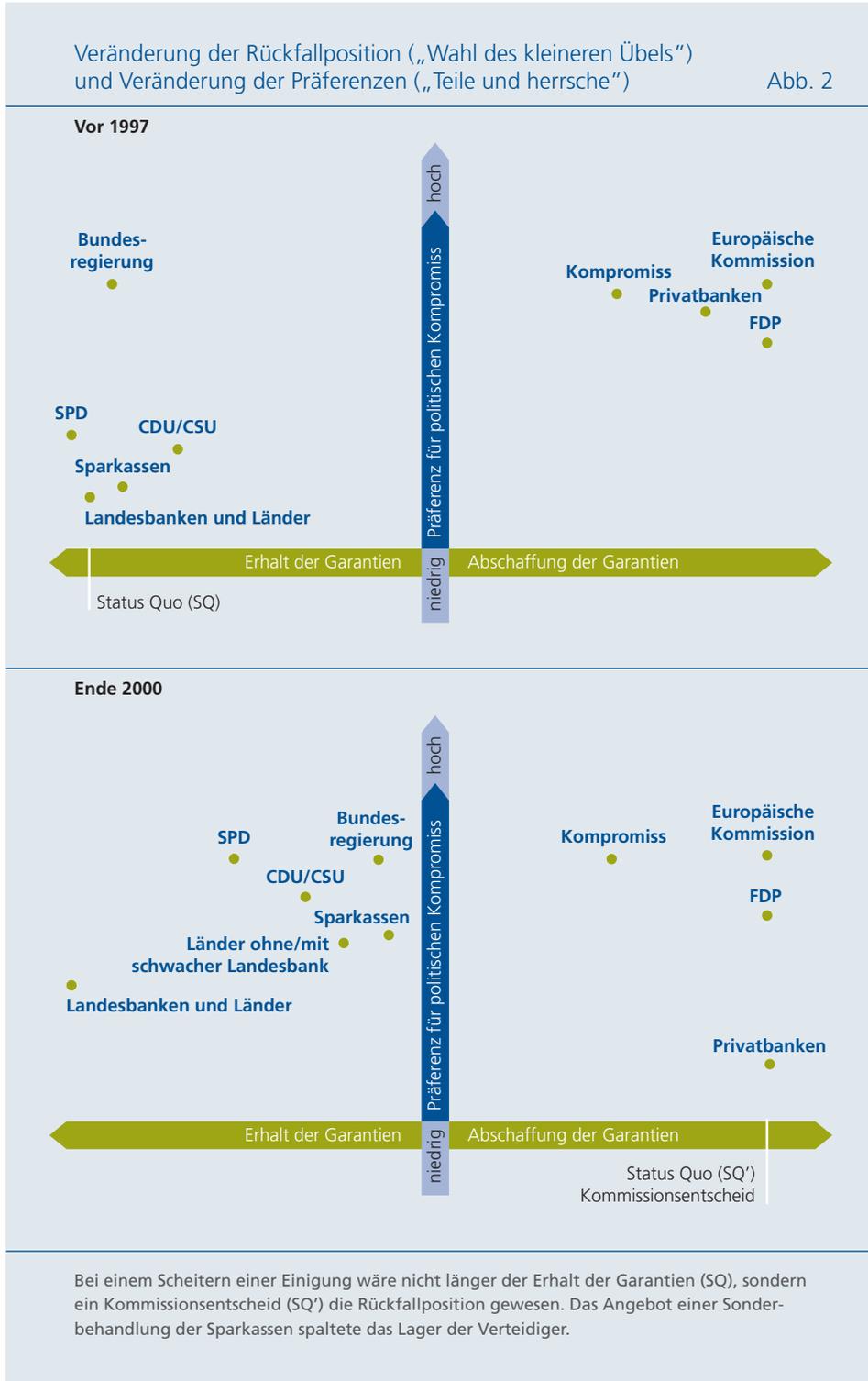
das deutsche Bankensystem auf einem über Jahrhunderte gewachsenen, in demokratischen Verfahren legitimierten Klassenkompromiss beruht, dann bedeutet dies, dass die Europäische Kommission – ein demokratisch allenfalls schwach legitimes Organ – die wirtschaftlichen Machtverhältnisse im Herzen der Politischen Ökonomie der Bundesrepublik verschoben hat.

Wie konnte die Kommission den negativen Integrationsmodus in diesem Fall aktivieren? Als negative Integration werden mit rechtlichen Mitteln herbeigeführte Integrationsschritte bezeichnet. Dabei handelt es sich zumeist um marktschaffende Maßnahmen. Im Gegensatz dazu bezieht sich der Begriff positive Integration auf politisch ausgehandelte Integrationsakte. Bei der Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland kam es aufgrund der weitreichenden wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen der Kommission zu einem letztlich ungleichen Kräftemessen zwischen dem technokratischen Ansatz der Kommission und den politischen Gegenstrategien der nationalen Akteure, bei dem die politische Logik auf der Strecke blieb.

Die Europäische Kommission kombinierte massiven wirtschaftlichen und juristischen Druck mit politischen Strategien, die auf die Interessenunterschiede zwischen den Verteidigern auf der deutschen Seite zielten; insbesondere zwischen Landesbanken und Sparkassen. Die Kommission drohte – sollte keine Einigung erzielt werden –, den milliardenschweren Beihilfewert der Garantien sofort und rückwirkend zurückerstatten zu lassen.

Veränderung der Rückfallposition („Wahl des kleineren Übels“) und Veränderung der Präferenzen („Teile und herrsche“)

Abb. 2



Dies war die Peitsche. Gleichzeitig stellte sie in Aussicht, die Sparkassen getrennt von den Landesbanken zu behandeln. Das war das Zuckerbrot.

Der Kommission ist es so nicht nur gelungen, die Rückfallposition von Landesbanken und Sparkassen zu verschieben und somit die Kosten für eine Nicht-Einigung drastisch zu erhöhen, sondern auch die Opposition aus Landesbanken, Sparkassen und Bundesländern zu entzweien (**Abb. 2**). Die Strategien lassen sich als „Wahl des kleineren Übels“ und „Teile und herrsche“ beschreiben. Unter dem Druck der kombinierten rechtlichen und politischen Ressourcen brach die Koalition der Verteidiger schließlich auseinander.

Die Liberalisierung des deutschen öffentlich-rechtlichen Bankenwesens dokumentiert, dass die Europäische Kommission ein strategiefähiger politischer Akteur ist. Sie handelte pro-aktiver, als man es von einer neutralen Behörde erwarten würde, und sie ist in der Lage, ihre Kompetenzen eigenmächtig zu erweitern. Die autonome Gestaltungsmacht der Kommission ist eine Ursache für die Durchschlagskraft und Dynamik des negativen Integrationsmodus.

Der Untergang der Landesbanken

Für die Landesbanken waren die wirtschaftlichen Folgen des Wegfalls der Garantien dramatisch: Dem auf den Refinanzierungsvorteilen beruhenden Geschäftsmodell wurde die Grundlage entzogen. Die Landesbanken haben die gewährten Übergangsfristen genutzt und sich förmlich mit günstigem Kapital vollgesogen. In den vier Jahren bis zum Auslaufen der Garantien haben sie über 100 Milliarden Euro aufgenommen. Aber auch verhältnismäßig geringe Zinsforderungen müssen bedient und erwirtschaftet werden. Jedoch gelang es den Landesbanken nicht, ein neues, tragfähiges Geschäftsmodell zu entwickeln.

Für die Mittel, die während der Übergangsfrist aufgenommen wurden, gab es keine ausreichenden Anlagemöglichkeiten im Kreditgeschäft. Letztlich blieb der WestLB kaum etwas anderes übrig, als das überschüssige Kapital im großen Stil in das Kreditersatzgeschäft zu investieren: Anstatt Darlehen an Unternehmen zu vergeben, wurden hochverzinsliche Wertpapierportfolios aufgebaut. Die Vorstände der Landesbanken überzeugten die Aufsichtsräte und Eigentümer, dass im Kreditgeschäft keine ausreichenden Margen zu erzielen seien und man sich daher dem Kreditersatzgeschäft zuwenden müsse. Dies war als Übergangslösung gedacht, bis der Kreditbedarf der heimischen Wirtschaft wieder steigen würde.

Die Landesbanken finanzierten langfristige Verbindlichkeiten mit kurzfristigen Geschäften – das brachte sie in der Finanzkrise zu Fall.

Die Politiker folgten den Empfehlungen der Vorstände. Die Landesbanken legten die aufgenommenen Mittel auf den Finanzmärkten an, nicht zuletzt in verbrieften Hypothekenkrediten, und finanzierten damit langfristige Verbindlichkeiten mit kurzfristigen Geschäften gegen. Zwar erwies sich diese Strategie zeitweise durchaus als ertragsstabil und rentabel, sie war aber auch mit

hohen Risiken behaftet. Dies führte die Landesbanken während der Finanzkrise geradewegs in den Abgrund.

Landesbanken tätigten ihr internationales Kapitalmarktgeschäft über scheinselfständige Zweckgesellschaften, sogenannte *Conduits*. Diese boten den Vorteil, dass sie bilanziell nicht ausgewiesen und ihre Geschäftsvolumina daher praktisch nicht mit Eigenkapital unterlegt werden mussten. Die schwache Regulierung dieser Schattenbanken war eine Ursache dafür, dass die Auswirkungen der Finanzkrise in Deutschland, vor allem für die Landesbanken, derartig schwerwiegend waren. Die Landesbanken mussten schließlich mit Rettungshilfen in Milliardenhöhe vor einem Zusammenbruch bewahrt werden.

Die Europäische Kommission hat die Rettungshilfen für die schwer angeschlagenen Landesbanken nur unter strengen Auflagen genehmigt. WestLB und SachsenLB wurden abgewickelt. Die BayernLB muss 5 Milliarden Euro an Beihilfen zurückzahlen, ihre Bilanzsumme halbieren und zahlreiche Geschäftsbereiche verkaufen. Die Zukunft der übrigen von der Krise betroffenen Landesbanken HSH Nordbank und LBBW ist ungewiss. Die struktur- und wirtschaftspolitischen Funktionen sowie die wettbewerbspolitische Aufgabe der einstmalig mächtigen deutschen Landesbanken mussten aufgegeben werden. Die Zeit der Landesbanken als politische Banken ist damit endgültig vorbei.

DANIEL SEIKEL



Daniel Seikel war von 2008 bis 2012 Doktorand am MPIfG. Er studierte Politikwissenschaft und Volkswirtschaftslehre an der Philipps-Universität Marburg und wurde im Juni 2012 an der Universität zu Köln promoviert. Seit April 2012 arbeitet er am Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ an der Universität Bremen.

Forschungsinteressen: Europäische Integration; Europäische Liberalisierungs- und Privatisierungspolitik; Wirtschaftspolitik; Regulationstheorie.

Zum Weiterlesen

DEEG, R.: *Finance Capitalism Unveiled: Banks and the German Political Economy*. The University of Michigan Press, Ann Arbor 1999.

SEIKEL, D.: *Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken: Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt*. Campus, Frankfurt a.M. 2013.

SEIKEL, D.: *Wie die Europäische Kommission supranationales Recht durchsetzt: Der Konflikt um die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland*. Politische Vierteljahresschrift 54, 292–316 (2013).