

Öffentliche Banken bedürfen gesellschaftlicher Aufsicht

Christoph Scherrer

In Deutschland haben die öffentlichen Sparkassen die große Finanzkrise am besten überstanden. So liegt es nahe, auf der Suche nach einem stabileren und stärker an volkswirtschaftlichen Aufgaben orientierten Finanzsystem öffentliche Banken ins Visier zu nehmen. Dabei kommen die öffentlichen Landesbanken, die zum Teil auch den Sparkassen gehören, mit ins Gesichtsfeld, und diese haben, mit wenigen Ausnahmen, in der Krise die SteuerzahlerInnen ganz erheblich belastet. Aber auch die spanischen Sparkassen, die *Cajas*, die die Immobilienblase in Spanien kräftig mit angeheizt hatten, sind nun in der Krise (Butzbach 2012, 39) und selbst die unter Obhut der Stadt Siena stehende *Monte dei Paschi di Siena*, angeblich die älteste noch existierende Bank der Welt, geriet durch Finanzspekulationen in die Schieflage (Handelsblatt 29.1.2013). In Österreich hat die Notverstaatlichung der Kärntner Landesbank *Hypo Alpe Adria* erhebliche politische Kontroversen ausgelöst.

Somit kann nicht per se davon ausgegangen werden, dass öffentliche Banken eine Alternative zum Finanzcasino darstellen. Vielmehr gilt es zu fragen, unter welchen Umständen und insbesondere mit welcher Unternehmenssatzung (neudeutsch *Corporate Governance*) öffentliche Banken sowohl zu ihrem ursprünglichen Auftrag, sprich die finanzielle Inklusion ärmerer Bevölkerungsschichten und die Förderung der regionalen Wirtschaft, als auch zur Stabilität des Finanzsystems beitragen können.

Für die einflussreiche Prinzipal-Agenten-Theorie liegt das Versagen öffentlicher Banken auf der Hand. Dem öffentlichen Eigentum fehlt eine klare Verantwortungsstruktur, die dessen Missbrauch durch Management oder Politik begünstigt (Shleifer/Vishny 1998). Die Einsichten dieser Theorie sind nicht generell von der Hand zu weisen, doch die Reduktion komplexer Akteurskonstellationen auf ein einfaches Prinzipal-Agenten Verhältnis, überzeugt theoretisch nur bedingt. Im konkreten Fall wirft die empirische Feststellung von einigen Ausnahmen unter den Landesbanken (insbesondere die hessische Landesbank, Helaba) und vor allem das zurückhaltende Engagement der Sparkassen auf dem Feld risikanter Wertpapiere, die Frage auf, wieso nicht insgesamt der öffentliche Bankensektor in Deutschland in die Krise geriet. Mittlerweile liegen etliche Studien vor, die nicht nur empirisch nachweisen, dass öffentliche Banken häufig kosteneffizienter, profitabler und mit geringerem Risiko arbeiten, sondern dies auch theoretisch begründen können (von Meckenheim/Butzbach 2012). Bedauerlicherweise liegen noch keine belastbaren Studien vor, die die Leistungsfähigkeit öffentlicher Banken in Beziehung zu ihrer Unternehmensverfassung setzen. Deshalb werde ich mich im Folgenden diesem Thema zunächst theoretisch annähern, wobei der Ausgangspunkt zunächst die Frage ist, wieso öffentliche Banken ihren ursprünglichen Auftrag aus den Augen verlieren können. Hier verspricht der soziologische Institutionalismus mit seinem Blick auf Legitimationsbeschaffung zusätzliche, überzeugende Erklärungen liefern zu können. Während die Sparkassen durch ihren regionalen Fokus unter geringerem Rechtfertigungsdruck für ihre gemeinwohlorientierte Geschäftstätigkeit stehen, ist der öffentliche Auftrag der Landesbanken jenseits einer

überschaubaren strukturpolitischen Aufgabe wesentlich unklarer definiert. Entsprechend stärker orientieren sich ihre Leitungsgremien am Verhalten des privaten Banksektors. Daraus können einige vorläufige Schlussfolgerungen für die Steuerung von öffentlichen Banken im Sinne allgemeiner Wohlfahrt abgeleitet werden.

Der Beitrag beginnt mit einer kurzen Darstellung der empirisch und theoretisch untermauerten Vorzüge eines öffentlichen Bankensektors. Im nächsten Schritt wird anhand des deutschen öffentlichen Bankensektors aufgezeigt, dass diese Vorzüge nur unter bestimmten Bedingungen realisiert werden. Es folgt eine Betrachtung des Verhaltens der Landesbanken aus Sicht des soziologischen Institutionalismus. Der Beitrag schließt mit noch sehr allgemeinen Schlussfolgerungen für die Governance öffentlicher Banken.

Die Vorzüge öffentlicher Banken

Kurt von Mettenheim und Olivier Butzbach führen in ihrem Plädoyer für gemeinwohlorientierte Banken viele Studien an, die deren Überlegenheit hinsichtlich Kosteneffizienz, Profitabilität und Risikomanagement empirisch belegen (2012, 587f.). Auf der Basis der modernen Bankentheorie ließen sich, so führen sie aus, deren Wettbewerbsvorteile auch theoretisch gut begründen. Diese Theorie beruht auf Theorien der Unternehmungen und fokussiert besonders auf Transaktions-, Informations- und Agenturkosten (Berger et al. 2010; Stiglitz/Weiss 1981). Die Kostenvorteile der öffentlichen Sparkassen beruhen vor allem auf geringeren Kapitalbeschaffungskosten. Sie verfügen über große Spareinlagen, die aufgrund der geringeren Zinsempfindlichkeit der kleineren Sparer im Vergleich mit großen KapitalgeberInnen niedriger verzinst werden. Diese SparerInnen vertrauen zudem in Krisenzeiten eher den Sparkassen als privaten Instituten, so dass in der Krise im Unterschied zu den Anleihemärkten die Zinsen eher nach unten als nach oben tendieren (Dietrich/Wanzenried 2011, 321). Aufgrund ihrer öffentlichen Verfasstheit kommen sie zumeist in den Genuss staatlicher Garantien, so dass sie sich auf den Anleihenmärkten günstig refinanzieren können. Zudem finanzieren sich die Sparkassen wegen ihres Gemeinnützigkeitsstatus zu einem erheblichen Teil über einbehaltene Gewinne.¹ Die Landesbanken konnten lange auf die Depositenüberschüsse der Sparkassen zählen und kamen zudem in den Genuss staatlicher Garantien.

Laut den von Meckenheim und Butzbach zitierten Studien fallen auch die Kosten der Überwachung des Managements (Agenturkosten) bei den öffentlichen Banken geringer aus. Die verzerrten Anreizstrukturen, die das Konzept des Shareholder-Value mit seinen Aktienoptionen und hohen Gewinnbeteiligungen (Stichwort: Bonuskultur) in die privaten Unternehmen eingeführt hat, und die mit zur Finanzkrise beigetragen haben sollen, fehlen in den öffentlichen Banken. Stattdessen verfügen die Sparkassen über ihre Netzwerkstruktur mit übergeordneter Ebene über gute Kontrollmechanismen. Dies gilt allerdings nicht für die Landesbanken (siehe unten).

Das bessere Risikomanagement der öffentlichen Banken wird nicht zuletzt als Folge des geringeren Erfolgsdrucks gesehen. Im Unterschied zu den privaten börsennotierten Banken können ihre EigentümerInnen sie nicht durch Verkauf der Aktienanteile unter Druck setzen. Die EigentümerInnen von öffentlichen Banken sind längerfristig gebunden und tragen deshalb im Ernstfall auch ein höheres Risiko. Der Streubesitz an privaten Banken verleihe deren Management mehr Spielraum gegenüber den EigentümerInnen, was wiederum die Agentenkosten erhöht. Die konzentriertere Eigentumsstruktur im öffentlichen Sektor Sorge dafür, dass das Management besser überwacht wird.

Der zentrale Vorteil der öffentlichen Banken läge darin, dass sie weiterhin dem Hausbankenprinzip (neudeutsch: Relationship Banking) verhaftet sind. Die engere und langfristige Bindung mindere die Informationsasymmetrie zwischen den KreditnehmerInnen und den KreditgeberInnen, da so das Kreditrisiko besser eingeschätzt werden kann. Die hohen Kosten eines dichten Zweigstellennetzes werden durch die Übernahme standardisierter Aufgaben durch zentrale Einrichtungen des Netzwerkes gemindert. Weil die Sparkassen ihre Risiken nicht durch Verbriefung weitergeben („originate to distribute“), sind sie weniger den problematischen Anreizen auf den Sekundärmärkten ausgesetzt (Risikoselektion und moralisches Wagnis). Als großes Netzwerk können sie in guten Zeiten Kapital akkumulieren, was sie in schlechten Zeiten dann einsetzen können, um die Kreditvergabe zu verstetigen (von Mettenheim und Butzbach 2012, 587f.)

Die gemischte Leistungsbilanz des deutschen öffentlichen Bankenwesens

Wie bereits angedeutet, trafen nicht all die oben genannten Vorzüge des öffentlichen Bankenwesens in den letzten Jahren für die deutschen öffentlichen Finanzinstitute zu. Insbesondere die Landesbanken gerieten in die Schiefelage, und zwar nicht aufgrund des üblichen Kreditrisikos bedingt durch wirtschaftlichen Strukturwandel oder durch allgemeine Wirtschaftskrisen (dazu erholte sich die deutsche Exportwirtschaft zu rasch von der Finanzkrise), sondern aufgrund hochspekulativer Geschäfte. Selbst einige Sparkassen kamen vom Pfad der Tugend ab.²

Im Verhältnis zu den Finanzmarktaktivitäten der Landesbanken blieben die Sparkassen allerdings insgesamt dem traditionellen, Risiken minimierenden Verhalten verhaftet. Das traditionelle Einlagengeschäft mit Nichtbanken steht bei den Sparkassen weiterhin im Vordergrund mit 70% an den Gesamtverbindlichkeiten. Im Gegensatz zu den privaten Banken und den Landesbanken haben sie sogar durch Ausweitung ihres Kreditportfolios kontrazyklisch gewirkt (Semenyshyn 2011). Gleichwohl haben sich die Sparkassen dem Trend zur Finanzialisierung (hier mit „Handel mit Wertpapieren, vor allem mit Derivaten“ und „hohe Vorstandsbezüge“ operationalisiert) nicht entzogen. Erstens haben auch sie Zertifikate vertrieben, zweitens sich über ihre Kontrolle der Dekabank an der Erstellung von Investmentzertifikaten beteiligt und drittens halten sie über ihre Verbände Anteile an den Landesbanken. Dort wo sie sehr direkt Einfluss genommen haben, z.B. bei der Helaba, setzten sie allerdings risikominimierende Strategien durch (Polikhronidi 2012). Die Höhe der Vergütung für Vorstandsmitglieder von Sparkassen bleibt zwar deutlich unter dem Niveau der privaten Großbanken, doch der Vorstandsvorsitzende der Kreissparkasse Köln, Alexander Würst, führte 2011 die Rangliste der deutschen Sparkassenvorstände mit 756.000 Euro an (Handelsblatt 2.1.2013).

Die Landesbanken haben sich hingegen auf der Passiv-Seite der Bilanz stärker auf Kapitalmarktfinanzierungen und auf der Aktivseite deutlich weniger aufs klassische Kreditgeschäft verlassen (Noack 2009, 6-8). Vorreiter beim Einstieg in das internationale Investmentbanking war die WestLB. 1996 kaufte sie die Londoner Investmentbank Panmure Gordon & Co, die sich im großen Stil an Unternehmen beteiligte. Sie musste 2004 wegen hoher Verluste verkauft werden (Bloomberg Businessweek 2004). Die WestLB verließ jedoch nicht das Investmentbanking. Wertpapiere hatten einen Anteil von 32,5% an den Aktiva der Bank im Jahr 2007. Das Handelsvolumen an Derivaten betrug das Neunfache der Aktiva im Jahr 2007. Bei der Helaba betrug es das 3,4 fache, bei der Deutschen Bank allerdings das 24,5 fache, der Extremwert unter deutschen Banken. Ein weiteres Beispiel

für die Verstrickung in der Finanzialisierung ist der Umstand, dass 2007 die Bayerische Landesbank 93,7% ihres Handels mit Derivaten nicht für die Absicherung eigener Risiken, sondern allein für den Handel betrieben hat (Hardie/Howarth 2009, 1024).

Die im Handel und Kauf von internationalen Wertpapieren eingegangenen Risiken führten beim Ausbruch der Finanzkrise zu erheblichen Verlusten bei den Landesbanken, wobei einige ihre eigenständige Existenz verloren. Zu diesen gehörte die WestLB. Noch vor der Lehman Brothers Pleite im September 2008 musste die WestLB risikobehaftete Wertpapiere in Höhe von 23 Mrd. Euro aus ihrer Bilanz ausgliedern und dabei Garantien des Landes Nordrhein-Westfalens und der Sparkassenverbände in Anspruch nehmen. Ende 2009 wurden nochmal 77 Mrd. Euro in eine „Abwicklungsanstalt“ übertragen. 2010 bezeichnete die EU Wettbewerbskommission diese Übertragung aufgrund zu hoch bewerteter Vermögenswerte als unerlaubte Beihilfe. Sie forderte den Verkauf der Bank. Angesichts des Fehlens eines tragfähigen Geschäftsmodells fand sich kein Käufer und am 30. Juni 2012 wurde die WestLB aufgelöst (Andresen 2012).

Zur Vergütung der Vorstandsmitglieder finden sich in den Geschäftsberichten der Landesbanken nur summarische Angaben. Beispielsweise erhielt der 7-köpfige Vorstand der Helaba 5 Mio. Euro im Jahre 2011 (Helaba Geschäftsbericht 2011, 91). Somit ist zu vermuten, dass der Vorsitzende des Vorstands etwas über eine Mio. Euro bezog. Der damalige Deutsche-Bank-Chef Josef Ackermann verdiente allerdings 8,8 Millionen (Köhler 2011).

Verlust des Geschäftsmodells der Landesbanken

Als unmittelbare Ursache des zur Krise führenden Verhaltens der Landesbanken wird in der Literatur häufig der Verlust ihres auf staatlichen Garantien beruhenden Geschäftsmodells gesehen (z.B. Hüfner 2010). Bis 2001 waren die Landesbanken durch die „Gewährsträgerhaftung“ ihrer jeweiligen Gebietskörperschaft vor Insolvenz geschützt. Zusätzlich garantierten die Gewährsträger das Fortbestehen der Landesbank als Organisation („Anstaltslast“; Engerer/Schrooten 2005).

In dem Maße wie die Landesbanken ihre Geschäftstätigkeit ausweiteten, sahen sich die privaten Banken zunehmend durch die staatliche Gewährsträgerhaftung im Nachteil. Diese Gewährsträgerhaftung verschaffte den Landesbanken eine hohe Bonität. Diese bedeutete gerade im internationalen Geschäft niedrigere Refinanzierungskosten, denn dort gewannen die Klassifizierungen der Ratingagenturen bereits früh an Gewicht. Doch lange verfügten die deutschen Privatbanken über keine rechtlichen Mittel, den Landesbanken, und insbesondere der WestLB, Einhalt zu gebieten. Erst durch die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Marktes mit seinen Regeln gegen öffentliche Beihilfe erhielten die privaten Banken die Möglichkeit, mit rechtlichen Mitteln gegen die Landesbanken vorzugehen. Der 2001 vereinbarte außergerichtliche Kompromiss beinhaltete die Abschaffung der Gewährsträgerhaftung bis 2005 (ausführlich in Seikel 2013).

Bis zum Ende der Gewährsträgerhaftung im Jahr 2005 nutzen die Landesbanken ihr gutes Rating und verschulden sich zu günstigen Konditionen in einem hohen Maße. Sie weiteten insbesondere das Kreditsatzgeschäft aus und refinanzierten mittel- und langfristige Anlagen vermehrt kurzfristig (Zimmer et al. 2011, 56). Eine umfangreiche ökonomische Studie kam zu dem Ergebnis, dass das Risikoverhalten der Landesbanken vor 2001 sich nicht wesentlich von dem der privaten Großbanken unterschied, danach jedoch die Landesbanken deutlich höhere Risiken eingingen und geringere Zinsen auf ihre Ausleihungen verlangten (Fischer et al. 2011).

Das Geschäftsmodell der Landesbanken wurde allerdings nicht nur durch den Entzug der staatlichen Garantien gefährdet. Zum einen hatten die Landesbanken durch die elektronische Datenverarbeitung ihre Aufgabe als Girozentrale bereits in den 1970er Jahren verloren. 1976 setzten zudem die Sparkassen durch, dass sie ihre Liquiditätsreserven (überschüssiges Geld) nicht mehr bei den Landesbanken zu deponieren hatten. Dadurch verloren die Landesbanken eine sichere Basis auf der Passivseite ihrer Bilanzen. Die Refinanzierungskosten stiegen. Zum anderen drängten die ständig größer werdenden Sparkassen in der Arbeitsteilung mit den Landesbanken auf mehr Betätigungsfelder (Poullain 2007). Da das Betätigungsfeld der Girozentralen im Verhältnis zu den Sparkassen kleiner wurde, traten sie untereinander schärfer in Konkurrenz um gewerbliches Kreditgeschäft, wobei sie als Neankömmlinge “zudem oft die – schlechteren – Risiken übernehmen, die ihre Konkurrenten übrig gelassen haben” (Hertl 1981). Dies wiederholte sich vor der Finanzkrise, als die Landesbanken wiederum erst zu einer Zeit neue Geschäftsfelder erschlossen, als diese bereits von anderen Instituten besetzt worden waren (Zimmer et al. 2011, 111).

So einleuchtend der Hinweis auf die veränderten Geschäftsgrundlagen der Landesbanken auch ist, so stellt sich doch die Frage, ob es nicht Alternativen gab. Warum mussten die Landesbanken neue Geschäftsfelder erschließen und dabei höhere Risiken eingehen? Hätten sie sich nicht auch bescheiden können oder zumindest wie die Helaba deutlich vorsichtiger agieren können? Dies wirft die Frage nach Erwartungen der EigentümerInnen an ihre Landesbanken als auch die Frage nach dem Selbstverständnis der Leitung der Landesbanken auf.

Die Politik setzt hohe Renditeziele

Für die AnhängerInnen der Prinzipal-Agent-Theorie ist das Fehlverhalten der Landesbanken nicht überraschend. Unter der Annahme nutzenmaximierender Individuen gehen sie nicht davon aus, dass die von den EigentümerInnen bestellte Geschäftsleitung tatsächlich auch im Sinne der EigentümerInnen handeln. Im Falle staatlichen Eigentums kommt noch eine zweite Prinzipal-Agent-Beziehung hinzu, nämlich die zwischen der Bevölkerung und den gewählten PolitikerInnen. PolitikerInnen könnten der Versuchung unterliegen, ihren Einfluss über die Bankgeschäfte zur Machtvermehrung ihrer Person oder Partei anstatt für das Allgemeininteresse zu nutzen (La Porta et al. 2002; Apreda 2006).

Angesichts der hohen Verluste der Landesbanken können diese staats-skeptischen Einsichten nicht ohne weiteres von der Hand gewiesen werden. Landesregierungen begannen sich für die Landesbanken zu interessieren, als deren “neue geschäftspolitische Ausrichtung Erfolge zeigte” (Poullain 2007). In Zeiten knapper öffentlicher Kassen setzten sie den Landesbanken hohe Renditeziele, im Falle von Sachsen sogar 15% aufs Eigenkapital (Schrooten 2009, 393). Auch die Miteigentümer der Landesbanken, die Sparkassenverbände, erwarteten gute Renditen. Beispielsweise forderte ein Strukturgutachten der Sparkassenorganisation von 1987 ein stärkeres Engagement der Landesbanken im Auslands- und Wertpapiergeschäft, die als besonders Zukunfts- und gewinnträchtig bezeichnet wurden (Blohm 1988). Der Fall der Helaba zeigt jedoch, dass ein größerer Einfluss der Sparkassen auf die Geschäftstätigkeit einer Landesbank zu vorsichtigem Verhalten führte (Polikhronidi 2012).

Die Verluste der Landesbanken relativieren sich angesichts der staatlichen Rettungsmaß-

nahmen für zwei große deutsche Privatbanken, die Commerzbank und die Hypo Real Estate Holding (HRE). Selbst die Deutsche Bank erhielt von den amerikanischen SteuerzahlerInnen 8,5 Mrd. US-Dollar Unterstützung via der Übernahme der Verpflichtungen der Versicherungsgesellschaft AIG aus dem Handel mit Credit Default Swaps (SIGTARP 2009, 20). Und wie bereits erwähnt, kamen die ebenfalls öffentlich-rechtlichen Sparkassen gut durch die Krise.

Insgesamt bedarf die Prinzipal-Agent-Theorie bereits aus Gründen der Empirie einer Differenzierung. Eine Verfeinerung des Ansatzes findet sich in einer Studie zur Qualität der Aufsichtsratsmitglieder deutscher Finanzinstitute. Die Autoren werteten die Lebensläufe von 426 Aufsichtsratsmitgliedern in den 29 größten deutschen Banken aus und fanden eine schwache Finanzmarkt- und Bankerfahrung vor allem bei Aufsichtsräten in öffentlich-rechtlichen Banken. Die jeweilige Erfahrung der Aufsichtsräte wurde mit den in der Finanzkrise eingetretenen Verlusten korreliert, wobei ein enger Zusammenhang zwischen mangelnder Erfahrung und hohen Verlusten sichtbar wurde (Hau und Thum 2009). Diese Studie ist allerdings zu einem Zeitpunkt entstanden, als das gesamte Ausmaß der Krise bei der privaten Hypo Real Estate Holding (HRE) und der Commerzbank noch nicht abzusehen war. Gerade dem Aufsichtsrat der HRE hatte die Studie eine hohe Kompetenz in Finanzfragen bescheinigt.

Die Prinzipal-Agent-Theorie ist allerdings nicht die einzige Theorie, die eine Diskrepanz zwischen ursprünglichem Auftrag und tatsächlichem Verhalten zu erklären vermag. Weitere Einsichten sind beim soziologischen Institutionalismus zu erwarten.

Mission Creep: Das geänderte Verständnis vom öffentlichen Auftrag

Für die Institutionelle Theorie stehen Legitimationserfordernisse im Vordergrund der Erklärung für individuelles und kollektives Verhalten. Insbesondere unter den Bedingungen von Unsicherheit und Wettbewerb käme es dazu, dass sich AkteurInnen stark in ihrem Verhalten an anderen orientieren. DiMaggio und Powell haben hierfür den Begriff „Isomorphie“ gewählt und drei Übertragungswege unterschieden: durch Zwang (Hierarchie oder Konkurrenz), durch Nachahmung oder durch Professionalisierung (DiMaggio und Powell 1983). Für alle drei Kanäle können im Falle der Landesbanken empirische Evidenzen für eine Annäherung an das Verhalten des privaten Finanzsektors gefunden werden, die im Folgenden kurz beleuchtet werden sollen.

Die Erweiterung des Geschäftsfeldes der Landesbanken jenseits des Depositen- und Kreditgeschäftes trieb vor allem Ludwig Poullain als Vorstandsvorsitzender (1969-1978) der Westdeutsche Landesbank Girozentrale (WestLB) voran. Er machte die WestLB schnell zu einer großen universellen Geschäftsbank, wobei er es als seine Mission ansah, seine Bank auf Augenhöhe der Deutschen Bank zu führen (Poullain 2004). Für ihn waren die alten Landesbanken „schlafende Anstalten“. Zudem trat er für befristete Verträge mit Gewinnbeteiligung statt der bisherigen Verbeamtung für die Vorstände von Sparkassen ein.

Beim Gehalt ging Poullain mit gutem Beispiel voran. 1976, vor seiner fristlosen Kündigung aufgrund staatsanwaltlicher Ermittlungen, hatte er ein Jahresgehalt von ca. 500.000 DM (zum Vergleich: der damalige Bundeskanzler Schmidt erhielt 233.000 DM im Jahre 1978. Der Spiegel 29.9.1980).

Der Erfolg der WestLB erhöhte den Konkurrenzdruck für die privaten Banken im Firmenkundengeschäft. Firmen wie der Röhrenproduzent Mannesmann begrüßten die neue Konkurrenz: „wir hängen in den Klauen der Deutschen Bank! Wir brauchen mehr Wett-

bewerb!“ (zitiert in Neßhöver 2009). Für diese Engführung des öffentlichen Auftrags auf die Schaffung von mehr Wettbewerb fand Poullain Unterstützung bei den hochrangigen sozialdemokratischen Finanzexperten Karl Schiller und Karl Otto Pöhl (Blohm 1988).

In den Wirtschaftswissenschaften herrschte vor der Krise allgemein ein Konsens zugunsten von Deregulierung und Privatisierung gerade für den Finanzsektor in Deutschland (Dullien/von Hardenberg 2009). Die Kritik an den öffentlich-rechtlichen Banken gipfelt in der Behauptung, diese hätten die gesamte Branche „vor die Wand gefahren“ (Möschel 2005, 3). Im europäischen Kontext konnten die deutschen Landesbanken und Sparkassen immer weniger Verbündete finden, da in vielen europäischen Nachbarstaaten die öffentlichen Banken privatisiert wurden. Beispielsweise sank der Anteil an den gesamten Bankaktiva staatlicher Banken in Italien von über 60% im Jahre 1992 auf 17% im Jahre 1999 (Engerer/Schrooten 2004, 66).

Während die Sparkassen über das Regionalprinzip und ihr soziales Engagement ihren öffentlich-rechtlichen Status weitgehend aus der öffentlichen Diskussion heraushalten konnten, wussten die Landesbanken der geballten Kritik wenig entgegen zu setzen, zumal, wie oben ausgeführt, ihre Führungen selbst nicht von gemeinwirtschaftlichen Prinzipien überzeugt waren.

Zusammenfassend können für die Annäherung an das Verhalten des privaten Finanzsektors die von DiMaggio und Powell genannten Übertragungskanäle identifiziert werden. Das Zwangselement kommt sowohl über die Konkurrenz durch die privaten AnbieterInnen als auch durch die Erwartungen der EigentümerInnen zum Tragen. Die zentralen AkteurInnen der Geschäftsfeldausweitung der Landesbanken nahmen sich die privaten Großbanken zum Vorbild. Die für die Ausbildung des Managements zuständige Wissenschaftsdisziplin, die Wirtschaftswissenschaften und insbesondere die Finanzwissenschaft, befürwortete Finanzialisierungsstrategien. Das Phänomen der besseren Performanz von Landesbanken, die stärker von den Sparkassenverbänden kontrolliert werden, findet aus der Perspektive des Institutionalismus auch eine Erklärung. Die regional tätigen Sparkassen, die ihre Gewinne vornehmlich sozialen Zwecken und nicht allgemein den Kommunalhaushalten zu führen, sind den drei isomorphen Kanälen weniger ausgesetzt.

Fazit

Öffentliche Banken können gemeinwohlorientiert effizient und profitabel Finanzdienstleistungen anbieten. Das deutsche Beispiel zeigt aber, dass die Gefahr groß ist, dass diese Institute ihren ursprünglichen Auftrag aus dem Auge verlieren. Die pauschale Kritik an öffentlichem Eigentum aus der Perspektive der Prinzipal-Agent-Theorie greift jedoch zu kurz. Überzeugender sind institutionelle Deutungsversuche mit Hinweis auf die drei isomorphen Kanäle von Zwang, Nachahmung und Professionalisierung. Überlegungen zu einer Governance der öffentlichen Banken, die dafür Sorge trägt, dass diese ihrem öffentlichen Auftrag treu bleiben, sollten diese Kanäle berücksichtigen. Erstens muss der Konkurrenzdruck gering gehalten werden. Dies bedeutet, dass die Politik keine zu hohen Profiterwartungen an die öffentlichen Institute heranträgt, dass diese sich nur beschränkt gegenseitig Konkurrenz machen sollten, und dass diese auf Konkurrenz zu privaten Finanzdienstleistern auf Geschäftsfeldern, die nicht zum öffentlichen Auftrag gehören, verzichten sollten. Eine Eingrenzung der destabilisierenden Konkurrenz unter privaten FinanzakteurInnen wäre flankierend sehr hilfreich. Zweitens muss der Drang zur Nachahmung der privaten Finanzspekulation begrenzt werden. Dies könnte am Besten gelingen,

wenn die Gemeinwohlorientierung gesellschaftlich Beachtung findet und Abweichungen mit Reputationsverlust bestraft werden. Eine stärkere Beteiligung gemeinwohlorientierter Organisationen in der Aufsicht der öffentlichen Banken könnte dazu beitragen. Drittens müsste die Professionalisierung des Managements unter Berücksichtigung der Gemeinwohlorientierung erfolgen, sprich das derzeitige Monopol der rein marktorientierten Volks- und Betriebswirtschaft an den Universitäten muss einer kartellamtlichen Überprüfung unterzogen werden.

Literatur

- Andresen, Tino (2012) Ein schmerzhafter Tag für die WestLB, Handelsblatt 21.3.2012.
- Apreda, Rodolfo (2006) Dual Governance in State-owned Banks. CEMA Working Paper No. 319.
- Berger, Allen/Molyneux, Philip/Wilson, John (eds) (2010) The Oxford handbook of banking. Oxford: Oxford University Press.
- Blohm, Bernhard (1988) Szenen einer Ehe. Im dritten Versuch soll die Fusion zwischen WestLB und Helaba klappen. Die Zeit 16. September 1988.
- Bloomberg Businessweek (2004) <http://www.businessweek.com/stories/2004-02-08/westlb-battling-to-get-off-the-ropes>.
- Butzbach, Olivier (2012) European Savings Banks and the Future of Public Banking in Advanced Economies: The Cases of France, Germany, Italy, and Spain. In: Public Banking Institute Journal, 1(1), 35-78.
- Der Spiegel (29.9.1980) <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-14315107.html>
- Die Zeit (1969) Sturz vor der Krönung. Die Zeit. 27. Juni 1969.
- Die Zeit (1973) <http://www.zeit.de/1973/21/Kurskorrektur>
- Dietrich, Andreas/Wanzenried, Gabrielle (2011) Determinants of bank profitability before and during the crisis: Evidence from Switzerland. In: Journal of International Financial Markets, Institutions and Money, Vol 21, 307-27.
- DiMaggio, Paul J./Powell, Walter W. (1983) The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: American Sociological Review 48(2), 147-160.
- Dullien, Sebastian/van Hardenberg, Christiane (2009) Deregulierung in der öffentlichen Debatte in Deutschland. Hans-Böckler-Stiftung.
- Fischer, Markus J./Hainz, Christa/Rocholl, Jörg/Steffen, Sascha (2012) Government Guarantees and Bank Risk Taking Incentives. AFA 2012 Chicago Meetings Paper.
- Hardie, Iain/Howarth, David (2009) Die Krise not La Crise? The Financial Crisis and the Transformation of German and French Banking Systems. In: Journal of Common Market Studies 47(5), 1017-1039.
- Hau, Harald/Thum, Marcel (2009) Subprime crisis and board (in-)competence: private versus public banks in Germany. Banks and the Crisis. In: Economic Policy 24(10), 701-752.
- Hertl, Rudolf (1981) Sparkassen spielen nicht mehr mit. In: Die Zeit 12. Juni 1981.
- International Monetary Fund (2006) IMF Country Report No. 06/436. Germany: Selected Issues, 76-98.
- Köhler, Manfred (2011) Geheimsache Vorstandsgehalt. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 15. Juni 2011.
- La Porta, Rafael/Lopez-de-Silanes, Florencio/Shleifer, Andrei (2002) Government Ownership of Commercial Banks. In: Journal of Finance 57(1), 265-301.
- Lepper, Markus (2003) Die Verwendung und insbesondere die Ausschüttung von Sparkassengewinnen. Baden-Baden: Nomos.
- Möschel, Wernhard (2005) Konsolidierung des deutschen Bankensektors - durch Wettbewerb. ifo Schnelldienst. 58/23, 3.

- Neßhöver, Christoph (2009) Denen habe ich den Marsch geblasen. In: Handelsblatt 23. Dezember 2009.
- Noack, Harald (2009) Konsolidierung als kompetenter Partner der Sparkassen. Die Zukunft der Landesbanken - Zwischen Konsolidierung und neuem Geschäftsmodell. Bonn: Wiso-Diskurs. Friedrich-Ebert-Stiftung. 5-10.
- Polikhronidi, Xeniya (2012) The link between the corporate governance of the German Landesbanken and their performance during the recent financial crisis: the case study of Helaba and WestLB. unveröff. Masterarbeit im Studiengang Global Political Economy. Universität Kassel.
- Poullain, Ludwig (2004) Sittenverfall im Bankenwesen: Ungehaltene Rede. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung 15. Juli 2004.
- Poullain, Ludwig (2007) Die öffentlich-rechtliche Misere. In: Handelsblatt 18. Dezember 2007.
- Schrooten, Mechthild (2009) Landesbanken: Rettung allein reicht nicht. In: DIW Wochenbericht. No. 24. Berlin: DIW, 390-396.
- Seikel, Daniel (2013) Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken: Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt, Frankfurt: Campus.
- Semenyshyn, Halyna (2011) The Role of German Savings and Cooperative Banks in Providing Stability in the Time of Global Financial Crisis. unveröff. Masterarbeit im Studiengang Global Political Economy. Universität Kassel.
- Shleifer, Andrei/Vishny, Robert W. (1998) The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- SIGTARP – Office of the Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program (2009) Factors affecting efforts to limit payments to AIG counterparties. SIGTARP-10-003, 17.
- Stiglitz, Joseph/Weiss, Andrew (1981) Credit rationing in markets with imperfect information. In: American Economic Review, Vol. 71, 353-76.
- von Mettenheim, Kurt/Butzbach, Olivier (2012) Alternative banking: Theory and evidence from Europe, in: Brazilian Journal of Political Economy 32(4), 580-596.
- Zimmer, Daniel, et al. (2011) Gutachten über Ausstiegsstrategien aus krisenbedingten Beteiligungen an Banken. Berlin: Bundesfinanzministerium.

Anmerkungen

- 1 Die Sparkassen führen in der Regel einen Teil ihres Gewinns den Rücklagen zu und schütten den anderen Teil an die kommunalen Träger der Sparkassen aus oder (abhängig von der jeweiligen Satzung) stellen ihn direkt für gemeinnützige Zwecke bzw. ihren gemeinnützigen Stiftungen zur Verfügung (Lepper 2003).
- 2 Einige Sparkassen förderten vor der Finanzkrise hochriskante Geschäfte, z.B. spekulative Fonds für Lebensversicherungen (Handelsblatt, 13.03.2013).