

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/11494 –**

Load the boat

Vorbemerkung der Fragesteller

Vor dem Wegfall der Gewährträgerhaftung zum 18. Juli 2005 haben zahlreiche Landesbanken massiv in zum Teil hochspekulative Anlagen investiert. Unter dem Motto „load the boat“ (DER SPIEGEL, Nr. 44/2008, Seite 62) hat nicht zuletzt auch die Bayerische Landesbank vermehrt Geld aufgenommen und auf dem Kapitalmarkt investiert. Die Ursache lag vor allem darin begründet, dass die öffentlich-rechtlichen Institute nur bis zu diesem Zeitpunkt von den aufgrund der Gewährträgerhaftung im Vergleich zu privaten Geschäftsbanken deutlich günstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten profitieren konnten. Aufgrund der Höhe der investierten Mittel kann diese Vorgehensweise auch von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) nicht unbemerkt geblieben sein.

1. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung die Summe der von den Landesbanken jährlich auf dem Kapitalmarkt investierten Mittel seit 2001 geändert, und wie stellt sich im Vergleich dazu die jeweils jährlich vergebene Kreditsumme dar?

Der Anstieg der Wertpapierbestände der Landesbanken zwischen den Jahren 2001 und 2008 stellt sich wie folgt dar: 2001 (214 Mrd. Euro), 2002 (217 Mrd. Euro), 2003 (234 Mrd. Euro), 2004 (245 Mrd. Euro), 2005 (265 Mrd. Euro), 2006 (308 Mrd. Euro), 2007 (331 Mrd. Euro), bis September 2008 (340 Mrd. Euro). Die von den Landesbanken an Nicht-Banken gewährten Buchkredite haben im Zeitraum von 2001 bis 2008 wie folgt zugenommen: 2001 (472 Mrd. Euro), 2002 (479 Mrd. Euro), 2003 (472 Mrd. Euro), 2004 (422 Mrd. Euro), 2005 (436 Mrd. Euro), 2006 (469 Mrd. Euro), 2007 (516 Mrd. Euro), bis September 2008 (552 Mrd. Euro).

2. Hatte die BaFin Anzeichen dafür, dass im Vorfeld des Wegfalls der Gewährträgerhaftung vermehrt Gelder von den Landesbanken auf dem Kapitalmarkt angelegt wurden, und wenn ja, wie hat die BaFin darauf reagiert?

Die Aufsicht hatte aufgrund der monatlichen Bilanz-Statistik-Meldungen von der Entwicklung Kenntnis erhalten. Geschäftspolitische Entscheidungen der jeweiligen Landesbank obliegen jedoch allein deren Geschäftsleitung, die auch von den Aufsichts- und Verwaltungsräten kontrolliert wird. Der Gesetzgeber hat der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) keine Befugnisse eingeräumt, Auflagen zur Geschäftspolitik gegenüber dem Vorstand zu Investments in Kapitalmarktanlagen anzuordnen. Die Aufsicht hat vielmehr den Bewertungsansatz in der Bilanz, das Risikomanagement und die Eigenkapitalunterlegung geprüft. So hat die Bankenaufsicht anhand der Eigenkapitalmeldungen kontrolliert, dass die Positionen gemäß den jeweils geltenden aufsichtsrechtlichen Bestimmungen ausreichend mit Eigenkapital unterlegt wurden. Des Weiteren prüfte die Aufsicht durch Auswertung der Prüfungsberichte der Jahresabschlussprüfer, ob die Mindestanforderungen an die Handelsgeschäfte (MaH) bzw. die Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) eingehalten wurden und dass die Wertansätze den gesetzlichen Bestimmungen entsprachen. Dieser Erkenntnisprozess wurde durch Sonderprüfungen gemäß § 44 KWG ergänzt. Zusätzlich wurden in den mindestens jährlich mit dem Vorstand durchgeführten Aufsichtsgesprächen die Geschäftspolitik und die sich daraus ergebenden Risiken besprochen. Bei Bedarf gab es Aufsichtsgespräche mit dem internen Risikomanagement, der internen Revision oder den Abschlussprüfern. Vor allem vor dem Hintergrund der aktuellen Finanzmarktkrise lässt sich die Aufsicht gegenwärtig verstärkt interne Risikoreports und im Bedarfsfall Unterlagen des Risikoausschusses und des Aufsichtsrates vorlegen.

3. Wie oft hat die BaFin die einzelnen Landesbanken seit 2001 geprüft?

Das Instrument der Sonderprüfung nach § 44 KWG wird risikoorientiert entsprechend der geschäftlichen Ausrichtung und bankaufsichtlichen Risikoklassifizierung eines Instituts eingesetzt. Bei den Landesbanken (ohne Tochterunternehmen) fanden folgende Sonderprüfungen statt: 9 im Jahr 2001; 8 im Jahr 2002; 7 im Jahr 2003; 8 im Jahr 2004; 9 im Jahr 2005; 11 im Jahr 2006 und 16 im Jahr 2007. Schwerpunkte der Prüfungen waren die Einhaltung des § 25a KWG, insbesondere im Handels-, Wertpapier- und Kreditgeschäft sowie die Werthaltigkeit von Kreditengagements. Ferner wurde auf Antrag der Institute die Eignung von internen Marktrisikomodellen und internen Ratingsystemen sowie das dafür vorhandene Kontrollumfeld untersucht. Der Anstieg der Prüfungen in den Jahren 2006 und 2007 ist auch darauf zurückzuführen, dass sämtliche Landesbanken interne Ratingsysteme zur Eigenkapitalunterlegung verwenden, die einer aufsichtlichen Prüfung bedürfen. Weitere Prüfungsschwerpunkte ergaben sich aus der geschäftsspezifischen Ausrichtung der jeweiligen Landesbank.

4. Wann ist der BaFin erstmalig aufgefallen, dass die von den Landesbanken aufgenommenen Mittel in keinem Verhältnis zu der Kreditvergabe stehen?

Im gesamten Zeitraum ab dem Jahr 2001, das heißt auch schon vor dem Wegfall der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast, haben die aufgenommenen Mittel die Kredite an Nicht-Banken deutlich überschritten. So überstieg 2001 der Bestand der aufgenommenen Mittel (verbriefte Verbindlichkeiten, Verbindlichkeiten gegenüber Nicht-Banken) die Kredite an Nicht-Banken um 43 Prozent und im September 2008 um 58 Prozent. Zur bankaufsichtlichen Reaktion siehe Beantwortung zu Frage 2. Zu berücksichtigen ist, dass die Höhe der aufgenommenen

Gelder und deren Anlage auch durch die Liquiditätsausgleichsfunktion der Landesbanken für die angeschlossenen Sparkassen bestimmt werden.

5. Hat die BaFin vor dem Wegfall der Gewährträgerhaftung am 18. Juli 2005 die Landesbanken verstärkt geprüft, und wenn nein, warum nicht?

Die BaFin und die Deutsche Bundesbank nehmen ihre Prüfungen unabhängig von der Rechtsform eines Instituts und des Bestehens von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung unter risikoorientierter Sicht vor. Zu den durchgeführten Prüfungen siehe Frage 3.

6. Wann hatte die Bundesregierung erstmalig Anzeichen dafür, dass der Wegfall der Gewährträgerhaftung zu einer verstärkten Geldaufnahme durch die Landesbanken führte, und wie ist die Bundesregierung mit den Hinweisen umgegangen?

Siehe Antwort zu Frage 2.

7. Wie oft wurden bezogen auf den Zeitraum seit 2001 im Durchschnitt die öffentlich-rechtlichen Banken und insbesondere die Landesbanken von der BaFin geprüft, und wie stellt sich im Vergleich dazu die Anzahl der im gleichen Zeitraum bei privaten Geschäftsbanken durchgeführten Prüfungen dar?

Im Jahr 2001 führte die deutsche Finanzaufsicht bei den 176 Instituten aus der Gruppe der größeren Banken insgesamt 33 Sonderprüfungen durch, wovon 9 Landesbanken betrafen. Im Jahr 2002 ordnete die BaFin 31 Sonderprüfungen bei den 73 Kredit- und Landesbanken der Großbankenabteilung an, davon entfielen 8 auf die Landesbanken. In 2003 wurden bei den 67 Kredit- und Landesbanken der Gruppe der größeren Banken 22 Prüfungen durchgeführt, davon betrafen 7 die Landesbanken. Im Jahr 2004 galten von 346 im gesamten Bankensektor durchgeführten Prüfungen 8 den Landesbanken. Im Jahr 2005 wurden bei den 208 privaten Kreditbanken unter Einschluss der Großbanken 46 und bei den Landesbanken 9 Prüfungen vorgenommen. Im Jahr 2006 belief sich dieses Verhältnis bei leicht verringerter Anzahl der privaten Banken auf 53 zu 11. Schließlich ordnete die BaFin im Jahr 2007 bei den 204 Kreditbanken 74 und bei den Landesbanken 16 Prüfungen an. Die angegebenen Zahlen enthalten auch vom Institut selbst beantragte Prüfungen zur Anerkennung des internen Marktrisikomodells und interner Ratingsysteme.

8. Welche Möglichkeiten hat die BaFin, das Kreditaufnahme- und Investitionsverhalten der Landesbanken zu kontrollieren, und inwieweit sind diese nach Ansicht der Bundesregierung ausreichend bzw. verbesserungswürdig?

Siehe Antwort zu Frage 2. Nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen haben in der Regel Geschäftsleitung und der/die Anteilseigner die Entscheidungen über die geschäftspolitischen Ausrichtungen zu treffen und zu verantworten. Zu berücksichtigen ist auch die Kontrollfunktion des Aufsichtsrates. Bei der Teilnahme an Aufsichtsratssitzungen gemäß § 44 Abs. 4 KWG oder durch Anschreiben an den Aufsichtsratsvorsitzenden kann die Aufsicht gegebenenfalls die Mitglieder des Aufsichtsrats für die durch die Geschäftspolitik eingegangenen Risiken sensibilisieren; diese Möglichkeit hat die Aufsicht genutzt. Mögliche künftige Eingriffsrechte der Aufsicht müssen in Übereinstimmung mit den oben genannten Grundsätzen stehen.

9. Hat es im Zusammenhang mit dem Anlageverhalten der Landesbanken vor dem Wegfall der Gewährträgerhaftung Fehler der BaFin gegeben, und wenn ja, welche, und welche Maßnahmen hat die Bundesregierung bislang ergriffen, um diese künftig zu vermeiden?

Im Hinblick auf das Anlageverhalten der Landesbanken sind keine Fehler der Aufsicht zu erkennen, zumal das Anlageverhalten durch die damaligen bankaufsichtlichen Regeln gedeckt war. Mögliche Änderungen des aufsichtlichen Regelwerkes und des Aufsichtsprozesses hat das Forum für Finanzstabilität formuliert. Die dort formulierten Vorschläge wurden von den G10-Regierungschefs beschlossen und werden sukzessive umgesetzt.

10. Welche Konsequenzen müssten nach Ansicht der Bundesregierung aus den Verlusten der Landesbanken im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise gezogen werden?

Die Landesbanken müssen tragfähige Geschäftsmodelle entwickeln. Auch sollten die Anteilseigner eine Konsolidierung der Landesbanken aktiv fördern. Die Länder und die Sparkassen sind daher aufgefordert, zügig zu handeln.

11. Wie hoch sind nach Kenntnis der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise die Verluste der Landesbanken im Vergleich zu denen der privaten Geschäftsbanken?

Die GuV-wirksamen Belastungen der Landesbanken und Geschäftsbanken insgesamt aufgrund der Finanzmarktkrise in 2007 und 2008 bewegen sich jeweils auf einem niedrigen zweistelligen Milliardenbereich.

12. Welche Funktion sollten nach Ansicht der Bundesregierung die Landesbanken in der Bundesrepublik Deutschland künftig wahrnehmen, und inwieweit könnte die Kreditversorgung der deutschen Wirtschaft auch ohne die Landesbanken sichergestellt werden?

Aufgrund der Auswirkungen der Finanzmarktkrise haben sich die Anteilseigner einzelner Landesbanken in den letzten Monaten verstärkt mit der Tragfähigkeit des Geschäftsmodells ihrer Landesbank befasst und in Einzelfällen grundlegende Neuausrichtungen eingeleitet. Dieser Prozess ist aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich positiv zu bewerten. Im Übrigen hat die Bundesregierung zum Ausdruck gebracht, dass sie eine weitere Konsolidierung im Landesbankensektor für wünschenswert erachtet.

13. Welche Landesbanken haben bislang Mittel aus dem Rettungspaket der Bundesregierung beantragt, wie hoch ist die Summe der Mittel, und wie stellt sich im Vergleich dazu die Höhe der bisher von privaten Geschäftsbanken beantragten Mittel dar?

Bislang haben die HSH Nordbank sowie die BayernLB Mittel aus dem Rettungspaket der Bundesregierung in Form von Garantien gemäß § 6 FMStFG in Anspruch genommen. Der HSH Nordbank wurde eine Garantie in Höhe von 30 Mrd. Euro gewährt, der BayernLB eine Garantie in Höhe von 15 Mrd. Euro. Im Privatbankensektor wurden bisher der Hypo Real Estate (insgesamt 30 Mrd. Euro), der Commerzbank (15 Mrd. Euro) und der IKB (5 Mrd. Euro) Garantien gewährt. Eine Rekapitalisierung ist bislang lediglich zugunsten der Commerzbank erfolgt; ihr wurde eine stille Einlage in Höhe von 8,2 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Der Lenkungsausschuss des SoFFin hat darüber hinaus am

7. Januar 2008 beschlossen, dass der Commerzbank eine zweite Tranche in Höhe von 10 Mrd. Euro als Eigenkapital zur Verfügung gestellt wird. Die Kapitalmaßnahmen sollen durch die Übernahme von Aktien in Höhe von 25 Prozent plus eine Aktie und durch eine Stille Einlage erfolgen.

14. Wie wirken sich die von den Landesbanken bisher im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise erzielten Verluste nach Ansicht der Bundesregierung auf die für die Kreditversorgung der Wirtschaft stehenden Mittel aus, und welche Maßnahmen plant die Bundesregierung um die Kreditversorgung der Wirtschaft sicherzustellen?

Mit 552 Mrd. Euro gewährten Buchkrediten an Nicht-Banken per September 2008 haben die Landesbanken rund 17 Prozent der Buchkredite der Banken in Deutschland gewährt und damit ihren Anteil an der Buchkreditvergabe stabil gehalten (zum Vergleich September 2007: rund 16 Prozent). Nicht nur aufgrund der aktuellen Lage der Landesbanken besteht allerdings derzeit vermehrt die Sorge, die Kreditversorgung der deutschen Unternehmen könnte schwieriger werden. Bislang ist jedoch noch keine Verschlechterung der Kreditversorgung der Wirtschaft feststellbar. Im Bereich der Landesbanken wird mit Rekapitalisierungen durch die Eigentümer, durch das Ausplatzieren von Altlasten durch die Eigentümer und durch Überlegungen zur Konsolidierung der Landesbanken gegengesteuert. Darüber hinaus besteht auch für die Landesbanken grundsätzlich die Möglichkeit, den SoFFin in Anspruch zu nehmen.

Mit dem Maßnahmenpaket „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ vom 5. November 2008 wurde ein Sonderprogramm der KfW in Höhe von 15 Mrd. Euro beschlossen, um insbesondere die Kreditversorgung des Mittelstands bei Engpässen zu sichern. In Abhängigkeit von der Entwicklung der Lage behält sich die Bundesregierung weitere Maßnahmen vor.

15. Welche Mitglieder der Bundesregierung waren bzw. sind, bezogen auf den Zeitraum seit Juli 2001, Mitglied im Aufsichtsgremium einer Landesbank?

Es sind keine Mitglieder der Bundesregierung in Aufsichtsgremien von Landesbanken vertreten.

16. In wie vielen Fällen wurden nach Kenntnis der Bundesregierung im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise strafrechtliche Vorwürfe gegen Vorstände bzw. Aufsichtsräte von Landesbanken erhoben?

Nach Kenntnis der Bundesregierung wird gegen ehemalige Vorstände der auf die Landesbank Baden-Württemberg fusionierten Landesbank Sachsen Girozentrale ein Ermittlungsverfahren durchgeführt.

17. Mit welchen zusätzlichen Belastungen für die öffentlichen Kassen rechnet die Bundesregierung im Hinblick auf die Verluste der einzelnen Landesbanken im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise?

Die Kapitalmaßnahmen bei einzelnen Landesbanken sowie abgegebene Liquiditäts- oder Werthaltigkeitsgarantien führen bisher zu potenziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte in zweistelligem Milliardenbereich. Allein in Bayern werden die öffentlichen Haushalte mit rund 10 Mrd. Euro durch eine Kapitalerhöhung der BayernLB belastet. Ferner ist die Unterlassung von Ausschüttungen an die Anteilseigner aufgrund der Verlustsituation einzelner Landesbanken nicht unbedeutend.

18. Welchen Einfluss werden nach Einschätzung der Bundesregierung die Verluste der einzelnen Landesbanken im Zusammenhang mit der Finanzmarktkrise auf deren jeweiliges Rating bzw. deren Bonität haben?

Die Verluste einzelner Landesbanken haben die Notwendigkeit von Kapitalmaßnahmen zur Sicherstellung eines adäquaten externen Ratings, aber auch zur Verbesserung der bankaufsichtlichen Risikotragfähigkeit aufgezeigt. Entsprechende Maßnahmen wurden von den Anteilseignern der betreffenden Institute auf den Weg gebracht.

19. Wie hoch schätzt die Bundesregierung den Wert der einzelnen Landesbanken, und wie hoch war dieser jeweils vor der Finanzmarktkrise?

Die Bundesregierung nimmt eine Einschätzung des Werts der einzelnen Landesbanken nicht vor. Dies ist grundsätzlich eine Aufgabe der Anteilseigner.

