

Daniel Seikel

Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken

Wie die Europäische Kommission
Liberalisierung durchsetzt

campus

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

Inhalt

Vorwort	9
Kapitel 1	
Einleitung	11
1.1 Funktionen von Banken für die Steuerung kapitalistischer Ökonomien im Spannungsfeld von Staat und Markt	15
1.2 Grundzüge des deutschen Bankensystems: Die Bedeutung öffentlich-rechtlicher Banken für das deutsche Kapitalismusmodell ...	17
1.3 Grundlagen, Besonderheiten und Konfliktpotenziale der europäischen Beihilfekontrolle	22
1.4 Die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken als erklärungsbedürftiges Ereignis	26
1.5 Ausblick auf die Arbeit	30
Kapitel 2	
Forschungsdesign	39
2.1 Vorüberlegungen zur Forschungsheuristik: Kausale Mechanismen und die konfliktgetriebene Dynamik politischer Prozesse	39
2.2 Fallauswahl und Fragestellung: Die Bedeutung von Einzelfällen für die Ausdehnung des Anwendungsbereichs europäischen Rechts	41

2.3	Das Problem der Generalisierbarkeit von Befunden aus Einzelfallstudien	43
2.3.1	Der Wert von Einzelfallstudien für Theoriebildung	44
2.3.2	Suche nach kausalen Mechanismen mittels Prozess-Analyse	45
2.4	Methodisches Vorgehen bei Erhebung und Auswertung der Daten	48

Kapitel 3

	Die Überlegenheit der supranationalen Dynamik über die intergouvernementale Logik	53
3.1	Strategiefähigkeit und autonome Gestaltungsmacht der Europäischen Kommission	53
3.2	Warum ist die supranationale Dynamik der intergouvernementalen Logik überlegen?	62

Kapitel 4

	Integrationsdynamiken in der Europäischen Union: Finanzmarktintegration und Wettbewerbsrecht	65
4.1	Die politisch blockierte Integration von Märkten für Finanz- dienstleistungen: Dominanz der Nationalstaaten	65
4.2	Die Durchsetzung eines effektiven Beihilferegimes in der EU: Kommission und EuGH als strategisches Tandem	70

Kapitel 5

	Der lange Kampf zwischen privater und staatlicher Wirtschaft im deutschen Bankenwesen	85
5.1	Die Geschichte öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland	85
5.1.1	Die Wurzeln des Sparkassenwesens (18. bis 20. Jahrhundert) ...	86

5.1.2	Macht der Banken, Wettbewerb und Staat: Der Konflikt zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Banken im Rahmen ordnungspolitischer Konzeptionen im 20. Jahrhundert	90
5.2	Der Konflikt um die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland	129
5.2.1	Die Ausgangslage zu Beginn der 1990er-Jahre: Akteure, Interessen und Interessenkonflikte	129
5.2.2	Die Europäisierung des Konflikts (1990 bis 1997)	137
5.2.3	Das Scheitern nationaler Gegenstrategien: Die Machtprobe auf der Konferenz von Amsterdam (1997)	148
5.2.4	Das Endspiel der Landesbanken (1997 bis 2004)	152
5.2.5	Dammbruch? Die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken (2001 bis heute)	167
Kapitel 6		
Sperrung, Entsperrung und Aktivierung von »schlafenden« Optionen: Das Zusammenspiel von ökonomischen Paradigmen, institutioneller Dynamik und strategischen Interaktionen		
6.1	Sperrung und Entsperrung rechtlicher Interventionsmöglichkeiten	178
6.1.1	Wandel hegemonialer Konzeptionen über die Organisation von Staat und Wirtschaft	178
6.1.2	Veränderungen von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen: Die EU als neue Opportunitätsstruktur für private Akteure	187
6.2	Aktivierung »schlafender« Optionen	190
6.2.1	Individuelle motivationale Orientierungen	191
6.2.2	Die Auswirkungen der Kommissionsstrategien auf die Koalition der Verteidiger	198
6.3	Zusammenfassung: Kompatibilität und Selektion von Interessen und die Reproduktion von Hegemonie	206

Kapitel 7	
Schlussbetrachtung	213
7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse	213
7.2 Theoretische Schlussfolgerungen	221
7.2.1 Theorien der europäischen Integration	221
7.2.2 Die fehlende historische und kapitalismustheoretische Dimension der Integrationstheorien – erste konzeptionelle Überlegungen	227
7.3 Daseinsvorsorge unter Druck	232
Interview-Verzeichnis	241
Abbildungen und Tabellen	243
Abkürzungen	245
Literatur	247

Kapitel 1

Einleitung

Als ich dies zum ersten Mal aufgebracht habe [Gewährträgerhaftung und Anstaltslast], hatte ich eine erste Diskussion mit dem deutschen Vertreter hier, der sehr oft zu uns kam wegen Staatsbeihilfen [...]. Als ich das aufgebracht habe, wir haben über andere Sachen gesprochen, dann brachte ich das auf, oh, der war wütend: »Das wird nie geschehen, das werden Sie nie fertig kriegen, nie!« Und ich erinnere mich noch, als ob es gestern wäre, wie er aus meinem Büro rausgelaufen ist, ganz aufgeregt, und noch im Korridor schrie: »nie, nie!«. Und zehn Jahre später war es gemacht. Er hat das also falsch eingeschätzt. Er dachte, die Deutschen können wegkommen mit einer Regelung, die deutlich vertragswidrig ist. (Interview XIX/GD Wettbewerb¹)

Während der Finanzkrise beherrschten neben US-amerikanischen und britischen Finanzinstituten ausgerechnet deutsche Landesbanken wegen ihrer Beteiligung an hoch spekulativen Finanzgeschäften die Schlagzeilen – allen voran die größten öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, WestLB, BayernLB, HSH Nordbank und LBBW. Deutsche Landesbanken hatten »toxische« Wertpapiere in einem Volumen von insgesamt 500 Mrd. Euro angesammelt (Müller 2010: 36). Die Intensivierung des risikoreichen Kreditersatzgeschäfts war eine Reaktion der Landesbanken auf die vorangegangene Liberalisierung² des deutschen öffentlich-rechtlichen Bankenwesens durch die Europäische Union: Die Abschaffung von staatlichen Haftungsgarantien im Jahr 2001 hatte die Grundlage des herkömmlichen Geschäftsmodells der Landesbanken zerstört. Die Liberalisierung des deut-

1 Insgesamt wurden für diese Untersuchung zweiundzwanzig halb-strukturierte Leitfadenterviews durchgeführt (siehe Interview-Verzeichnis im Anhang). Bei der Wiedergabe direkter Zitate wird die institutionelle Zugehörigkeit des Interviewpartners kenntlich gemacht. Die Zitate wurden sprachlich überarbeitet, um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten.

2 »Liberalisierung« wird hier verstanden als politisch oder rechtlich herbeigeführte Delegation von Allokations- und Distributionsentscheidungen an Märkte, bei der Marktprinzipien andere Steuerungsmechanismen ersetzen. Dazu gehören das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit, das Prinzip dezentraler Entscheidungsfindung sowie das Prinzip der Konkurrenz. Liberalisierungsmaßnahmen können dreierlei Formen annehmen: Abbau staatlich administrierter und auf Dauer gestellter Quersubventionierung (Prinzip der Eigenverantwortlichkeit; siehe hierzu auch Höpner 2006), Stärkung des Privateigentums (Prinzip dezentraler Entscheidungsfindungen) und schließlich drittens wettbewerbspolitische Eingriffe in Monopolbildung und andere Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen (Durchsetzung des Konkurrenzprinzips; Höpner et al. 2011: 3).

schen Sparkassenwesens ist umso erstaunlicher, da die europäischen Mitgliedstaaten ursprünglich nicht vorgesehen – und vorhergesehen – haben, dass das europäische Recht als ein Hebel für die Veränderung nationaler Finanzsysteme dienen würde. Wie konnte sich die Kommission mit ihrem Liberalisierungsvorhaben dennoch gegen den entschlossenen Widerstand Deutschlands durchsetzen und den Vorrang des europäischen Wettbewerbsrechts über Bereiche, die vormals der nationalstaatlichen Regulierung vorbehalten waren, etablieren?

Die politisch geförderte Entwicklung von Sparkassen und Landesbanken ist der Ursprung eines inzwischen über hundert Jahre andauernden Konkurrenzkampfes zwischen privater und öffentlicher Bankenwirtschaft. Politiker förderten öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, damit diese mit den dominierenden privaten Geschäftsbanken konkurrierten und somit ein Gegengewicht zur wirtschaftlichen und politischen Macht der großen Privatbanken bilden konnten. Öffentlich-rechtliche Banken sind daher seit jeher aggressive Konkurrenten der großen privaten Bankhäuser gewesen. Weder konnten private Geldinstitute ihre Marktanteile im Privatkundengeschäft ausbauen noch waren sie in der Lage, mit den niedrigen Zinssätzen zu konkurrieren, die die Landesbanken mittelständischen Unternehmen dank öffentlicher Garantien (Gewährträgerhaftung und Anstaltslast³) anbieten konnten. Für die Privatbanken war es allerdings lange Zeit aussichtslos, die Privilegien ihrer öffentlichen Rivalen auf der nationalen Ebene anzugreifen; ein dichtes politisches Machtnetzwerk schützte die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wirksam gegen alle Attacks.

Seit den frühen 1990er-Jahren befand sich das deutsche öffentlich-rechtliche Bankenwesen allerdings in einem ständigen Belagerungszustand. Als das europäische Binnenmarktprojekt an Dynamik gewann, erkannten deutsche Privatbanken im europäischen Wettbewerbsrecht eine Möglichkeit, den Verteidigungswall um den öffentlich-rechtlichen Bankensektor aufzubrechen. Im Jahr 2001 erzwang die Kommission, unterstützt von einer Allianz aus deutschen und europäischen Privatbanken, schließlich die sogenannte Verständigung: Staatliche Haftungsgarantien für Landesbanken *und* Sparkassen wurden nach einer Übergangszeit von vier Jahren abgeschafft. Am Ende hatte die Kommission durch die Kombination ihrer wettbewerbsrechtlichen Ressourcen mit politi-

3 Die Gewährträgerhaftung garantierte Gläubigern der Anstalt, dass der Gewährträger ohne Begrenzung der Haftungssumme für sein Institut haftet. Die Anstaltslast stellt sicher, dass es zu diesem Fall gar nicht erst kommen würde: Die Gewährträger verpflichteten sich, die wirtschaftliche Fortexistenz der Anstalt sicherzustellen (Schorner 2008: 95; Seubert 2005: 42f.; Sinn 1997: 36f.). Somit garantiert die Anstaltslast die sogenannte *timeliness of payment*, das entscheidende Kriterium für die Beurteilung durch Rating-Agenturen. Öffentlich-rechtliche Banken hatten mithin die gleiche Kreditwürdigkeit und das gleiche Rating wie die Bundesländer, in der Regel ein AAA oder AA+ (kein bis geringes Ausfallrisiko).

schen Strategien die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensystems in Deutschland erzwungen – ein überraschendes Ergebnis, das zu Beginn des Prozesses kaum vorherzusehen war. Die »Verständigung« war »eine der folgenreichsten Maßnahmen für die Landesbanken und Sparkassen der vergangenen hundert Jahre« (Seubert 2005: 30).

Die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung hat für Landesbanken und öffentliche Haushalte fatale Konsequenzen gehabt. Die Auswirkungen der Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens auf das deutsche Produktionsregime sind dahingegen bislang vergleichsweise gering.⁴ So blieb die starke Marktstellung der Sparkassen erhalten; die Kreditversorgung des Mittelstands hat sich bisher nicht erkennbar verschlechtert. Dennoch ist die Liberalisierung des deutschen Sparkassenwesens über die Europaforschung hinaus auch in politökonomischer Hinsicht relevant: Der Fall demonstriert, dass der europäische Integrationsprozess eine zuvor nicht für möglich gehaltene strukturelle Veränderung des deutschen Bankensystems – dem Kern des deutschen Produktionsregimes – ermöglicht hat. Dies zeigt zum einen, dass die europäischen Kapitalismusmodelle von außen, über die europäische Ebene, einem starkem Veränderungsdruck ausgesetzt werden können. Dies ist besonders für die Forschungsstränge der Vergleichenden und der Internationalen Politischen Ökonomie von Belang. Vor allem aber ist das Bankensystem die »Kommandohöhe« des organisierten Kapitalismus. Im Wirtschaftssystem der Bundesrepublik ist die Kontrolle über das Bankenwesen eine entscheidende Machtressource (siehe Kapitel 1.1). Geht man davon aus, dass das deutsche Bankensystem auf einem über Jahrhunderte gewachsenen, in demokratischen Verfahren legitimierten Klassenkompromiss beruht, dann bedeutet dies, dass die Kommission – ein demokratisch allenfalls schwach legitimiertes Organ – die wirtschaftlichen Machtverhältnisse im Herzen der Politischen Ökonomie der Bundesrepublik verschoben hat. Dies ist der »harte« politökonomische Gehalt der Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens durch die Europäische Kommission.

Auch für die Europaforschung ist die Liberalisierung deutscher öffentlich-rechtlicher Banken aufschlussreich. Schließlich führte sie dazu, dass der Anwendungsbereich des supranationalen Wettbewerbsrechts auf nationale Finanzsysteme ausgedehnt wurde. Der Konflikt um die Liberalisierung von deutschen Sparkassen und Landesbanken war hierfür ein Schlüsselereignis (Interviews XV, XIX; Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 3). Aus einem demokratietheoretischen

4 Dieser Befund steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass in Zukunft Liberalisierungsschritte, etwa auf Grundlage der Kapitalverkehrsfreiheit, nicht ausgeschlossen werden können. Anders sieht es bei den Landesbanken aus. Die Verwicklung der Landesbanken in die Finanzkrise kann als nicht intendierte Folge der Liberalisierung angesehen werden (siehe Kapitel 5.2.5).

Blickwinkel ist der hier betrachtete Fall auch deshalb bemerkenswert, weil die Mitgliedstaaten ursprünglich verhindert haben, dass die Kommission die Integration der Finanzmärkte eigenständig vorantreiben kann. Die nationalen Regierungen behielten die Kontrolle über diesen wirtschaftlich sensiblen Bereich, während die Kompetenzen der Kommission stark eingeschränkt wurden (siehe Story/Walter 1997). Da weder die demokratisch legitimierte Regierungen als »Herren der Verträge« dazu ihre Einwilligung gegeben haben, noch die Kommission als »Hüterin der Verträge« bei Wettbewerbsverfahren einer wirksamen demokratischen Kontrolle unterliegt, ist die Subsumption immer neuer Regulierungsfelder unter das europäische Recht durch Einzelfallentscheidungen der Kommission aus demokratietheoretischer Sicht problematisch.

Diese Arbeit untersucht, wie die Kommission die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland erzwingen konnte. Das Ziel dieser Untersuchung ist es, zu spezifizieren, unter welchen Bedingungen sich die expansive Dynamik des europäischen Wettbewerbsrechts im vorliegenden Fall entfalten konnte. Die nachfolgende Analyse verdeutlicht, dass die Kommission über Möglichkeiten verfügt, ihre Kompetenzen auch ohne das Einverständnis der Mitgliedstaaten auszubauen. Das strategische Geschick der Kommission war ein entscheidender Faktor dafür, dass sich bei der Auseinandersetzung um öffentlich-rechtliche Banken die supranationale Dynamik gegen die intergouvernementale Logik durchsetzen konnte. Damit bestätigen die Befunde dieser Studie Erklärungsansätze, die europäischen Institutionen eine autonome Gestaltungskraft zuschreiben. Allerdings ist der Prozess der Supranationalisierung von Politikfeldern, der hier im Zentrum der Untersuchung steht, genuin politischer, stärker umkämpft und historisch kontingenter, als dies von der Literatur allgemein angenommen wird. Demnach kann diese Arbeit als ein Beitrag zu dem Zweig der Europaforschung verstanden werden, der sich mit den Triebkräften des europäischen Integrationsprozesses befasst.

Zunächst folgt eine kurze Darstellung der allgemeinen volkswirtschaftlichen Funktionen von Banken sowie der Bedeutung des Bankenwesens als konstituierende Institution einer kapitalistischen Wirtschaftsweise. Dabei soll auch darauf eingegangen werden, welche Funktion *staatliche* Banken in diesem Zusammenhang haben. Kapitel 1.2 gibt einen Überblick über die Grundzüge des deutschen Bankensystems und beschäftigt sich insbesondere mit dem wirtschaftlichen Stellenwert öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute für das deutsche Kapitalismusmodell sowie den öffentlichen Aufgaben von Landesbanken und Sparkassen. Anschließend führt Kapitel 1.3 in die Besonderheiten und wettbewerbsrechtlichen Grundlagen der europäischen Beihilfekontrolle ein. In Kapitel 1.4 wird dargelegt, warum die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken ein erklärungsbedürftiges Ereignis ist. Wie sich zeigen wird, waren die Bedingungen