

UNTERSUCHUNGEN ÜBER DAS  
SPAR-, GIRO- UND KREDITWESEN

Herausgegeben von Fritz Voigt

---

Band 20

Die Vereinbarungen  
und Zusammenschlüsse im Kreditwesen

unter den Gesichtspunkten der Bankenaufsicht  
und der Kartellgesetzgebung

Von

Dr. Günter Buschmann



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**GÜNTER BUSCHMANN**

**Die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse im Kreditwesen  
unter den Gesichtspunkten der Bankenaufsicht  
und der Kartellgesetzgebung**

# **Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen**

---

Schriften des Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen  
an der Universität Hamburg

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Fritz Voigt

Band 20

# Die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse im Kreditwesen

unter den Gesichtspunkten der Bankenaufsicht  
und der Kartellgesetzgebung

Von

Dr. Günter Buschmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten  
© 1963 Duncker & Humblot, Berlin  
Gedruckt 1963 bei Albert Sayffaerth, Berlin 61  
Printed in Germany

## Vorwort

Der Wettbewerb auf der Grundlage des Preismechanismus ist heute in weiten Bereichen unserer Wirtschaft nicht mehr als ordnende Kraft wirksam. Auch die Wirtschaftspolitik orientiert sich nicht mehr einheitlich an diesem Leitbild. Es hat jedoch nicht an Versuchen gefehlt, den marktwirtschaftlich gesteuerten Sektor der Wirtschaft auszudehnen und die dem freien Wettbewerb unterworfenen Bereiche gegen Wettbewerbsbeschränkungen zu schützen. Als die wesentlichste Maßnahme dieser Art kann das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen von 1957 angesehen werden.

Ein Problem, das beim Erlaß des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen neu durchdacht und diskutiert worden ist, war die Frage, ob und in welchem Umfange der Bereich des Kreditwesens den Grundregeln des Preismechanismus und des Wettbewerbs unterworfen werden soll. Diese Frage ist unterschiedlich beantwortet worden, wenn auch das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen das Kreditwesen als bedeutsamen Ausnahmebereich anerkennt. Die gesetzliche Neuregelung der Bankenaufsicht und die Vorbereitungen zur Wettbewerbsenquôte im Kreditwesen haben aber gezeigt, daß diese Frage nach wie vor ein offenes Problem ist.

Am Beispiel der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse im Kreditwesen soll diese Problematik verdeutlicht werden. Dem widmet sich die vorliegende Untersuchung.

Herrn Prof. Dr. Dr. Voigt danke ich besonders für die wissenschaftliche Betreuung und die weitgehende Förderung dieser Arbeit. Ebenso gilt mein Dank den Herren Dr. Henze, Vorstandsvorsteher des Hanseatischen Sparkassen- und Giroverbandes, Dr. Becker und Landrichter a. D. Sprengel vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband sowie Dr. Fischer von der Landesbank für Westfalen, Girozentrale, für viele Anregungen und wertvolle Hinweise. Nicht zuletzt sei den wissenschaftlichen Assistenten des Instituts für das Spar-, Giro- und Kreditwesen an der Universität Hamburg für ihre Hilfe, insbesondere für die kritische Durchsicht des Manuskriptes, gedankt.

Wedel bei Hamburg

Günter Buschmann



## Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b> .....	9
<b>B. Die besondere Stellung des Bankensystems in der Marktwirtschaft</b> ..	11
I. <i>Das Bankensystem in der klassischen Marktwirtschaft</i> .....	11
1. Die Grundzüge des marktwirtschaftlichen Konkurrenzsystems	12
2. Das Problem der marktwirtschaftlichen Lenkung des Bankensystems .....	15
II. <i>Die Kennzeichen des Bankensystems in der heutigen Marktwirtschaft</i> .....	19
1. Der Funktionswandel der Banken .....	19
2. Betriebliche Besonderheiten der Banken .....	23
3. Die Einflußnahme auf das Bankensystem durch die Notenbankpolitik .....	28
<b>C. Merkmale und Entwicklung der Zusammenschlüsse und Vereinbarungen im Kreditwesen</b> .....	32
I. <i>Die Formen der Zusammenschlüsse und Vereinbarungen</i> .....	32
1. Kennzeichen der Bankenkonzentration .....	33
2. Kennzeichen der Kartelle, Verbände und der „kartellartigen Vereinbarungen“ .....	36
II. <i>Die Entwicklung der Zusammenschlüsse auf vertraglicher Basis im Kreditwesen</i> .....	39
1. Die Verbände in den verschiedenen Zweigen des Kreditwesens	39
a) Die Verbände im genossenschaftlichen Bankwesen .....	39
b) Die Verbände im Sparkassenwesen .....	41
c) Die Verbände im „privaten Bankgewerbe“ und in den anderen Zweigen des Kreditwesens .....	43
2. Die kartellartigen Vereinbarungen über Konditionen und allgemeine Wettbewerbsfragen .....	46
a) Die Vereinbarungen im Bereich des „privaten Bankgewerbes“ .....	46
b) Die Vereinbarungen zwischen den Verbänden der Genossenschaftsbanken, der Sparkassen und des „privaten Bankgewerbes“ .....	53
3. Die Einschaltung des Staates in die Vereinbarungen über Konditionen und allgemeine Wettbewerbsfragen .....	56



<b>D. Die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse unter den Gesichtspunkten der Bankenaufsicht</b> .....	61
I. <i>Die staatliche Einflußnahme auf das Bankensystem im Wege der Bankenaufsicht</i> .....	61
1. Wettbewerbsfreiheit oder Verstaatlichung des Bankenapparates als extreme Wege der staatlichen Einflußnahme auf das Kreditwesen .....	62
2. Bankenaufsicht als Zwischenlösung .....	66
II. <i>Die Bedeutung der Zusammenschlüsse und Vereinbarungen im Kreditwesen für die Zielsetzungen der Bankenaufsicht</i> .....	71
1. Die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse im System der Bankenaufsicht .....	71
2. Die Bedeutung der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse bei einer weitgehenden staatlichen Kontrolle und Lenkung des Bankensystems .....	75
3. Die Problematik und die Bedeutung der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse in einer marktwirtschaftlichen Konzeption der Wirtschaftspolitik und einer entsprechenden „gewerbe-polizeilichen“ Bankenaufsicht .....	79
III. <i>Auswirkungen der Vereinbarungen über Konditionen</i> .....	89
1. Probleme der unterschiedlichen Auswirkungen bei den verschiedenen Banktypen und Bankgruppen .....	89
2. Auswirkungen der Vereinbarungen im Hinblick auf die Wirksamkeit der Notenbankpolitik .....	94
<b>E. Die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse unter den Gesichtspunkten der Kartellgesetzgebung</b> .....	102
I. <i>Das Bankensystem in der Kartellgesetzgebung</i> .....	102
1. Die Hauptziele der Kartellgesetzgebung .....	102
2. Die Problematik der Anwendung der Kartellgesetzgebung auf das Bankensystem .....	106
a) Die Sonderregelung für das Bankensystem im deutschen Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen .....	107
b) Sonderregelungen für das Bankensystem in der amerikanischen Antitrustgesetzgebung .....	111
II. <i>Die Problematik der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse im Kreditwesen für die Zielsetzungen der Kartellgesetzgebung</i> ....	117
1. Die verbandsmäßigen Vereinheitlichungsbestrebungen .....	117
2. Die kartellartigen Vereinbarungen über Konditionen und allgemeine Wettbewerbsfragen .....	121
a) Der Kartellcharakter der Vereinbarungen .....	121
b) Die Frage der tatsächlichen Auswirkungen der kartellartigen Vereinbarungen auf den Wettbewerb im Kreditwesen	124

c) Die Frage der Abschaffung oder Reform der kartellartigen Vereinbarungen unter Wettbewerbsgesichtspunkten .....	131
III. <i>Die Beziehungen zwischen den kartellartigen Vereinbarungen über Konditionen und allgemeine Wettbewerbsfragen und den Zulassungsbeschränkungen für Kreditinstitute .....</i>	137
1. Die allgemeine Problematik der Bedürfnisprüfung für Kreditinstitute unter Wettbewerbsgesichtspunkten .....	137
2. Der Fortfall der Bedürfnisprüfung im Hinblick auf die Wirksamkeit der kartellartigen Vereinbarungen .....	143
<b>F. Zusammenfassung .....</b>	<b>149</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>154</b>

## Tabellenverzeichnis

<i>Tabelle 1:</i> Kurzfristige Kredite an Nichtbanken nach Bankengruppen 1913 bis 1955 .....	125
<i>Tabelle 2:</i> Zulassung von Zweigstellen der Kreditinstitute .....	145

## Abkürzungsverzeichnis

### 1. Zeitschriften

Die Aussprache	= Die Aussprache, Hrsg. Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer e. V., Bonn.
Die Bank	= Die Bank, Monatshefte für Finanz- und Bankwesen, Hrsg. Alfred Lansburgh, Berlin.
Bankarchiv	= Bankarchiv, Zeitschrift des Bank- und Börsenwesens, Berlin.
Der Betriebsberater	= Der Betriebsberater, Zehntagedienst für Wirtschafts-, Steuer-, Arbeits- und Sozialrecht, Heidelberg.
Blätter für Genossenschaftswesen	= Blätter für Genossenschaftswesen, Berlin.
Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik	= Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Jena (heute Stuttgart).
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift, München — Berlin — Frankfurt.

- Schmollers Jahrbuch = Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft, Berlin.
- Sparkasse = Sparkasse, Zeitschrift für das Sparkassen- und Kommunale Bankwesen bis 64. Jg. 1944, Berlin; Zeitschrift der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Sparkassen- und Giroverbände und Girozentralen e. V. bis 5. Jg. 1951, Frankfurt a. M. und ab 6. Jg. 1952, Bonn; Zeitschrift des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes e. V., ab 8. Jg. 1954, Bonn und ab 72. Jg. fortlaufend.
- Versicherungswirtschaft = Versicherungswirtschaft, Karlsruhe.
- Der Volkswirt = Der Volkswirt, Wirtschafts- und Finanzzeitung, Frankfurt a. M.
- Weltwirtschaftliches Archiv = Weltwirtschaftliches Archiv, Zeitschrift des Instituts für Weltwirtschaft an der Universität Kiel, Hamburg.
- Wirtschaft und Wettbewerb = Wirtschaft und Wettbewerb, Zeitschrift für Wirtschaftsrecht und Marktorganisation, Düsseldorf.
- Zeitschr. f. Betriebswirtsch. = Zeitschrift für Betriebswirtschaft, Wiesbaden.
- Zeitschr. f. handelswiss. Forsch. = Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, Köln und Opladen.
- Zeitschr. f. d. ges. Kreditw. = Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Frankfurt a. M.

## 2. Sammelwerke

- Enzyklop. Lexikon f. d. Geld-, Bank- und Börsenwesen = Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, zugleich 2. Auflage vom Handwörterbuch des Bankwesens, Frankfurt a. M.
- Handwörterb. d. Bankw. = Handwörterbuch des Bankwesens, Berlin.
- Handwörterbuch der Betriebsw. = Handwörterbuch der Betriebswirtschaft, 3. völlig neu bearb. Aufl., Stuttgart.
- Handwörterb. d. Sozialwiss. = Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Stuttgart — Tübingen — Göttingen.

## 3. Gesetze

- KWG 1934 = Reichsgesetz über das Kreditwesen (Kreditwesengesetz) vom 5. Dezember 1934 (Reichsgesetzblatt I S. 1203) i. d. F. vom 25. September 1939 (Reichsgesetzblatt I S. 1955).
- KWG 1961 = Gesetz über das Kreditwesen vom 10. Juli 1961 (Bundesgesetzblatt I S. 881).
- Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz) = Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen v. 27. Juli 1957 (Bundesgesetzblatt I S. 1081).

## A. Einleitung

In der vorliegenden Untersuchung sollen die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse im Kreditwesen unter den Gesichtspunkten der Bankenaufsicht und der Kartellgesetzgebung betrachtet werden. Das soll aber nicht in der Weise geschehen, daß die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse unter den Gesichtspunkten der Bankenaufsicht und der Kartellgesetzgebung nur nebeneinander dargestellt werden. Die Aufgabenstellung muß vielmehr darin erblickt werden, die besondere Problematik der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse unter beiden Gesichtspunkten herauszuarbeiten. Es wird zu zeigen sein, wie die in gewisser Weise widerstrebenden Zielsetzungen der Bankenaufsicht und der Kartellgesetzgebung in der Frage der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse aufeinanderstoßen.

Dieser gesamte Problemkreis muß im Zusammenhang mit der Stellung des Bankensystems in der Marktwirtschaft gesehen werden. Im ersten Teil soll deshalb die besondere Stellung des Bankensystems in der Marktwirtschaft herausgearbeitet werden. Daran schließt sich die Darstellung über die Merkmale und die Entwicklung der Zusammenschlüsse und Vereinbarungen im Kreditwesen an. Es muß dabei allgemeiner auf die Zusammenschlußbewegung in der Marktwirtschaft eingegangen werden, um die besonderen Kennzeichen der Zusammenschlüsse im Kreditwesen hervorheben zu können. Diese Erörterung bildet die Grundlage für die folgenden Hauptteile, gleichzeitig soll aber damit veranschaulicht werden, warum die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse in das System der Bankenaufsicht einbezogen worden sind.

Unter den Gesichtspunkten der Bankenaufsicht muß die Frage untersucht werden, welche Rolle die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse im System der Bankenaufsicht spielen. Dazu ist zunächst erforderlich, die staatliche Einflußnahme auf das Bankensystem im Wege der Bankenaufsicht zu umreißen. Die Bedeutung der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse für die Bankenaufsicht wird mit bestimmt durch die Art und den Umfang der Bankenaufsicht. Es kommt darauf an, die Problematik der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse bei unterschiedlichen Ausprägungen der Bankenaufsicht sichtbar zu machen. Die Auswirkungen der Vereinbarungen werden dann im Hinblick auf die verschiedenen Institutsgruppen und im Blick auf die Wirksamkeit der Notenbankpolitik genauer zu untersuchen sein.

Im Anschluß daran sollen die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse unter den Gesichtspunkten der Kartellgesetzgebung untersucht werden. Diese Reihenfolge ist nicht nur wegen der Formulierung des Themas sinnvoll, sondern sie ergibt sich auch aus der besonderen Aufgabenteilung dieser Untersuchung. Die Problematik der Vereinbarungen und Zusammenschlüsse für die Zielsetzungen der Kartellgesetzgebung wird in dieser Reihenfolge erst recht sichtbar. Die Vereinbarungen und Zusammenschlüsse zeigen aber nur einen Teil der allgemeinen Wettbewerbsprobleme im Kreditwesen, bei denen die widerstrebenden Zielsetzungen der Bankenaufsicht und der Kartellgesetzgebung hervortreten. Es muß deshalb die Stellung des Bankensystems im Rahmen der Kartellgesetzgebung überhaupt untersucht werden. Ebenso müssen die Beziehungen zwischen den Vereinbarungen über die Konditionen und allgemeinen Wettbewerbsfragen und den Zulassungsbeschränkungen für Kreditinstitute in diesem Zusammenhang näher beleuchtet werden.

In allen Ausführungen wird zunächst von deutschen Verhältnissen ausgegangen, von Fall zu Fall werden jedoch Parallelen und abweichende Regelungen anderer Länder zur Verdeutlichung in die Betrachtung mit einbezogen.

## **B. Die besondere Stellung des Bankensystems in der Marktwirtschaft**

Die Stellung des Bankensystems in der Marktwirtschaft ist ein Problem von grundsätzlicher Bedeutung, das in vielen Einzelfragen im Kreditwesen zum Ausdruck kommt und auch im Rahmen dieser Untersuchung eine wichtige Rolle spielt.

Die einzelnen Faktoren und Erscheinungen, die die besondere Stellung des Kreditwesens in der Marktwirtschaft kennzeichnen, sollen im folgenden näher dargestellt werden. Dabei wird von der klassischen Marktwirtschaft ausgegangen. Schon dort wird nämlich in Ansätzen die besondere Stellung des Bankensystems als Problem erkannt, obwohl damals das Bankensystem noch nicht die Bedeutung erlangt hatte, die es in der heutigen Marktwirtschaft hat. Das wird sichtbar, wenn die Stellung des Bankensystems in der heutigen Marktwirtschaft näher gekennzeichnet wird.

Alle diese Fragen könnten jeweils für sich Gegenstand umfassender Untersuchungen sein, sie können hier deshalb nicht erschöpfend behandelt werden. Mit dieser Erörterung wird vielmehr die Absicht verfolgt, die Grundlage für die weitere Darstellung zu schaffen. Zudem muß deutlich gemacht werden, daß hier der Hinweis auf die Besonderheiten des Bankensystems nicht dazu dient, eine „Ausschlußtheorie der Kreditwirtschaft“<sup>1</sup> aufzustellen, die die völlige Ausschaltung des Wettbewerbsprinzips in diesem Bereich der Wirtschaft rechtfertigen soll.

### **I. Das Bankensystem in der klassischen Marktwirtschaft**

Die Probleme, die sich aus der besonderen Stellung des Bankensystems in der heutigen Marktwirtschaft ergeben, werfen die Frage auf, ob sie nur in einer solchen Marktwirtschaft entstehen, in der der Wettbewerb nicht mehr in allen Bereichen der Wirtschaft voll zum Zuge kommt, oder ob sie allgemein für die Stellung des Bankensystems in der Marktwirtschaft kennzeichnend sind.

---

<sup>1</sup> Fritz W. Meyer wendet sich gegen solche Ausschlußtheorien, da sie meistens dazu dienen, Interessen einzelner Gruppen zu rechtfertigen. Vgl. *Meyer, Fritz W., Weiterhin Zinsdirigismus?*, in: Geschäftsbericht 1959 der Mittelrheinischen Kundenkreditbank in Koblenz, S. 5.