

**UNTERSUCHUNGEN ÜBER DAS
SPAR-, GIRO- UND KREDITWESEN**

Abteilung A: Wirtschaftswissenschaft

Herausgegeben von Fritz Voigt

Band 105

**Bankenverhalten
und Bankenregulierung**

Ein Beitrag zu einigen ungelösten Problemen der Geldverfassung

Von

Dr. Peter Liepmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

PETER LIEPMANN

Bankenverhalten und Bankenregulierung

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

Abteilung A: Wirtschaftswissenschaft

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Dr. h. c. Fritz Voigt

Band 105

Bankenverhalten und Bankenregulierung

Ein Beitrag zu einigen ungelösten Problemen der Geldverfassung

Von

Dr. Peter Liepmann



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Redaktion: Dr. Hermann Witte

Alle Rechte vorbehalten

© 1980 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1980 bei Buchdruckerei A. Sayfaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04788 4

Vorwort

Diese Arbeit lag Mitte 1979 dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaft der Universität — Gesamthochschule Paderborn als Habilitationsschrift für das Fach Volkswirtschaftslehre vor; sie wurde für die Veröffentlichung leicht überarbeitet und gekürzt. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft ermöglichte mit einem Habilitationsstipendium, für das ich sehr danke, die Abfassung der Arbeit. Mit wertvollen Hinweisen und Hilfen unterstützten mich F. Buttler, F. Geigant, K. Gerlach, B. Meyer, M. Roters, M. Schnapp, O. Steiger und P. Weise; ihnen möchte ich ebenfalls sehr danken.

Paderborn, April 1980

Peter Liepmann

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	11
2. Die Sonderstellung der Banken im Rahmen der Kartell- und Fachaufsicht	15
2.1. Einführung	15
2.2. Ausnahmerechtsregelung des § 102 GWB und ihre Verknüpfung mit dem KWG	18
2.2.1. Entstehungsgeschichte des geltenden Kompromisses	20
2.2.2. Umfang der Freistellung	23
2.2.3. Freistellungszweck, Mißbrauchsaufsicht und Einvernehmensregelung	25
2.2.4. Aufwertung des Kartellprivilegs durch die Zinsliberalisierung	29
2.3. Traditionelle ökonomische Begründungen der Sonderstellung ..	31
2.3.1. Ordnungstheoretische Position	32
2.3.2. Wettbewerbstheoretische Positionen	35
2.3.2.1. „Übersetzung“: Ruinöse Konkurrenz und Verdrängungswettbewerb	35
2.3.2.2. „Gruppenwettbewerb“ und Kollektivstrategien	37
2.3.2.3. Funktionsfähiger Wettbewerb und „Priorität des Wettbewerbsprinzips“	40
2.3.3. Schutztheoretische Positionen	43
2.3.3.1. Bankenregulierung als „Einlegerschutzpolizei“	44
2.3.3.2. Konzeption des KWG	45
2.3.3.3. Schutz der Einzelbank und makroökonomische Zusammenhänge	48
2.4. Zusammenfassung und weitere Fragestellungen	51

3. Zum Einfluß der Fach- und Kartellaufsicht auf das Verhalten der Banken und ihrer Verbände	53
3.1. <i>Einführung</i>	53
3.2. <i>Die bekannt gewordenen Bankinsolvenzen</i>	56
3.3. <i>Die angemeldeten Wettbewerbsbeschränkungen</i>	59
3.3.1. <i>Charakterisierung</i>	59
3.3.2. <i>Einfluß der Kartellaufsicht auf angemeldete Wettbewerbsbeschränkungen</i>	62
3.3.2.1. <i>Regelungen zwischen Banken: Ansätze eines Schutzes von Außenseitern sowie kleinen und mittleren Banken</i>	63
3.3.2.2. <i>Regelungen zwischen Banken und Publikum: Ansätze eines verbesserten Schutzes von Kunden des Massengeschäfts</i>	64
3.3.3. <i>Angemeldete Habenzinsempfehlungen: folgenlose Beanstandungen der Kartellaufsicht</i>	67
3.3.3.1. <i>Entwicklung nach der Zinsliberalisierung</i>	67
3.3.3.2. <i>Blockierung der Mißbrauchsaufsicht</i>	70
3.3.3.3. <i>Privatwirtschaftliche Marktordnung anstatt staatlicher Zinsverordnung</i>	73
3.4. <i>Zusammenfassung</i>	77
4. Wettbewerbstheorie, Neue politische Ökonomie, Systemtheorie: Alternative Ansätze einer Erklärung von Bankenverhalten und Bankenregulierung	79
4.1. <i>Einführung</i>	79
4.2. <i>Wettbewerbstheoretische Begründung von Ausnahmereichen: Ergebnisse der Kontroverse zwischen Hoppmann und Tolkendorf</i>	82
4.2.1. <i>Voraussage eines allgemeinen Musters vs. Ergebnistest</i>	83
4.2.2. <i>Kritik der Operationalität und Heuristik des von Hoppmann übernommenen Forschungsansatzes Hayeks</i>	86
4.2.3. <i>Politische Entscheidung vs. ökonomische Begründung, dynamisches vs. statisches Wettbewerbskonzept</i>	88
4.2.4. <i>Folgerungen für Bankenverhalten und Bankenregulierung</i>	90

4.3. <i>Eine Variante der Neuen politischen Ökonomie: Theorie der ökonomischen Regulierung</i>	91
4.3.1. Die Gemeinwohl- oder Konsumentenschutz-Hypothese	93
4.3.2. Die Produzentenschutz-Hypothese	95
4.3.2.1. Politische Koalitionen und staatliche Regulierung I — Stigliders Grundmodell	95
4.3.2.2. Politische Koalitionen und staatliche Regulierung II — Peltzmans verallgemeinertes Modell	99
4.3.3. Kritische Anmerkungen	102
4.3.4. Folgerungen für Bankenverhalten und Bankenregulierung .	105
4.4. <i>Eine systemtheoretische Interpretation der Bankenkonzentration, -kartellierung, -krise und -regulierung</i>	106
4.4.1. Umkehrung und Erweiterung der Fragestellung	106
4.4.2. Umgebungsvoraussetzungen für Bankenkonzentration und -kartellierung	112
4.4.2.1. Taktisch-adaptives Verhalten	112
4.4.2.2. Strategisches Verhalten	113
4.4.2.3. Gemischt strategisch-taktisches Verhalten	116
4.4.3. Umgebungsvoraussetzungen für eine Bankenkrise sowie Folgerungen für Bankenverhalten und -regulierung	123
5. Moderne Geldwirtschaft, Bankenverhalten und Bankenregulierung	132
5.1. <i>Einführung</i>	132
5.2. <i>Nicht-Neutralität des Geldes und die Rolle der Banken</i>	135
5.3. <i>Grundzüge einer Geldwirtschaft</i>	141
5.3.1. Einführung von Geld, Finanzbeziehungen und Finanzintermediären	142
5.3.2. Potentielle Disfunktionalitäten der Güter-, Faktor- und Finanzmärkte	144
5.3.3. Folgerungen: Bausteine für die neue post-keynesianische Theorie der „realen Welt“ mit besonderer Berücksichtigung der Finanzbeziehungen	147

5.4. Banken und endogene Instabilitäten der Finanzbeziehungen	154
5.4.1. Spekulative Portefeuilles und ihre Finanzierung	154
5.4.2. Instabile Finanzbeziehungen und Finanzkrisen	159
5.4.3. Geldpolitische Implikationen	167
5.4.4. Folgerungen für Bankenverhalten und Bankenregulierung	171
6. Schlußbemerkung	176
Zusammenfassung — Summary — Résumé	178
Literaturverzeichnis	184
Sachverzeichnis	204

1. Einleitung

„Das Grundproblem der Geldverfassung“ sieht Lutz¹ in seiner inzwischen klassischen Arbeit in der Wahl einer geeigneten Ordnung des Geldsystems, damit dieses sicher funktioniere und Banken Krisen wie die von 1931 vermieden würden. Dieses Grundproblem stelle sich — so Lutz weiter — angesichts der historischen Veränderungen des Geldwesens im 19. Jahrhundert. Indem Banken seitdem die wichtigste Form des Geldes, das Giralgeld, im Wettbewerb miteinander schafften und dieses Geld durch Kredite in den Verkehr gelange, gäbe es Schwierigkeiten für eine geordnete Geldverfassung, und zwar ausschließlich aus dem einen Grund: „Daß das Geld in dem Akt der Kreditgewährung entsteht, daß beide Vorgänge unlöslich miteinander verkoppelt sind, die Geldentstehung nur die Passivseite des Aktivgeschäftes: Kreditgewährung ist“².

Während die Kreditgewährung keineswegs sozialisiert werden dürfe, sondern private Institutionen und Wettbewerb verlange, erfordere die Geldschaffung eine staatliche Lenkung und Garantie der Sicherheit des Geldes (vor Verlusten bei Zahlungsunfähigkeit der Banken). Daraus folgten als „Das Grundproblem der Geldverfassung“ drei zu lösende Fragen, nämlich wie zu gewährleisten sei, daß (a) der Staat oder die Zentralbank die Geldmenge vollständig kontrolliere; (b) die Sicherheit des Geldes erhalte und (c) das übrige Bankgeschäft, vor allem aber die Kreditvergabe, dem Wettbewerb privater Institutionen überlassen bleibe³.

¹ Vgl. F. A. Lutz, Das Grundproblem der Geldverfassung (1936), in: ders., Geld und Währung, gesammelte Abhandlungen, Tübingen 1962, S. 28 ff.

² Ebd., S. 30 f., im Original z. T. hervorgehoben.

³ Ebd., S. 33. Diese Fragen seien in Deutschland bis heute nicht gelöst; vgl. F. W. Meyer und A. Schüller, Spontane Ordnungen in der Geldwirtschaft und das Inflationsproblem, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze, H. 59, Tübingen 1976, S. 30 f. — S. als neuere Ansätze zur Geldproduktion der Banken im Wettbewerb untereinander und ohne Monopol der Zentralbank für Zentralbankgeld auch E. M. Claassen, Der Wettbewerb als Ordnungsprinzip der Geldschaffung, in: Verstehen und Gestalten der Wirtschaft, Festschrift für F. A. Lutz zum 70. Geburtstag, Tübingen 1971, S. 255 ff.; B. Klein, The Competitive Supply of Money, in: Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 6 (1974), S. 423 ff.; F. A. v. Hayek, Entnationalisierung des Geldes — Eine Analyse der Theorie und Praxis konkurrierender Umlaufmittel, Tübingen 1974. Demgegenüber wird im folgenden von der „Einheit des Geldwesens“ ausgegangen, das Problem der Parallelwährungen also nicht erörtert; dafür spricht der in den beiden Schlußkapiteln der vorliegenden Arbeit

Wie zu zeigen ist (Abschnitt 2.1. und 2.2.), zielt die staatliche Bankenregulierung hierzulande, speziell die Ausnahmbereichsregelung des § 102 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Fachaufsicht der Banken nach dem Kreditwesengesetz, auch auf die Lösung der von Lutz aufgeworfenen Fragen: Sie soll die Geld- und Währungspolitik unterstützen, die Funktionsfähigkeit der Banken sichern, deren Einleger vor Verlusten schützen sowie mißbräuchliche Wettbewerbsbeschränkungen verhindern. Selbst wenn man sich nun aber, wie in dieser Arbeit beabsichtigt, nur mit dem Regelungskomplex der beiden genannten, sehr eng miteinander verknüpften Gesetze befaßt, so stößt man m. E. immer noch, d. h. lange nach dem Beitrag von Lutz, auf ungelöste Probleme der Geldverfassung.

Diese ergeben sich aus dem weiterhin ungeklärten Nebeneinander von Bankenregulierung und unreguliertem oder unregulierbarem Bankenverhalten; denn das von Lutz beschriebene Dilemma — die enge Berührung der staatlichen Regulierung mit privaten, über Märkte koordinierten Entscheidungen — besteht fort und nimmt in der modernen Geldwirtschaft eher zu als ab. Eine erneute Bankenkrise unbekanntem Ausmaßes ist nicht ohne weiteres auszuschließen, in der die öffentliche Hand, vertreten durch die Zentralbank, nur wieder die Rolle des großen Konkursversicherers für Bankenverluste übernehmen könnte, — um die Beteiligung an diesen dann in irgendeiner Weise breit zu streuen. Die historische Entwicklung, von der Lutz ausgeht, endet eben nicht mit der Giralgeldschaffung der Banken, die sich untereinander „im Wettbewerb“ befinden. Vielmehr verändert sich der Bankenwettbewerb laufend durch Einwirkung der Banken selbst, die sich der unpersönlichen Autorität des Marktes zur Erhöhung und Stabilisierung ihrer Gewinne entziehen wollen; ferner werden die Finanzbeziehungen und der Finanzsektor — unter maßgeblicher Beteiligung der Banken — ständig weiter ausgebaut, um neue Finanztechnologien der Ansammlung von Ersparnissen und der Verteilung derselben auf alternative Investitionen zu nutzen⁴. Insofern sind die von Lutz gestellten Fragen immer noch aktuell und — unter Berücksichtigung neuerer theoretischer Erkenntnisse — weiter zu analysieren. Anlaß dafür ist im folgenden der Regelungskomplex Kartell- und Fachaufsicht.

Welche ungelösten Probleme der Geldverfassung hier bestehen, wird in den Abschnitten 2. und 3. anhand einer kritischen Bestandsaufnahme

entwickelte, m. E. weiterführende theoretische Kontext sowie die herrschende juristische Meinung. Vgl. zu letzterer z. B. H. U. Franzke, Geldhoheit und Währungssteuerung, Frankfurt/M. 1964.

⁴ Vgl. hierzu als vorläufigen Hinweis die inzwischen ebenfalls klassische Arbeit von J. G. Gurley und E. S. Shaw, *Money in a Theory of Finance* (1960), 4. Aufl., Washington (D.C.) 1966, S. 195 ff.

der geltenden Rechtsnormen und deren Begründungen sowie deren Handhabung im Rahmen der Kartell- und Fachaufsicht dargelegt. Um die theoretische Analyse dieser Probleme voranzutreiben, werden neben den in der einschlägigen Literatur vorherrschenden wirtschaftsrechtlichen, wettbewerbs- und schutztheoretischen Erörterungen (Abschnitt 2.2., 2.3. und 4.2.) vor allem auch Beiträge aus der Neuen politischen Ökonomie (Abschnitt 4.3.), der Theorie offener Systeme (Abschnitt 4.4.) und der Geldtheorie (Abschnitt 5.) herangezogen. Dabei greifen die Abschnitte 2.3.1., 2.3.2., 4.2. und 4.3., die von bestimmten Konstrukten des Wettbewerbs ausgehen, diejenige Seite der weiter zu verfolgenden Fragen auf, die noch am ehesten an den ordnungstheoretischen Ausgangspunkt von Lutz anschließt. In den Abschnitten 4.4. und 5. wird dagegen, über Lutz hinausgehend, stärker die andere Seite der weiter zu verfolgenden Fragen behandelt, nämlich der Gesichtspunkt keineswegs abgeschlossener und irreversibler historischer Entwicklungen, wie sie soeben angedeutet wurden.

Die beiden Argumentationslinien liefern Antworten dazu, warum das Bankenverhalten teilweise unreguliert ist (Produzentenschutz-Hypothese; Kontinuum privater und staatlicher Markt- und Wettbewerbsbeschränkungen) und warum es teilweise unregulierbar bleibt (endogene Instabilitäten einer modernen Geldwirtschaft mit privaten, über Märkte koordinierten Entscheidungen, die unter unkalkulierbarer Unsicherheit i. S. von Knight und Keynes zu treffen sind). Entgegen etwa den Vorstellungen von Lutz trägt das Verhalten der Banken (und ihrer Verbände) dazu bei, daß der Wettbewerb zwischen den Banken auf Kosten der Marktgegenseite bis hin zu einer privatwirtschaftlichen Marktordnung beschränkt wird — und schon seit langem wurde. Ferner lassen sich endogene Instabilitäten einer Geldwirtschaft mit privaten, über Märkte koordinierten Entscheidungen nicht i. S. der Ordnungstheorie durch irgendeine geeignete Geldverfassung beseitigen⁵, da sie aus der Verwendung von Geld sowie dem ständig erweiterten Ausbau der Finanzbeziehungen und des Finanzsektors folgen.

Der Verfasser ist sich der Gefahren des skizzierten, selektiven Vorgehens bewußt, durch das zum einen auch Fragen aufgeworfen werden, deren abschließende Beantwortung weiterhin fehlt, zum anderen solche Fragen wie die nach dem Einfluß internationaler Währungs- und

⁵ Diesbezüglich ist Simons, sonst in vielerlei Hinsicht vergleichbar mit Lutz, vorsichtiger als dieser und berücksichtigt das Verhalten der Banken und des Publikums auf die Umlaufgeschwindigkeit des Geldes. Vgl. H. C. Simons, *Rules versus Authorities in Monetary Policy* (1936), in: ders., *Economic Policy for a Free Society*, Chicago (Ill.) 1948, S. 170 f. Siehe auch mit ähnlichen Bedenken W. Eucken, *Grundsätze der Wirtschaftspolitik* (1952), 5. unveränd. Aufl., Tübingen 1975, S. 261. Siehe auch mit zahlreichen historischen Beispielen Ch. P. Kindleberger, *Manias, Panics, and Crashes*, New York 1978.