

UNTERSUCHUNGEN ÜBER DAS
SPAR-, GIRO- UND KREDITWESEN

Abteilung A: Wirtschaftswissenschaft

Herausgegeben von Fritz Voigt

Band 116

Wettbewerbspolitische Aspekte
der Neuregelung des haftenden Eigenkapitals
der Sparkassen im Bankenaufsichtsrecht

Von

Prof. Dr. Manfred Hieber



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

MANFRED HIEBER

**Wettbewerbspolitische Aspekte der Neuregelung
des haftenden Eigenkapitals der Sparkassen
im Bankenaufsichtsrecht**

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

Abteilung A: Wirtschaftswissenschaft

Herausgegeben von Fritz Voigt

Band 116

**Wettbewerbspolitische Aspekte
der Neuregelung des haftenden Eigenkapitals
der Sparkassen im Bankenaufsichtsrecht**

Von

Prof. Dr. Manfred Hieber
Universität Bonn



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Redaktion: Dr. Hermann Witte

Alle Rechte vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05263 3

Inhaltsverzeichnis

<i>Einleitung</i>	9
<i>I. Die Frage der Zweckmäßigkeit einer Berücksichtigung wettbewerblicher Argumente bei der Neuregelung des haftenden Eigenkapitals im Bankenaufsichtsrecht</i>	11
1. Die Praxis der Diskussion um KWG-Regelungen	11
2. Kritische Argumente im Zusammenhang mit der Berücksichtigung wettbewerbspolitischer Argumente bei der Neuformulierung des § 10 Abs. 2 KWG	12
a) Gruppen-, insbesondere rechtsformspezifische Wettbewerbswirkungen der Regelungen zu § 10 Abs. 2 KWG unter effizienzpolitischen Gesichtspunkten	13
b) Die Gefährdung sachgerechter bankenaufsichtsrechtlicher Lösungen als Folge einer Berücksichtigung wettbewerbspolitischer Argumente	15
c) Die Gefährdung struktureller Besonderheiten der Kreditinstitute als Folge einer Berücksichtigung wettbewerbspolitischer Argumente	17
3. Ergebnis	18
<i>II. Wettbewerbspolitische Konzeptionen zur Beurteilung der Reformvorschläge zu § 10 Abs. 2 KWG</i>	20
1. Zur Frage der wettbewerbspolitischen Konzeption der Bankenstrukturkommission	20
a) Die wettbewerbspolitischen Aussagen der Bankenstrukturkommission zu den einzelnen Reformvorschlägen	21
b) Alternative Thesen, das Wettbewerbskonzept der Bankenstrukturkommission betreffend	24

2.	Eine wettbewerbspolitische Konzeption auf der Grundlage der Ansätze der Enquêtekommision der Bundesregierung und Wolfgang Stützels	33
	a) Der wettbewerbspolitische Ansatz der Enquêtekommision ...	34
	b) Das wettbewerbspolitische Konzept Stützels	35
	c) Ein wettbewerbspolitisches Konzept für eine wachsende Kreditwirtschaft	38
3.	Ergebnis	47
III.	<i>Die Wettbewerbsverhältnisse im deutschen Kreditgewerbe unter den gegenwärtig geltenden Bedingungen, insbesondere den Regelungen des § 10 Abs. 2 KWG — unter besonderer Berücksichtigung des Wettbewerbsstatus der Sparkassen</i>	51
1.	Die Ergebnisse der Untersuchung der Wettbewerbsverhältnisse durch die Enquêtekommision der Bundesregierung als Ausgangspunkt	52
	a) Wettbewerbspolitische Würdigung steuerlicher Sonderregelungen durch die Enquêtekommision	53
	b) Wettbewerbsverschiebungen als Folge einseitiger Einflußnahme öffentlicher Stellen	55
	c) Wettbewerbsverschiebungen aufgrund des besonderen Sicherheitsstatus öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute	55
2.	Die Wirkungen von Änderungen steuerlicher und anderer Normen seit 1968 auf die Wettbewerbsverhältnisse im Kreditgewerbe — insbesondere auf die Wettbewerbsstellung der Sparkassen	56
	a) Maßnahmen zur Korrektur von Wettbewerbsverschiebungen aufgrund einseitiger Einflußnahme öffentlicher Stellen und des besonderen Sicherheitsstatus öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute	56
	b) Maßnahmen zur Korrektur von Wettbewerbsverschiebungen aufgrund steuerlicher Sonderregelungen	57
3.	Die Auswirkungen unterschiedlicher Bedingungen der Eigenkapitalbeschaffung auf die Wettbewerbsstellung der Sparkassen	64
4.	Empirische Befunde in bezug auf die These wettbewerbspolitischer Benachteiligung der Sparkassen unter den gegenwärtigen Bedingungen	68

<i>IV. Die wettbewerbspolitische Beurteilung der für die Sparkassen relevanten Vorschläge zur Reform des § 10 Abs. 2 KWG</i>	79
1. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Anerkennung von Haftungszuschlägen als haftendes Eigenkapital bei Sparkassen	80
a) Möglichkeiten einer Aufrechterhaltung der Wettbewerbsstellung der Sparkassen durch eine Beeinflussung der Eigenkapitalquote unter den veränderten Rahmenbedingungen der Gegenwart	80
b) Wettbewerbspolitische Implikationen der Anerkennung von Haftungszuschlägen als haftendes Eigenkapital bei Sparkassen im Falle der Existenz einer Eigenkapitalrestriktion	83
c) Zur Frage der Ausgestaltung von Haftungszuschlägen als haftendes Eigenkapital für Sparkassen unter wettbewerbspolitischen Gesichtspunkten	91
2. Wettbewerbspolitische Beurteilung der Ausstattung der Sparkassen mit Dotationskapital als haftendes Eigenkapital	99
a) Wettbewerbspolitische Implikationen einer Zuführung von Dotationskapital bei veränderter Wettbewerbsstellung der Sparkassen	99
b) Die Implikationen der Dotationskapitallösung für die Gewährträger und die Frage nach der Stabilität der Eigenkapitalstruktur der Sparkassen	101
3. Wettbewerbspolitische Beurteilung einer Anerkennung nachrangigen Haftkapitals als haftendes Eigenkapital	105
a) Wettbewerbspolitische Beurteilung einer Anerkennung nachrangigen Haftkapitals durch die Bankenstrukturkommission ..	105
b) Die wettbewerbspolitische Beurteilung nachrangigen Haftkapitals als haftendes Eigenkapital unter den veränderten wettbewerbspolitischen Rahmenbedingungen der Gegenwart	106
aa) Wettbewerbspolitische Beurteilung nachrangigen Haftkapitals, wenn nachrangige Verbindlichkeiten risikolos gegeben werden	107
bb) Wettbewerbspolitische Implikationen einer Anerkennung nachrangigen Haftkapitals als haftendes Eigenkapital bei privaten Kreditinstituten	109
c) Wettbewerbspolitische Beurteilung nachrangigen Haftkapitals, wenn nachrangige Verbindlichkeiten Verlustausgleichsfunktion bei öffentlich-rechtlichen Sparkassen übernehmen	114

<i>Zusammenfassung</i>	120
<i>Summary</i>	137
<i>Résumé</i>	139
<i>Literaturverzeichnis</i>	141
<i>Sachwortverzeichnis</i>	143

Einleitung

Die ‚wettbewerbspolitische Diskussion‘ im Zusammenhang mit der Frage nach einer sachgerechten Neuregelung des haftenden Eigenkapitals der Kreditinstitute im Bankenaufsichtsrecht vollzieht sich auf zwei Ebenen.

Auf einer ersten Ebene steht das Problem zur Debatte, ob und inwieweit es überhaupt zweckmäßig ist, bei der Formulierung bankenaufsichtlicher Normen, die gewerbepolizeilichen Zielen dienen, wettbewerbspolitische Argumente in die Überlegungen einzubeziehen. Diese Debatte vollzieht sich im Vorfeld der Diskussion wettbewerblicher Auswirkungen unterschiedlicher Neuregelungen des § 10 Abs. 2 KWG. Der Bericht der Studienkommission ‚Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft‘ — im Folgenden: Bericht der Bankenstrukturkommission — hat sich mit dieser Frage nicht befaßt. Diese Frage muß aber insbesondere deshalb gestellt werden, weil nicht ausgeschlossen werden kann, daß die Berücksichtigung wettbewerbspolitischer Aspekte die Durchsetzung sachgerechter gewerbepolizeilicher Regelungen verhindert¹. Wir werden uns mit dieser Frage im Abschnitt I befassen.

Auf einer zweiten Ebene wird die Frage diskutiert, welche wettbewerblichen Auswirkungen als Folge einer Durchsetzung der verschiedenen Vorschläge zu § 10 Abs. 2 KWG für die einzelnen Gruppen von Kreditinstituten zu erwarten und wie diese wettbewerbspolitisch zu beurteilen sind. Im Mittelpunkt dieser Diskussion steht die Frage nach einem akzeptablen wettbewerbspolitischen Konzept und dem mit diesem Konzept implizierten Begriff der „Wettbewerbsneutralität“, der die Grundlage für eine Bestimmung sowohl der Wettbewerbsstellung der verschiedenen Gruppen von Kreditinstituten unter den gegenwärtigen Bedingungen als auch der wettbewerbspolitischen Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge zu § 10 Abs. 2 KWG für diese Institutsgruppen bilden kann.

Unser Interesse gilt in erster Linie den Auswirkungen der für öffentlich-rechtliche Sparkassen vorgeschlagenen Neuregelungen des haftenden Eigenkapitals auf die Wettbewerbsstellung dieser Institute. Grundlage für diese Untersuchung bildet die Erarbeitung eines wettbewerbs-

¹ Vgl. Wolfgang Stützel, Bankpolitik heute und morgen, Frankfurt/Main 1964, S. 38.

politischen Konzeptes im Abschnitt II, das die Basis für eine Bestimmung der Wettbewerbsstellung öffentlich-rechtlicher Sparkassen unter den gegenwärtig geltenden Regelungen im Abschnitt III liefert. Davon ausgehend werden die wettbewerbspolitischen Konsequenzen einer Durchsetzung der verschiedenen Vorschläge für eine Neuregelung des § 10 Abs. 2 KWG für Sparkassen im Abschnitt IV einer eingehenden Untersuchung unterzogen.

I. Die Frage der Zweckmäßigkeit einer Berücksichtigung wettbewerblicher Argumente bei der Neuregelung des haftenden Eigenkapitals im Bankenaufsichtsrecht

1. Die Praxis der Diskussion um KWG-Regelungen

Die Bankenstrukturkommission ist der Ansicht, daß die Reformvorschläge zu § 10 KWG nicht nur unter bankenaufsichtsrechtlichen Gesichtspunkten untersucht und beurteilt werden dürfen. Es müßten auch die wettbewerbspolitischen Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge bedacht werden. Nur solche Vorschläge sollten zugelassen werden, die im Ergebnis als wettbewerbsneutral angesehen werden könnten¹. Die Bankenstrukturkommission hält die Berücksichtigung wettbewerblicher Auswirkungen bei der Neuregelung des § 10 Abs. 2 KWG demnach nicht nur für zweckmäßig, sondern sogar für zwingend geboten.

Die Bankenstrukturkommission steht mit dieser nicht weiter begründeten Vorstellung in einer Tradition, die schon die Formulierung des KWG 1961 maßgeblich beeinflußte. So berichtet Stützel z. B., daß im ersten Entwurf zum KWG 1961 bankwirtschaftlich zutreffend die Gewährträgerhaftung bei öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten im Zusammenhang mit der Messung des haftenden Eigenkapitals gebührend berücksichtigt worden sei. ‚Die Aufgabe dieser klaren Position zugunsten der jetzigen Fiktion‘, so Stützel, sei offensichtlich dem Umstand zuzuschreiben gewesen, daß mit den Sparkassen konkurrierende Gruppen im Kreditgewerbe in der gebührenden Berücksichtigung der Haftung bei der Eigenkapitalberechnung einen Wettbewerbsvorteil der Sparkassen gesehen hätten². Dies macht deutlich, daß die Regelungen des KWG 1961 durch wettbewerbspolitische Erwägungen maßgeblich beeinflußt worden sind.

Auch im Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe aus dem Jahre 1968³

¹ Bericht der Bankenstrukturkommission, Bonn 1979, Ziffer 1125, S. 354.

² Vgl. hierzu Wolfgang Stützel, Die Aufgaben der Banken in der Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik und die demgemäß anzustrebende Organisation des Bankenapparates, S. 150.

³ Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebungen im Kreditgewerbe und über die Einlagensicherung (im folgenden: Bericht der Enquêtekommision), Bonn 1968.