

2 Hypothesen zur Macht der Banken

2.1 Die Diskussion um die Macht der Banken

Wer in der Bundesrepublik Deutschland über die Macht der Banken diskutiert, beschäftigt sich hauptsächlich mit dem Einflusspotenzial des Kreditgewerbes auf die Gesamtwirtschaft, den Wettbewerb, auf die politische Willensbildung und ihre Umsetzung.¹ Die Monopolkommission hält eine Gefährdung der demokratischen Verfassungsordnung durch Großbanken „oberhalb bestimmter – nur qualitativ zu definierender – Grenzen für denkbar.“² Von Politikern wird immer wieder gefordert, das „gesellschafts- und wirtschaftspolitisch unerwünschte Machtpotenzial der Banken“ zu begrenzen.³

Die Vertreter der Banken bestreiten nicht grundsätzlich die Einflusspotenziale ihrer Institute.⁴ Zugunsten der Banken wird meist auf zwei Ebenen diskutiert. Zum einen konzentriert man sich darauf, die zur Verfügung stehenden Einflusspotenziale als unbedeutender darzustellen als sie von den Kritikern gesehen werden.⁵ Eine kumulative Betrachtung des Einflusses erfolgt dabei in aller Regel nicht.⁶ Zum anderen wird darauf verwiesen, dass der intensive Wettbewerb zwischen den Banken, die kritische Öffentlichkeit und die staatliche Aufsicht einen Machtmissbrauch unmöglich machten. Zudem sei bisher kei-

¹ *Haas* (1994), S. 1.

² *Monopolkommission* (1990a), S. 3.

³ *Lambsdorff* (1996), S. 16, *Glötz* (1987), S. 162ff.

⁴ *Herrhausen* (1988), S. 120ff., S. 125, *Segger* (1997), S. 50.

⁵ *Böhm* (1992), S. 2/3; *Segger* (1997), S. 50.

⁶ *Böhm* (1992), S. 2/3.

nerlei Machtmissbrauch durch Kreditinstitute nachgewiesen.⁷ Weiterhin wird versucht, die Existenz der verschiedenen Einflusspotenziale einzeln zu rechtfertigen.⁸ So sei der Zweck von Bankbeteiligungen in erster Linie die ertragbringende Anlage eigener Mittel.⁹ Viele Beteiligungen entstünden unfreiwillig aufgrund von Restrukturierungen, fehlgeschlagenen Kapitalmaßnahmen oder auf Wunsch der betroffenen Unternehmen.¹⁰ Man hänge ebenfalls nicht am Auftragsstimmrecht,¹¹ jedoch mangle es an Alternativen.¹² Eine Beschränkung der Aufsichtsratsmandate pro Person über die momentane Regelung hinaus wird einhellig abgelehnt.¹³ Dies bevorteile nur die Großbanken, da diese mehr Vorstandsmitglieder und qualifizierte Fachkräfte in der zweiten Führungsebene hätten.¹⁴ Ausserdem sei zu bedenken, dass Bankenvertreter oft aus konkurrierenden Instituten kämen und nicht auf eine einheitliche Linie eingeschworen werden könnten.¹⁵ Der Vorwurf schließlich, dass Banken über ihre Kreditentscheidungskompetenz nicht zu rechtfertigende Macht ausüben würden, sei vollkommen unbegründet: „Nicht Banken begründen Kreditwürdigkeit, sondern der Kunde selbst.“¹⁶

Ansatzpunkt für die an den Einflusspotenzialen vorgetragene Kritik ist die damit verbundene ökonomische und politische Macht. Sie wird allerdings oft nur sehr unpräzise und polemisch geäußert.¹⁷ Einerseits wird befürchtet, dass „der Einfluss der Banken auf die Politik zu groß“ sei und dabei „Nachteile für die Ge-

⁷ *Herrhausen* (1987), S. 299ff., S. 300ff.; m.w.N.

⁸ *Böhm* (1992), S. 3; m.w.N. *Haas* (1994), S. 14ff.

⁹ *Herrhausen* (1990), S. 355ff., S. 358.

¹⁰ *Weber* (1999); *Büschgen* (1971), S. 282; *Böhm* (1992), S. 20.

¹¹ Die Bankenvertreter bezeichnen das Depotstimmrecht als Auftragsstimmrecht, um deutlich zu machen, dass sie aus ihrer Sicht nur im Auftrag des Kunden handeln.

¹² *Seipp* (1990), S. 15; *Grüger* (1989), S. 13.

¹³ Im Augenblick ist die Anzahl der konzernfremden Mandate pro Person auf 10 beschränkt, § 100 II 1 1 AktG. S.a. *Pfannschmidt* (1993), S. 60.

¹⁴ *Haas* (1994), S. 16.

¹⁵ *Seipp* (1990), S. 14; *Herrhausen* (1988), S. 120ff., S. 127.

¹⁶ *Herrhausen* (1987), S. 299ff., S. 316.

¹⁷ *Böhm* (1992), S. 2; *Seiger* (1997), S. 51.

sellschaft' entständen.¹⁸ Das Machtpotenzial der Banken sei auch wirtschaftspolitisch unerwünscht.¹⁹ Andererseits werden die Banken schnell angeklagt, wenn ein Unternehmen in Schieflage gerät, bei dem sie Einfluss besitzen.²⁰ Die Diskussion der Banken ist insgesamt durch eine Ambiguität geprägt.²¹ Zum einen sieht man einen Vorteil für Beteiligungsunternehmen durch den engen Kontakt zur Hausbank, zum anderen befürchtet man einen Nachteil aus diesen Beteiligungen, weil sie ihre Kredite zu teuer bezahlen. Zum einen wirft man den Banken vor, sie hätten zu viele Beteiligungen; zum anderen wirft man ihnen auch vor, sie wollten nur ihr Kreditgeschäft forcieren und würden den Eigenkapitalmarkt vernachlässigen.²²

Um die Diskussion wissenschaftlich beurteilen zu können, wird zunächst auf die Kritikpunkte im Einzelnen eingegangen. Die Kritik lässt sich dabei in vier Kategorien zusammenfassen. So wird den Banken insbesondere vorgeworfen, dass sie zu viel nicht legitimierte Macht anhäufen, den Wettbewerb für Finanzdienstleistungen verzerren, den Wettbewerb für Güter einschränken bzw. bestimmte Unternehmen bevorteilen und die Entwicklung des Kapitalmarktes behindern.

2.2 Anhäufung von nicht legitimierter Macht

Von den Kritikern wird den Banken vorgeworfen, sie verschafften sich durch ihren Einfluss auf Industrieunternehmen Entscheidungsmacht, die keiner demokratischen Aufsicht unterliege, obwohl sie geeignet sei, „die von staatlichen Institutionen betriebene Wirtschaftspolitik zu behindern oder zu konterkarie-

¹⁸ *Böhm* (1992), S. 2.

¹⁹ *Lambsdorff* (1996), S. 16.

²⁰ Exemplarisch seien die Fälle Metallgesellschaft AG, Nino AG, Balsam AG und Holzmann AG genannt. vgl. stellvertretend für viele *Brors/Eckhardt* (1999), S. 21; *Steinkühler* (1999), S. 282; *Hauch-Fleck* (1999), S. 24ff., S. 25.

²¹ *Segger* (1997), S. 51.

²² *Engels* (1978), S. 14.

ren.”²³ Ihr Einfluss gehe weit über das hinaus, was ihnen aufgrund ihrer Funktion als Kapitalsammelstelle, Kreditgeber und Dienstleistungsunternehmen zustehe.²⁴ Die Vertreter der Banken bestreiten nicht so sehr ihren Einfluss, aber den Vorwurf des Machtmissbrauchs. Es sei bisher keinerlei Machtmissbrauch durch Kreditinstitute nachgewiesen.²⁵ Dem halten die Kritiker oft entgegen, die tatsächliche Einflussnahme erfolge in nicht-öffentlichen Verhandlungen und sei daher nur schwer nachweisbar.²⁶

Damit spitzt sich diese Diskussion auf die Frage zu, ob sich systematischer Machtmissbrauch der Banken nachweisen lässt, und insofern dies nicht der Fall sein sollte, ob ein begründeter Verdacht des Machtmissbrauchs regulatorische Eingriffe in das Wirtschaftsgefüge rechtfertigt. Dies ist eine politische Frage, die möglichst auf der Basis ausreichender Fakten getroffen werden sollte. Schließlich verschwindet Macht nicht, wenn man eingreift, sie wird sich nur verlagern.

Jeder ordnungspolitische Vorschlag sollte auch berücksichtigen, ob und welche Alternativen zur Unternehmenskontrolle durch Banken bereitstehen. Insbesondere im Bereich des Depotstimmrechts fehlt es an Alternativen zur Stimmrechtsvertretung durch Banken. Eine konstruktive Kritik sollte daher danach trachten, eine nicht notwendige Anhäufung von Einfluss der Banken zu verhindern, aber bereit sein, den notwendigen Einfluss der Banken zu tolerieren.

2.3 Verzerrung des Wettbewerbs für Finanzdienstleistungen

Wie in der Einleitung erwähnt wurde, hat sich das Schwergewicht des modernen Bankgeschäfts mit Großunternehmen von der klassischen Kreditvergabe

²³ *Hein/Floeter* (1975), S. 342ff.

²⁴ *Gottschalk* (1988), S. 294ff.

²⁵ *Weber* (1995), S. 196ff., *Herrhausen* (1987), S. 299ff., S. 300ff.

²⁶ So *Lambsdorff* (1989a), S. 32, zitiert bei *Seeger* (1997), S. 50.

zum Investment-Banking-Geschäft verlagert.²⁷ Dies liegt unter anderem daran, dass die Margen im Kreditgeschäft geschrumpft sind und deutsche Banken bei größeren Restrukturierungen wiederholt in die Pflicht genommen wurden,²⁸ mit entsprechenden Verlusten, die die Gewinnspannen noch weiter drückten. Da der Einfluss von Großbanken auf Großunternehmen betrachtet werden soll, sind insbesondere solche Finanzdienstleistungen von Interesse, die nur oder hauptsächlich von Großunternehmen nachgefragt werden, also Großkredite, Kapitalmaßnahmen und die Beratung von Fusionen und Übernahmen. Unter dieser Perspektive wird befürchtet, dass es einer Großbank gelingen kann, durch ihre Einflusspotenziale Unternehmen an sich zu binden. Das sogenannte „tying“ könnte potenziell alle angebotenen Bankdienstleistungen betreffen. Der klassischen Hausbank wird dabei eine Rolle als Hauptkreditgeber und als Konsortialführer und Hauptberater zugesprochen. Dafür kommt ihr eine besondere Verantwortung im Falle von Unternehmenskrisen und Fusionen zu.

Eine Reihe von Untersuchungen haben auf dem deutschen Kreditmarkt ausreichende Konkurrenz und nahezu einheitliche Zinskonditionen festgestellt.²⁹ Dieser Zustand hat sich aber erst mit der Zeit ergeben. So spricht die Bundesbank von einer Zunahme der Konkurrenz auf dem Kreditmarkt seit den siebziger Jahren.³⁰ Es könnte sein, dass dieser Aspekt der Hausbankenbeziehung in der Auflösung begriffen ist, obwohl Bankkredite immer noch die wichtigste Außenfinanzierungsquelle für Industrieunternehmen sind.³¹ Andererseits liegt nahe, dass bei einheitlichen Zinskonditionen die Banken, die Einflusspotenziale beim Unternehmen besitzen, bevorzugt werden.³² Weiterhin wird den Haus-

²⁷Vgl. z.B. Walter Seipp, ehemaliger Vorstandschef der Commerzbank AG, in: *Deutscher Bundestag* (1990), S. 75.

²⁸Exemplarisch für die jüngere Zeit seien hier die Vergleichsverhandlungen bei den Restrukturierungen der Metallgesellschaft AG 1994 und der Holzmann AG 1999/2000 genannt.

²⁹*Edwards/Fischer* (1994), S. 139/40.

³⁰*Deutsche Bundesbank* (1989), S. 14.

³¹Vgl. unten Tabelle 3.20; *Edwards/Fischer* (1994), S. 69.

³²*Böhm* (1992), S. 26.

banken vorgeworfen, ihre Kredite besser abzusichern als Nicht-Hausbanken. Insofern könnten Hausbanken, indem sie Kredite zu einem Zinssatz gewähren, der für schlechter abgesicherte Kredite angemessen wäre, trotz einheitlichen Zinsniveaus eine Art Monopolrente realisieren. Als Indiz mag ferner gelten, dass die größere Beteiligung der Deutschen Bank an DaimlerChrysler von einem Vorstand der direkten Konkurrenz als „Goldgrube“³³ bezeichnet wurde.

2.4 Einfluss der Banken auf die Gütermärkte

Die Kreditkonditionen der Banken könnten auch den Wettbewerb auf den Gütermarkt beeinflussen. Sowohl besonders günstige Konditionen,³⁴ als auch schlechtere Konditionen als marktüblich werden unterstellt.³⁵ Wie bereits oben diskutiert, gibt es allerdings keine Hinweise dafür, dass Hausbanken gegenüber ihren Unternehmen andere als marktübliche Zinssätze durchsetzen können. Dafür spricht auch eine Untersuchung von Braun, nach der alle Großunternehmen bereits in den siebziger Jahren mit mindestens zwei Banken Geschäftsbeziehungen unterhielten.³⁶ Eine Hausbank sei daher nur erste unter Gleichen,³⁷ die ihren Einfluss ausnutzt, sich an allen Geschäften zu beteiligen. Größere Unternehmen werden in der Regel sogar zu mehreren Banken (Hausbanken) engere Beziehungen aufrechterhalten.³⁸ Weiterhin würden bessere Konditionen zu Lasten der Ertragslage der Kreditinstitute gehen³⁹ und schlechtere Kon-

³³So Wolfgang Röller, ehemaliges Vorstandsmitglied der Dresdner Bank AG; *Röller* (1989), zitiert bei *Vogelsang* (1995).

³⁴*Gessler-Kommission* (1979), S. 72, Tz. 272.

³⁵*Böhm* (1992), S. 11.

³⁶*Braun* (1981), S. 1ff.

³⁷*Edwards/Fischer* (1994), S. 142.

³⁸Bei jüngeren Aktiengesellschaften, insbesondere Unternehmen des Neuen Marktes, gibt es dagegen meist eine starke Fokussierung auf die Emissionsbank, die das IPO-Konsortium angeführt hat.

³⁹*Süchting* (1982), S. 209.

ditionen dem Unternehmen schaden und somit zumindest den Wert etwaiger Beteiligungen mindern.⁴⁰

Andererseits könnten verschärfte Konditionen wie z.B. Kreditsicherheiten das Kreditrisiko der Bank verringern und somit über eine geringere Risikovor-sorge einen Mehrwert für das Kreditinstitut generieren, der den eventuellen Beteiligungsverlust übersteigt. Dafür steht die Hausbank im Falle einer Un-ternehmenskrise in der Pflicht und könnte implizit gezwungen sein, bessere als marktübliche Konditionen zu gewähren. Insofern könnte man das geringere Kreditrisiko der Bank als Versicherungsleistung des Unternehmens für Krisen-situationen interpretieren. Auf dem Gütermarkt besäßen solche Unternehmen gegenüber solchen ohne eine vergleichbare Hausbankenbeziehung einen Vorteil, wenn der Preis für die Versicherung nicht zu hoch ist.⁴¹ Dies würde indirekt den Wettbewerb auf den Gütermärkten verschärfen, da solche Unternehmen langfristig (risikoadjustiert) niedrigere Finanzierungskosten hätten.

Wenn Banken bei konkurrierenden Großunternehmen Einfluss besitzen, könnte es aber in ihrem Interesse sein, den Wettbewerb auf dem Gütermarkt zu minimieren. Ist der Einfluss groß genug, so ist eine Tendenz des Marktergeb-nisses von der Wettbewerbs- zur Kollusionslösung zu erwarten, die gesamtwirt-schaftliche Wohlfahrt sinkt.⁴² Die Einschränkung des Wettbewerbs würde den Bestand der Unternehmen und somit die Erträge der Kreditinstitute aus den Geschäftsbeziehungen sichern.⁴³ Bankenvertreter bestreiten, in die Geschäfts-politik der Unternehmen einzugreifen, also industriell tätig werden zu wollen.⁴⁴ Das sehen die Führungskräfte der Unternehmen zumindest mehrheitlich an-ders. In einer Umfrage des Ifo-Instituts von 1989 wurden Führungskräfte aus 500 Unternehmen zum Thema Bankeneinfluss befragt. Sie konstatierten eine

⁴⁰ *Neuberger* (1997), S. 15ff., S. 20.

⁴¹ siehe dazu auch Abschnitt 5.2.1

⁴² *Reynolds/Snapp* (1986), S. 141ff.

⁴³ *Büschgen/Steinbrink* (1977), S. 124ff.

⁴⁴ *Böhm* (1992), S. 11; vgl. auch *Deutsche Bank* (1999) S. 66; *HypoVereinsbank* (1999), S. 49.

Einflußnahme auf Investitionen (75%) und auf den Erwerb von Beteiligungen (71%). Allerdings bejahten nur 18% der Führungskräfte die Frage, ob sie den Einfluss der Banken auf ihr Unternehmen für zu stark hielten.⁴⁵

In der Literatur überwiegt die Meinung, wäre der Einfluss der Banken tatsächlich zu groß, würden die Kartellbehörden einschreiten.⁴⁶ Dies war bisher nicht der Fall, allerdings hat die Monopolkommission wiederholt eine Beschränkung des Beteiligungsbesitzes der Banken gefordert.⁴⁷ Eine Beschränkung des Einflusses der Banken wäre aber auch ein Eingriff in langfristige Vertragsbeziehungen zwischen Hausbanken und Unternehmen. Somit könnte ein Eingriff zum Vorteil des Wettbewerbs sehr wohl die langfristigen Finanzierungskosten von Unternehmen mit enger Hausbankenbeziehung erhöhen und letztendlich wettbewerbsmindernd auf den Gütermarkt wirken.

2.5 Behinderung des Kapitalmarkts

Im Vergleich zu anderen führenden Industrienationen ist der Aktienmarkt in Deutschland immer noch unterentwickelt.⁴⁸ Dieser Zustand wird von vielen maßgeblich den Banken angelastet. So gewähre der Beteiligungsbesitz den Banken Zugang zu Insiderinformationen, die auf Kosten des anlegenden Publikums genutzt werden könnten.⁴⁹ Solche Informationen könnten z.B. Pläne über bevorstehende Kapitalmassnahmen sein oder ein Einblick in die interne Planung des Unternehmens. Durch den Pakethandel der Banken werde weiterhin die Transparenz des Marktgeschehens und die Marktliquidität beeinträchtigt.⁵⁰

⁴⁵ *Seger* (1997), S. 48; *Balzer* (1989), S. 26ff.

⁴⁶ *Neuberger* (1997), S. 15ff., S. 17; *Haas* (1994), S. 45.

⁴⁷ *Monopolkommission* (1998).

⁴⁸ Vgl. Abschnitt 4.3.

⁴⁹ *Immenga* (1978), S. 91f.

⁵⁰ *Immenga* (1978), S. 91f. Unter Pakethandel versteht man den außerbörslichen Erwerb und die Veräußerung größerer Positionen von Aktien, vgl. *Böhm* (1992), S. 12.

Ein stärkeres Engagement für die Aktienanlage verringere auch das traditionelle Spargeschäft der Banken.⁵¹ Die Transformation von privaten Ersparnissen in Kapital zur Unternehmensfinanzierung kann grundsätzlich über den Kapitalmarkt oder über Finanzintermediäre erfolgen. Wenn man eine substitutive Beziehung zwischen hochentwickelten Kapitalmärkten und starken Finanzintermediären akzeptiere, könne man die These vertreten, dass Kreditinstitute ein Interesse an einem schwachen Aktienmarkt haben.⁵²

Ein weiterer Vorwurf an die deutschen Banken ist, dass sie die Entwicklung eines aktiven Marktes für Unternehmenskontrollrechte in Deutschland verhindern oder ihn zumindest stark behindert haben.⁵³ Der Markt für Unternehmenskontrolle ist der Markt der Verfügungsrechte über die in Unternehmen gebundenen Ressourcen.⁵⁴ Unternehmenskontrolle ist (frühestens) dann erreicht, wenn man die Macht hat, das Top-Management der Firma zu bestimmen.⁵⁵ Den deutschen Banken wird aber vorgeworfen, Unternehmensübernahmen skeptisch gegenüberzustehen, insbesondere von ausländischen Käufern.⁵⁶ In den USA werden Unternehmensübernahmen durch Investmentbanken begleitet und/oder initiiert. Im Falle einer gescheiterten Übernahme müssten diese weit weniger fürchten, ihr zukünftiges Geschäft zu schädigen als deutsche Universalbanken, die mit dem betroffenen Unternehmen im Zweifelsfalle noch andere Geschäfte abwickeln.⁵⁷ Deshalb hätten auch Universalbanken ein relativ geringes Interesse an (feindlichen) Unternehmensübernahmen und würden sie daher mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln verhindern. Das disziplinierende Element des Kapitalmarkts bliebe ungenutzt. Der deutsche Aktienmarkt verliere somit an Attraktivität und Leistungsfähigkeit. Die Unbeliebtheit

⁵¹ *Vogelsang* (1995), S. 98; *Seger* (1997), S. 59.

⁵² *Böhm* (1992), S. 151f.; *Seger* (1997), S. 59.

⁵³ *Wenger* (1992), S. 73ff., S. 92.

⁵⁴ *Jensen/Ruback* (1983), S. 5ff., S. 5; *Schneider* (1992), S. 39ff., S. 39.

⁵⁵ *Jensen/Ruback* (1983), S. 5ff., S. 5.

⁵⁶ *Seger* (1997), S. 54.

⁵⁷ Stellungnahme von M. Adams in *o. V.* (1994), S. 69ff., S. 82.

der deutschen Aktie liege daran, dass man sie „mieten kann, aber nicht kaufen“.⁵⁸

Diese Kritik trifft zum Teil, so liegt es nahe, dass für ausländische Investoren der deutsche Kapitalmarkt wegen dieser Eigenschaften weniger attraktiv war als der amerikanische oder englische. Jedoch hat sich gerade der deutsche Aktienmarkt in den letzten Jahren stark verändert. Die feindliche Übernahme von Mannesmann durch Vodaphone wäre wohl noch in den achtziger Jahren unmöglich gewesen. Dennoch ist es noch zu früh, von einem Ende der „Deutschland AG“ zu sprechen. Wie in Abschnitt 3.3 gezeigt werden wird, gehörte Mannesmann nicht zum engeren Kreis der „Deutschland AG“. Es war eins der zwei der 100 nach dem Kriterium der Wertschöpfung größten Unternehmen, das im Jahre 1996 keinen Großaktionär besass. Das andere Unternehmen, die Commerzbank, befindet sich gerade in der Abwehr eines Übernahmeversuches und hat inzwischen mehrere Grossaktionäre. Bis zur Steuerfreiheit der Veräußerung von Beteiligungsbesitz in 2002 wird sich nicht abschätzen lassen, inwieweit sich die „Deutschland AG“ tatsächlich auflöst.

Daher soll im folgenden untersucht werden, inwieweit sich Einfluss und Interessen der Banken bisher messbar auf das deutsche Finanzsystem auswirken.

⁵⁸ *Wenger* (1992), S. 73ff., S. 92ff. Dies ist aber bestimmt nicht der einzige Grund. Eine ausführlichere Betrachtung des Entwicklungsstandes des deutschen Aktienmarktes folgt in Abschnitt 4.3.