

Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.)

Article — Digitized Version

Um ein zeitgemäßes System der Bankenaufsicht

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) (Ed.) (1956) : Um ein zeitgemäßes System der Bankenaufsicht, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 36, Iss. 3, pp. 123-129

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/132243>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Z E I T G E S P R Ä C H

Dr. Schmitz, Ostern: Bankpolitik Um ein zeitgemäßes System der Bankenaufsicht

Gespräch über die Neugestaltung des Kreditwesengesetzes

Der Wandel im Aufgabengebiet

Nach der großen Bankenkrise der dreißiger Jahre hat der Staat, gestützt auf die Ergebnisse einer umfassenden Banken-Enquête, immer mehr Einfluß auf das Kreditwesen genommen. Die Grundlage bildete das Kreditwesengesetz von 1934, das 1939, 1940 und 1944 — zum Teil wesentlich — geändert wurde. Im Kreditwesengesetz ist auch das Instrument der Bankenaufsicht verankert. Grundsätzlich unterliegen alle Unternehmungen, die Bank- und Sparkassengeschäfte betreiben, den Vorschriften dieses Gesetzes.

Die traditionellen Aufgaben der Bankenaufsicht

Zu den traditionellen Aufgaben der Bankenaufsicht gehören unter anderem die Erteilung, die Rücknahme oder das Versagen der Erlaubnis für das Betreiben von Kreditgeschäften, ferner die Beseitigung von Mißständen, die im Kredit- und Bankwesen in Erscheinung treten, sowie die Einleitung von Maßnahmen, sobald ein Kreditinstitut in Schwierigkeiten gerät oder zu geraten droht. Darüber hinaus sind der Bankenaufsicht im Rahmen der Neuordnung des Geldwesens besondere Funktionen übertragen worden, wie die Prüfung der Umstellungsrechnungen der Banken. Schließlich hat der Gesetzgeber die Bankenaufsicht bei der Bereinigung der Wertpapiere einschließlich der Auslandsbonds eingeschaltet.

Damit ist aber das Aufgabengebiet der Bankenaufsicht noch keineswegs erschöpft. Bis 1945 war es üblich, daß der Zentrale

Kreditausschuß, in dem alle Spitzenverbände des Kreditgewerbes vertreten sind, die Zinssätze auf Grund von Beschlüssen, die dann vom Reichsaufsichtsamt für das Kreditwesen als allgemein verbindlich erklärt wurden, selbst festlegte. Da nach den Dekartellisierungsbestimmungen eine Abprache innerhalb der Verbände nicht mehr möglich ist, werden nunmehr die Sätze, und zwar in Form von Höchstsätzen, von den Bankaufsichtsbehörden der einzelnen Bundesländer bestimmt. Hierbei werden allerdings die Wünsche des Kreditgewerbes weitgehend berücksichtigt. Die Bankaufsichtsbehörden der Länder haben sich, um eine einheitliche Linie verfolgen zu können, im „Sonderausschuß Bankenaufsicht“ zusammengeschlossen. Da diesem Gremium der staatsrechtliche Charakter fehlt, hat es keine Exekutivgewalt und kann nur Empfehlungen aussprechen.

Festsetzung der Habenzinsen

In diesem Zusammenhang sei erwähnt, daß die Festsetzung der Habenzinssätze durch die Bankaufsichtsbehörden insofern problematisch ist, als die Kreditinstitute die Höchstgrenzen nicht immer einhalten und vor allem Einlegern großer Beträge in Zeiten der Geldverknappung im Wege von „grauen“ Sätzen zum Teil erhebliche zusätzliche Vergütungen gewähren. Daher wird vielfach die Auffassung vertreten, daß von einer amtlichen Festsetzung der Zinssätze ganz abgesehen werden sollte. Als Fernziel wird der Gedanke, die Gestaltung der Zinssätze den Regeln des freien Wett-

bewerbs zu unterwerfen, zwar allgemein begrüßt, doch glauben zahlreiche, insbesondere mittlere und kleine Kreditinstitute, daß gegenwärtig der Zeitpunkt noch nicht gekommen sei und daß solange gewartet werden sollte, bis sich die Verhältnisse auf dem Geld- und Kapitalmarkt konsolidiert und normalisiert hätten. In der Tat ist die augenblickliche Lage wenig geeignet, dem Zentralbankrat der Bank deutscher Länder, den zuständigen Bundesministerien und den Bankaufsichtsbehörden die Verantwortung für die Zinspolitik abzunehmen.

Zwei Punkte für die Neugestaltung

Die Bankenaufsicht, die sich seit längerer Zeit im Stadium der Anpassung befindet, sollte vornehmlich unter zwei Hauptpunkten neu gestaltet werden: einmal unter dem einer zeitnahen Aufgabenstellung und zum anderen unter dem der Neuorientierung des Kreditwesens. Das jetzige Aufgabengebiet wurde der Bankenaufsicht in erster Linie auf Grund der während der bereits erwähnten Bankenkrise zutage getretenen Mißstände und der damaligen Erfahrungen übertragen. Es dürfte nicht zuletzt hierauf zurückzuführen sein, daß die Bankenaufsicht auch häufig als „Gewerbepolizei für das Kreditwesen“ bezeichnet wird. Aber gerade auf dem polizeilichen Gebiet hat die Bankenaufsicht, die die Bankenzusammenbrüche der letzten Jahre nicht verhindern konnte, keine großen Erfolge errungen. Allerdings muß gesagt werden, daß sie dazu auch kaum in der Lage war, da ihr der entsprechende Apparat fehlt. Außerdem lag in manchen Fällen gegen-

Alle in der Abteilung „Zeitgespräch“ veröffentlichten Beiträge sind freie Meinungsäußerungen von Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Politik und von in- und ausländischen Mitarbeitern. Sie enthalten keine Stellungnahme der Redaktion und sind keine offiziellen Äußerungen der herausgebenden Institutionen.

über den Aufsichtsbehörden eine bewußte Irreführung vor, die von ihnen nicht zu erkennen war und wohl kaum vermutet werden konnte.

Weiter wird häufig nicht beachtet, daß sich die Verhältnisse, die damals zur allgemeinen Krise führten, entscheidend geändert haben und daß daher die Fundamente für die Konstruktion der Bankenaufsicht in wichtigen Teilen überholt und unreal sind. Man sollte dies — und zwar mehr, als es bisher geschehen ist — zum Anlaß nehmen zu überlegen, was heute und in Zukunft auf Grund der gegebenen und zu erwartenden Verhältnisse noch als Aufgabenstellung für die Bankenaufsicht von Bedeutung sein kann. Alles andere wäre auszuschalten.

Der zweite Hauptpunkt hängt mit der in Vorbereitung befindlichen Neufassung des Kreditwesengesetzes und mit der geplanten Regelung über den Wiederausgang der ehemaligen Großbanken zusammen. Hat schon das 1952 erlassene Gesetz über den Niederlassungsbereich von Kreditinstituten durch die Schaffung von drei Bankbezirken den Grundsatz der dezentralisierten Bankenaufsicht durchbrochen, so wird es in noch stärkerem Maße nach der Wiederherstellung der Großbanken, die dann im gesamten Bundesgebiet jeweils eine Einheit bilden, der Fall sein. Die Dezentralisierung der Bankenaufsicht, die bei der gegenwärtigen Organisationsform der Großinstitute nur noch mit Hilfe eines etwas komplizierten Koordinierungssystems aufrechterhalten werden kann, dürfte nach der Beseitigung der Bankbezirke nicht

mehr vertretbar sein. Daher sind auch die Fachkreise in der überwiegenden Mehrzahl der Auffassung, daß es an der Zeit sei, wieder eine zentrale Bankenaufsicht zu schaffen. Der Bundeswirtschaftsminister nimmt den gleichen Standpunkt ein und hat den Entwurf eines Kreditwesengesetzes entsprechend gestaltet. Lediglich einige Bundesländer haben zu erkennen gegeben, daß sie die Aufsicht über solche Kreditinstitute, die nur regional tätig sind, beizubehalten wünschen.

Eine doppelgestaltige Bankenaufsicht — teils zentral, teils dezentral — würde jedoch eine schlechte Lösung bedeuten. Es ist zu hoffen, daß sich letztlich die von der Mehrheit geteilte Auffassung, die Bankenaufsicht aus der Zuständigkeit der Länder herauszunehmen, im Interesse einer einfachen, klaren und übersichtlichen Handhabung durchsetzen wird. Diese Forderung hat weder etwas mit einem Zentralismus noch mit der Durchlöcherung eines wohlverstandenen föderativen Prinzips zu tun. Die in Vorbereitung befindlichen Gesetze bieten die günstige Gelegenheit, das Instrument der Bankenaufsicht den gewandelten Erfordernissen anzupassen und ihr eine tragfähige Grundlage zu geben. Die Kompetenzen zwischen den Rechten und Pflichten der Behörde und denen der Banken müssen genau abgesteckt werden. Die Notenbank sollte in diesem Rahmen, wie bisher schon, nicht mit solchen Aufgaben der Aufsicht betraut werden, die geeignet wären, ihre Vertrauensstellung zu den Geschäftsbanken zu beeinträchtigen. (Gb)

Aufsicht oder Lenkung?

Zuviel oder zuwenig Staat — das ist auch im Bereich der Kreditwirtschaft die stets umstrittene Frage. Volkmar Muthesius hat sie bereits 1951 in der Weise zur Diskussion gestellt, daß er einen Verzicht auf diesen Zweig staatlicher Betätigung befürwortete. Dabei regte er an, das Verhältnis des Zentralbanksystems zu den Geschäftsbanken, das er bereits zu einem „Dirigismus“ ausgeartet sah, zu „rekommerzialisieren“ und von einer Kon-

trolle im übrigen abzusehen, um sowohl der Scylla einer zu umfassenden staatlichen Verantwortung wie der Charybdis einer zur Wirkungslosigkeit verurteilten Aufsicht zu entgehen. Aber weder die Rufe nach einer Beseitigung der Bankenaufsicht noch die nach ihrer Verschärfung, wie sie sich regelmäßig im Anschluß an diesen oder jenen Bankzusammenbruch erheben, haben Aussicht durchzudringen.

Die wirtschaftspolitische Grundkonzeption

Die Erörterungen über die Form der Bankenaufsicht sind in dem Maße lebhafter geworden, wie die einschlägigen Gesetzentwürfe (das Bundesnotenbankgesetz, das Kartellgesetz und das Kreditwesengesetz) Gestalt gewinnen. Weit hin besteht Einigkeit, daß die Grundkonzeption der geltenden Regelung beizubehalten ist:

1. Lenkung der Kreditwirtschaft im Einklang mit der staatlichen Währungs- und Konjunkturpolitik,
2. Verhütung von Vertrauenskrisen, die durch Zusammenbruch von Kreditinstituten und Verlust von Spareinlagen entstehen und sich in alle Wirtschaftsbereiche fortpflanzen könnten.

Wenn auch das Kreditwesengesetz von 1934 bekanntlich aus akutem Anlaß im Sinne der Verhütung von Vertrauenskrisen entstanden ist, so bot es zugleich einen Rahmen für die umfassenderen Aufgaben der staatlichen Wirtschaftspolitik im Sinne einer Lenkung der Kreditwirtschaft. Die politische Entwicklung ist dem Gesetzgeber jedoch davongelaufen. Der nationalsozialistische Staat fand krassere Mittel zur Reglementierung der Kreditversorgung. Nach dem Kriege wurde die Beeinflussung des Ausmaßes der Kredithergabe dem Zentralbanksystem übertragen, das den Gefahren einer Kreditinflation am wirksamsten mit Liquiditätsvorschriften (Mindestreservehaltung) zu begegnen weiß. Dieses System hat im stürmischen Wirtschaftsaufschwung seit der Währungsreform gut funktioniert, so daß es in seiner Grundstruktur nicht in Frage gestellt wird. Seine gesetzliche Verankerung wird es im Bundesnotenbankgesetz finden.

Dann bleibt die oben zu (2) genannte Aufgabe einer „Bankenaufsicht im engeren Sinne“ der Regelung im neuen Kreditwesengesetz vorbehalten, wobei manche Abgrenzung noch durchaus flüssig ist. Einigkeit besteht weitgehend darüber, daß in folgenden Punkten auf staatliche Einflußnahme nicht verzichtet werden kann:

- a) Sicherheitsvorschriften zwecks Risikobegrenzung der Institute durch Meldepflicht für Groß-

kredite, Vorschriften über das Verhältnis des haftenden Eigenkapitals zu den Verpflichtungen und Einzelkrediten und über die Liquidität (so weit nicht im Notenbankgesetz eine untere Grenze für die Mindestreserven festgesetzt wird),

b) Herstellung angemessener Wettbewerbsverhältnisse.

Sicherheit und Wettbewerb

Die den Kern des alten Kreditwesengesetzes bildenden Sicherheitsbestimmungen werden nicht grundlegend geändert, sondern lediglich nach der einen oder anderen Richtung „aufpoliert“ werden, wobei das Evidenz-Meldesystem engmaschiger gestaltet werden sollte. Es bleibt aber nach wie vor bei einer Aufsicht, die die Selbstverantwortlichkeit der Institute in keiner Weise mindert und ihren Haupteffekt durch ihr bloßes Vorhandensein und die dadurch gegebene erzieherische Wirkung zu erzielen sucht. Es wird weder in die Kreditdispositionen der Banken eingegriffen, noch schickt die Bankaufsichtsbehörde Revisoren in die Institute, die das Geschäftsgebaren nachträglich überprüfen. Gegen Falschmeldungen und betrügerische Maßnahmen von Instituten oder deren Kundschaft bleibt die Bankenaufsicht weiterhin machtlos. Bei Zusammenbrüchen — die nach den Erfahrungen der letzten Jahre meist mit derartigen Manipulationen einhergehen — muß sie die von der Öffentlichkeit erhobene Frage: „Schläft die Bankenaufsicht?“ mit Fassung ertragen.

Die Regelung des Wettbewerbs ist ein heftig umstrittenes Gebiet. Soweit es um die Zulassungsbestimmungen für die Neueröffnung von Kreditinstituten und Filialen geht, muß im Interesse der Öffentlichkeit zweifellos sichergestellt werden, daß die verantwortlichen Persönlichkeiten ehrbar und fachlich genügend vorgebildet und daß ausreichende eigene Mittel vorhanden sind. Nach dem alten Kreditwesengesetz kann die Erlaubnis aber auch versagt werden,

wenn ein „örtliches und gesamtwirtschaftliches Bedürfnis“ verneint wird. Hiergegen wird eingewandt, daß eine Bedürfnisprüfung sich mit unserem freiheitlichen Wirtschaftssystem nicht vertrage, zumindest aber keine Aufgabe der Verwaltung sein könne, deren Ermessensspielraum aus rechtsstaatlichen Gründen eng sein müsse. Wenn schon das gesamtwirtschaftliche Bedürfnis geprüft werde, so sei von einer umfassenden wirtschaftspolitischen Konzeption auszugehen, die es z. B. ermögliche, die starken Konzentrationsbestrebungen im Bankgewerbe in eine bestimmte Bahn zu leiten.

Die gleiche wirtschaftspolitische Konzeption ist auch erforderlich für die zukünftige Gestaltung des bisherigen Kernstückes der Wettbewerbsregelung: des Soll- und Habenzinsabkommens. Dieses Zwangskartell ist in einer freien Marktwirtschaft begreiflicherweise heftigen Angriffen ausgesetzt, wobei auf die in seinem Gefolge auftretenden Verzerrungen am Geld- und Kapitalmarkt, die „grauen Habenzinsen“ und das Provisionsunwesen hingewiesen wird. Die Abstimmung des neuen Kreditwesengesetzes mit dem kommenden Kartellgesetz wirft viele Fragen auf.

Zentral oder regional?

Die bisherige Diskussion über die Frage: zentrale Bankaufsichtsbehörde oder regionale Länderbehörden? hat das Niveau von Ge-

meinplätzen nicht überstiegen. Für eine zentrale Bankenaufsicht wird angeführt, daß eine einheitliche Handhabung im ganzen Bundesgebiet gewährleistet sein müsse, zumal wenn die Hindernisse für eine Rezentralisierung der Großbanken gefallen seien und diese wieder Filialen im ganzen Bundesgebiet unterhalten könnten. Auch dürfe die Bankenaufsicht den örtlichen Verhältnissen nicht zu nahegerückt sein, um die große Linie zu wahren und Interessenkollisionen und unsachliche Einflußnahmen von Mitgliedern der Landesregierungen auszuschalten. Für die Beibehaltung des bisherigen Systems der Länderaufsicht spricht, daß die Einheitlichkeit auch durch die gut funktionierende Koordinierung im „Sonderausschuß Bankenaufsicht“ gewahrt werden kann und daß die örtliche Nähe eine bessere Berücksichtigung der regionalen Verschiedenheiten und Bedürfnisse ermögliche, im übrigen auch der Sachkunde zugutekomme.

Solange eine eingehende Untersuchung an Hand umfangreichen konkreten Materials aus der Praxis fehlt, wird man überzeugende Argumente aus derart allgemeinen Betrachtungen nicht gewinnen können. Zweifellos sind beide Systeme mit spezifischen Vor- und Nachteilen verknüpft, die aber im ganzen gesehen keinen entscheidenden Einfluß auf ihre Brauchbarkeit ausüben. (Pr.)

Eine Behörde oder zehn?

So wenig die Methode der „Beaufsichtigung“ privater Unternehmungen in die Landschaft der Marktwirtschaft paßt, so wird man doch für das Kreditwesen eine Ausnahme anerkennen müssen. Die Kreditinstitute verwalten große Teile der baren Mittel und Kapitalvermögen der Wirtschaft wie der Privatkundschaft. Jede Zahlungs-

unfähigkeit eines Kreditinstituts zieht außerordentlich weite Kreise und trifft relativ viel mehr Menschen als die Zahlungsunfähigkeit eines industriellen oder Handelsunternehmens. Die Auswirkungen sind um so empfindlicher, als ein Zusammenbruch einer Bank sich unmittelbar auch auf die Lebensverhältnisse eines großen Kreises

DEUTSCHE INDUSTRIE-MESSE HANNOVER
29. APRIL - 8. MAI 1956 · TECHNISCHE MESSE - MUSTERMESSE

Wer in der modernen Entwicklung der Technik nicht zurückbleiben will, dem kann die
MESSE HANNOVER Wegweiser zum Erfolg sein!

Auskünfte, Prospekte, Messeausweise durch die Industrielle- und Handelskammern sowie Handwerkskammern · Kataloge ab 18. April



von Menschen auswirkt, die die Bank lediglich zur Verwaltung ihres Vermögens und ihres dem Lebensunterhalt dienenden Einkommens benutzen. Hinzu kommt die Fähigkeit der modernen Banken zur Geldschöpfung, die in engem Zusammenhang mit der Währungspolitik der Notenbank gesehen werden muß und eine Koordinierung mit der Währungspolitik fordert. Damit in engem Zusammenhang steht wieder das öffentliche Interesse an einer Zinsregelung, die sich parallel zur Diskontpolitik der Notenbank entwickeln muß.

Wenn wir noch die märchenhaften Kapitalverhältnisse der Zeit vor 60 Jahren hätten, würden viele dieser Gefahren nicht bestehen. Während z. B. die Discontogesellschaft damals noch ein Eigenkapital einschließlich der offenen Reserven in Höhe von 60% ihrer Bilanzsumme ausweisen konnte, machen heute die eigenen Mittel der Kreditinstitute zwischen 3 und 8% der Bilanzsumme aus.

In einer manipulierten Währung bei so gelagerten Kapitalverhältnissen bleibt deshalb nichts übrig, als eine Bankenaufsicht beizubehalten, und es kann sich nur darum handeln, sie in so engen Grenzen zu halten, wie es mit ihrem Zweck und dem Prinzip der freien Wirtschaft eben vereinbar ist.

Aufgaben und Grenzen

Aus dem Gesagten folgt, daß die Bankenaufsicht die Einhaltung gewisser Regeln im Bankgeschäft kontrollieren muß, die zu einer Gesunderhaltung der Kreditinstitute unerläßlich sind. Das bedeutet, daß gesetzlich festzulegende oder aus der Verwaltungspraxis erwachsende Mindestanforderungen in Bezug auf die Kapitalausstattung, die Besetzung mit leitenden Persönlichkeiten, die Liquidität und gewisse Beschränkungen des Kreditgeschäftes eingehalten werden müssen. Es kann sich nur um allgemeine Regeln handeln, niemals jedoch um eine Beeinflussung der Institute hinsichtlich ihrer Entschlüsse zu bestimmten speziellen Geschäften. Andernfalls würde der Staat die Verantwortung den Kreditinstituten für ihre Geschäftsführung abnehmen müssen, die zu tragen er niemals in der Lage wäre, ganz

abgesehen davon, daß ein solches Verfahren mit Marktwirtschaft nichts mehr zu tun hätte.

Es wird sich also wohl ergeben, daß gewisse Grundsätze des bisherigen Kreditwesengesetzes im einzelnen vielleicht etwas abgeschliffen, im übrigen aber beibehalten werden müssen. Dies gilt für das Prinzip des Zulassungszwanges ebenso wie für die sonstigen bankpolitischen Aufgaben.

Kreditverkehr und Föderalismus

Geld und Kredit lassen sich nicht an föderalistische Landesgrenzen innerhalb eines Währungsgebiets binden. Darum kann die Währungspolitik durch die Notenbank nur einheitlich für das Währungsgebiet geführt werden, und es gilt das gleiche auch für die Bankenaufsicht. Alle Grundsatzfragen müssen einheitlich und zentral geregelt werden. Die Notwendigkeit dazu zeigt sich auch jetzt, wo die Bankaufsichtsbehörden der Länder sich mangels einer gesetzlichen Regelung aus eigener Einsicht mühselig in vielen Sitzungen und Besprechungen darum bemühen, ihre Politik zu koordinieren, was ihnen um so schwerer wird, als im Sonderausschuß Bankenaufsicht keine Mehrheitsbeschlüsse gefaßt werden können, sondern stets ein von allen Bankaufsichtsbehörden einstimmig gebilligtes Kompromiß gefunden werden muß.

Wir stehen vor dem Wiederschlus der Großbanken, ein Vorgang, an dessen wirtschaftlicher Notwendigkeit kein Zweifel bestehen kann. Daß aber Großbanken nicht gleichzeitig von zehn Bankaufsichtsbehörden beaufsichtigt werden können, bedarf keiner Begründung. Aber auch die kleineren In-

stitute haben keinerlei besonderen Nutzen von einer dezentralen Landes-Bankaufsicht. Man darf sich nicht dadurch beeinflussen lassen, daß die Landes-Bankaufsichtsbehörden in der Zeit seit der Währungsreform eine Unzahl von Aufgaben mit übernehmen mußten, die sich aus der Geldumstellung für die Institute ergaben. Diese Aufgaben gehen ihrem Ende entgegen, und es muß wieder der Zustand eintreten wie vor dem Kriege, wo für ein Kreditinstitut ein Besuch bei der Bankaufsichtsbehörde nur aus unangenehmem Anlaß in Frage kam. Viel wichtiger ist der Kontakt der Institute mit ihren zuständigen Zentralbankleitungen, und es zeigt sich, daß Bankaufsicht und Notenbanksystem keineswegs übereinstimmend zentral oder dezentral geregelt werden müssen.

Die viel berufene „Ortsnähe“ der jetzigen Bankaufsichtsbehörden ist keineswegs ein unbedingter Vorteil. Sie hat die Bankaufsichtsbehörde durchaus nicht befähigt, aufkommende Schwierigkeiten bei ihren Kreditinstituten vorauszusehen und zu verhindern; dagegen bringt sie in viel größerem Umfang die Gefahr mit sich, daß Bankaufsichtsentscheidungen nach politischen und nicht nach sachlichen Gesichtspunkten getroffen werden. Außerdem sprechen Erfahrung und Wahrscheinlichkeit dafür, daß eine gut organisierte und geleitete zentrale Behörde wesentlich billiger arbeitet als zehn Landesbehörden und daß es leichter ist, einen hervorragenden Leiter für eine zentrale Behörde zu finden als zehn qualifizierte Leiter für Landesbehörden. (D-1)

Die Grundzüge des schweizerischen Bankgesetzes

Das „Gesetz über die Banken und Sparkassen“ vom 8. November 1934 ist in der Zeit der Weltwirtschaftskrise geschaffen worden. Um so mehr Beachtung verdient der freiheitliche Geist, der darin waltet. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll die Kontrolle der vom Bundesrat bestellten und ihm verantwortlichen Bankenkommission so gut wie ausschließlich zum Schutz der den Banken anvertrauten frem-

den Gelder stattfinden. Artikel 1 unterstellt dem Gesetz nur Banken, Privatbanken (Einzelfirmen, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften), Sparkassen sowie diejenigen bankähnlichen Finanzgesellschaften, die sich öffentlich zur Annahme fremder Gelder empfehlen. Sinngemäß findet das Gesetz auf ausländische Bankniederlassungen und -vertretungen auf Schweizer Boden Anwendung (Art. 2), für deren

Geschäftstätigkeit der Bundesrat allerdings besondere Bedingungen stellen kann; z. B. kann er sich das Gegenrecht des betreffenden ausländischen Staates oder die Leistung einer besonderen Sicherheit ausbedingen.

Bankenkommission und Revisoren

Die staatliche Kontrolle über die Banken übt eine vom Bundesrat gewählte Bankenkommission von fünf Mitgliedern aus. Ihr genügt ein kleiner Angestelltenstab, weil die Bilanzrevision der einzelnen Institute einer außerhalb des Unternehmens stehenden Revisionsstelle (Art. 18—21) anvertraut ist, die nach Form und Inhalt die Revision der Bank gemäß den gesetzlichen, statutarischen und reglementarischen Vorschriften vorzunehmen hat. Mit der Revision kann nur ein Revisionsverband oder eine Treuhandstelle beauftragt werden, die als Revisionsstelle für Banken anerkannt ist. Die Revisoren sind also konzessioniert, und die Aufnahmebedingungen sind in einem Sondererlaß niedergelegt. Die Entscheidung, ob die Aufnahmebedingungen erfüllt sind, liegt bei der Bankenkommission. Der Revisionsbericht hat das Ergebnis der vorgeschriebenen Ermittlung zu enthalten und muß außerdem das Verhältnis zwischen den Anlagen und Krediten im Ausland und der Gesamtbilanzsumme klar erkennen lassen.

Die Befugnisse der Revisionsstelle sind aus Art. 21 zu ersehen. Nur wenn die Gläubiger nicht mehr durch die Aktiven gedeckt sind, hat die Revisionsstelle sofort der Bankenkommission Bericht zu erstatten. Stellt sie hingegen Verletzungen gesetzlicher Vorschriften oder Tatsachen fest, die die Sicherheit der Gläubiger gefährden, oder bei juristischen Personen Verluste, die das Grundkapital um die Hälfte vermindern, so hat die

Revisionsstelle der Bank eine angemessene Frist zur Behebung der Mißstände zu setzen. Erst wenn die Frist nicht eingehalten wird, muß sie der Bankenkommission Bericht erstatten.

Liquidität und Eigenmittel

Materiell ist der dritte Abschnitt des Gesetzes „Eigenmittel und Liquidität“ wichtig. Art. 4 schreibt den Banken ein angemessenes Verhältnis zwischen ihren greifbaren Mitteln und leicht verwertbaren Aktiven einerseits und ihren kurzfristigen Verbindlichkeiten andererseits vor. Die Durchführungsverordnung legt die Vorschriften über die Mindestliquidität zahlenmäßig fest, und zwar in zwei Reihen von Liquiditätskoeffizienten, dem der Kassenliquidität und dem der allgemeinen Liquidität. Im ersten Fall werden die „greifbaren Mittel“, im zweiten Fall diese zusammen mit den leicht verwertbaren Aktiven den kurzfristigen Verbindlichkeiten gegenübergestellt.

Greifbare Mittel setzen sich aus Kasse, Giroguthaben bei der Nationalbank und Postscheckguthaben zusammen. Leicht verwertbare Aktiva sind bei der Nationalbank diskontfähige oder verpfändbare Papiere, kurzfristige Guthaben bei Banken, innerhalb von drei Monaten fällige Schatzscheine, erstklassige Bankakzepte und innerhalb eines Monats fällige Guthaben aus Saison- und Rembourskrediten sowie Kontokorrentdebitoren, die durch bei der Nationalbank verpfändbare Obligationen gedeckt sind. — Kurzfristige Verbindlichkeiten ihrerseits bestehen aus Sichtgeldern, innerhalb Monatsfrist rückzahlbaren fremden Geldern, Obligationen und Kassenscheinen, innerhalb Monatsfrist fälligen Tratten und Akzepten sowie 15% der nicht gekündigten Spareinlagen und Einlagen auf Depositen- und Einlageheften.

Für die Liquiditätssätze sind vier Stufen gebildet worden: Kurzfristige Verbindlichkeiten bis zu 15% der gesamten Verbindlichkeiten entfallen auf die erste Stufe mit einem Koeffizienten für die Kassenliquidität von 2,5%, für die allgemeine Liquidität von 25%. Bei kurzfristigen Verbindlichkeiten bis zu 20% im Verhältnis zu den Gesamtverbindlichkeiten steigt der Liquiditätskoeffizient auf 3 bzw. 30%, bis zu 25% kurzfristiger Verbindlichkeiten auf 4 bzw. 40% und schließlich bei über 25% auf 5 bzw. 50%. Abzugsfähig sind Kundenguthaben und Gegenguthaben in fremden Währungen, wenn die Gegenposten auf den Namen der Bank, aber auf Rechnung und Gefahr des Kunden und mit seinem Einverständnis bei einer ihm bekanntgegebenen ausländischen Bank angelegt sind.

Verhältnis zur Nationalbank

Das Verhältnis zwischen den eigenen Mitteln und den Verbindlichkeiten unterliegt Vorschriften, die strenger sind als in anderen Ländern. Der ehemalige Generaldirektor der Schweizer Nationalbank, Alfred Hirs, stellte kürzlich diese beiden Relationen (für Liquidität und für Eigenmittel) zur Diskussion mit dem Hinweis darauf, daß die in Krisenzeit aufgestellten Koeffizienten der gegenwärtigen Lage mit ihrem Geld- und Kapitalreichtum nicht mehr entsprächen, also strenger zu fassen wären.

In den Artikeln 7 bis 10 sind die Beziehungen der Banken zur Nationalbank festgelegt. Alle Banken haben ihr die Jahresbilanzen einzureichen, bei einer Bilanzsumme von mindestens 100 Mill. Fr. auch eine ausführliche Halbjahresbilanz und monatliche Zwischenbilanzen. In der Praxis werden heute vierteljährlich die Bilanzen der einzelnen Bankengruppen und außerdem diejenigen der fünf Großbanken

VEREINSBANK IN HAMBURG

ÄLTESTE HAMBURGER GIROBANK

ZENTRALE: HAMBURG 11, ALTER WALL 20-30, TELEFON 341015
22 FILIALEN UND ZWEIGSTELLEN IN GROSS-HAMBURG, CUXHAVEN UND KIEL

gesondert veröffentlicht. Auf Verlangen sind die Banken zur Auskunft an die Nationalbank verpflichtet. In den Bilanzen müssen ausreichende Angaben über die Zusammensetzung der Guthaben und Verpflichtungen im Ausland enthalten sein.

Unaufgefordert haben die Banken der Nationalbank Auskünfte über Geschäfte zu erteilen, die 10 Mill. Fr. überschreiten. Die Geschäfte mit dem Ausland in der angegebenen Größenordnung unterliegen nun aber nicht nur der Meldepflicht, sondern auch der Bewilligungspflicht der Nationalbank, die hierbei federführend für die staatlichen Behörden auftritt.

Vorläufiger Abschluß der Bankengesetzgebung in Österreich

Die Bankenrekonstruktion in Österreich ist in drei großen Abschnitten vor sich gegangen, wobei in der ersten Etappe das Schillinggesetz und das Währungsschutzgesetz eine Bereinigung der Anlagenfrage mit sich gebracht haben, während in der zweiten Etappe das Schillingöffnungsbilanzgesetz, das Wertpapierbereinigungsgesetz, das Umwandlungsgesetz, das erste Verstaatlichungs-Entschädigungsgesetz sowie die Novellierung des Vermögensteuergesetzes und des Gewerbesteueränderungsgesetzes gewisse technische Voraussetzungen geschaffen haben. Die dritte und wichtigste Etappe und damit den vorläufigen Abschluß der Bankenrekonstruktion in Österreich brachte das Bundesgesetz vom 8. September 1955 zur Ordnung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Kreditunternehmungen, kurz als Bankenrekonstruktionsgesetz bezeichnet.

Bilanzgrundsätze

Der erste Abschnitt dieses Gesetzes befaßt sich mit den allgemeinen Grundsätzen für die Neuaufstellung der Bilanzen der Kreditinstitute. Das Gesetz findet keine Anwendung auf die Österreichische Nationalbank und das Österreichische Postsparkassenamt. Die Kreditunternehmungen können anstelle der Jahresabschlüsse für die einzelnen Geschäftsjahre 1945 bis 1954 eine gesamte Rekonstruk-

tionbilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufstellen. Diese Rekonstruktionbilanz ist binnen zwölf Monaten nach Inkrafttreten des Gesetzes zu erstellen. Sofern auf Grund dieser Rekonstruktionbilanz das gegenwärtige Eigenkapital zuzüglich der Reserven nicht das zu Beginn des Geschäftsjahres 1945 ausgewiesene Eigenkapital zuzüglich der Reserven erreicht, so wird die sich ergebende Differenz als eine Forderung gegen den Bund anerkannt. Als Verluste sind hierbei anerkannt: die Forderungen gegen das Deutsche Reich; uneinbringliche reichsverbürgte Forderungen, die auf Liegenschaften in Gebieten außerhalb des Bundesgebiets, in denen die Kreditunternehmungen der Aufsicht des Reichswirtschaftsministers unterstanden, hypothekarisch sichergestellt sind; und schließlich sonstige uneinbringliche Forderungen an natürliche und juristische Personen mit dem Wohnsitz (Sitz) in Gebieten außerhalb des Bundesgebiets, in denen die Kreditunternehmen der Aufsicht des Reichswirtschaftsministers unterstanden. Anteilsrechte an solchen ausländischen Kreditunternehmen werden Forderungen gleichgehalten.

Verlustdeckung

Zur Deckung dieses Verlustes erhalten die Geldinstitute drei verschiedene Serien von Bundesschuldverschreibungen, die mit 3% zu

verzinsen und innerhalb von 35 Jahren, beginnend mit dem Jahre 1957, zu tilgen sind. Die Tilgung dieser Schuldverschreibungen erfolgt in der Weise, daß der Bundesminister für Finanzen allen Kreditinstituten eine Umlage, sogenannte Rekonstruktionsbeiträge, von im allgemeinen 0,1% ihrer Kontokorrenteinlagen, Bucheinlagen und sonstigen aufgenommenen Gelder vorschreibt. Diese Beiträge sind bis zum Betrag von höchstens 20 Mill. Schillingen jährlich von der Gesamtheit der Kreditinstitute zu entrichten, erstmalig für das Kalenderjahr 1955. Hat eine Kreditunternehmung eine solche Forderung an den Bund erworben, so hat sie ihrerseits jährlich 25% des nach steuerrechtlichen Grundsätzen zu ermittelnden Gewinns an den Bund abzuführen. Hierbei ist jedoch der erwähnte allgemeine Rekonstruktionsbeitrag der Geld- und Kreditinstitute in Abzug zu bringen. Die Verpflichtung zur Abführung dieser Beträge erlischt, sobald die Höhe der zuerkannten Forderungen an den Bund erreicht ist, jedoch spätestens mit der völligen Tilgung der Bundesschuld. Sind bei der Ermittlung des Verlustes Abschreibungen bei gewissen Aktiven vorgenommen worden, ergibt jedoch die Verwertung dieser Aktiven schließlich einen über den buchmäßigen Stand hinausgehenden Ertrag, so ist dieser Überschuß ebenfalls zur Tilgung zu verwenden. Zur Entrichtung dieses Betrages können die übergebenen Bundesschuldverschreibungen zum gleichen Nennwert verwendet werden.

Abschnitt II bestimmt, daß für die nicht einzeln wertberechtigten Forderungen vom Finanzminister, je nach der Lage des betreffenden Instituts und der vorliegenden Risiken, eine Sammelwertberichtigung bis zu 3% vorgeschrieben werden kann, soweit solche Forderungen in der Rekonstruktionbilanz enthalten sind.

Abschnitt III bestimmt, daß der Bund Werte, die gemäß § 22 des Währungsschutzgesetzes abgeführt worden sind, entgeltlich an Kreditunternehmungen übertragen und im Falle gewisser von Reichsmark auf Schilling umgestellter Gutha-

ben, auf Grund derer der Betroffene seine Forderung gegen den Bund geltend gemacht hat, eine Gutschrift im Bundesschuldbuch erteilen oder Bundesschuldverschreibungen ausgeben kann.

Abgabenregelung

Abschnitt IV regelt die abgabenrechtlichen Bestimmungen. Die sehr detaillierten Bestimmungen beinhalten im wesentlichen, daß, falls sich auf Grund der erstellten Rekonstruktionsbilanz ergeben sollte, daß die betreffenden Institute in der Zeit von 1945 bis 1954 zu hoch besteuert worden sind, eine Rückvergütung von direkten Steuern nicht stattfindet. Kreditunternehmungen können in der Rekonstruktionsbilanz zur Deckung der besonderen Geschäftsrisiken insoweit eine Rücklage steuerfrei bilden, als hierdurch ihr Eigenkapital nicht 7,5% ihrer gesamten Verpflichtungen übersteigt. Kreditunternehmungen können für das der Rekonstruktion folgende Geschäftsjahr 1955 und die folgenden neuen Geschäftsjahre eine Rücklage steuerfrei bis zu 20% des zur Dotierung dieser Rücklage ermittelten steuerlichen Gewinns bilden, sofern das Eigenkapital 10% der gesamten Verpflichtungen nicht übersteigt. Sie ist in der Bilanz gesondert auszuweisen und darf nur zum Ausgleich von Wertminderungen und zur Deckung von sonstigen Verlusten verwendet werden. Die im Sinne des Abschnitts I abzuführenden Beträge (Rekonstruktionsbeitrag, Rückzahlungsquote und Differenz zwischen Abschreibungs- und Veräußerungswert von Aktiven) sind im Jahre der Abführung steuerlich als Betriebsausgang zu behandeln.

Abschnitt V setzt fest, daß zwecks Erhebung und Abführung der entsprechenden Abrechnungsbeträge als Abrechnungsstellen für die verschiedenen Gruppen der Kreditinstitute die Osterreichische Kontrollbank, die Girozentrale der Osterreichischen Sparkassen, die Pfandbriefstelle der Osterreichischen Landeshypothekenanstalten, die Genossenschaftliche Zentralbank AG und die Osterreichische Zentralgenossenschaftskasse fungieren. Auch die Tilgung der Bundesschuldverschreibungen erfolgt über die zuständigen Abrechnungsstellen.

Abschnitt VI trifft einige Übergangs- und Schlußbestimmungen. Er hebt zunächst die Bestimmung des § 4 des Verstaatlichungsgesetzes für Kreditunternehmungen, deren Anteilsrechte verstaatlicht worden sind, auf, weil sonst die Durchführung der Rekonstruktionsbestimmungen dort nicht möglich wäre. Die beiden seinerzeitigen reichsdeutschen Verordnungen von 1939 und 1940, betreffend Maßnahmen auf dem Gebiet des Banken- und Sparkassenwesens, werden außer Kraft gesetzt. Schließlich wird das Bundesministerium für Finanzen ermächtigt, im Zuge der Rekonstruktion der Kreditunternehmungen zur zweckmäßigen Ge-

staltung des Kreditapparates Kreditunternehmungen aufzulösen, zusammenzulegen oder sie zur Änderung der Satzungen nach Maßgabe der geld- und kreditpolitischen Erfordernisse zu verpflichten.

Mit dieser Regelung wird nicht nur die Bankenrekonstruktion durchgeführt, sondern es werden damit auch praktisch alle gegen das deutsche Reich geltenden Forderungen aus der Zeit der Besetzung Osterreichs, soweit sie als Verluste der Geld- und Kreditinstitute anerkannt sind, gegen Übertragung der erwähnten Bundesschuldverschreibungen an die Kreditinstitute auf den Bund übertragen. (R. K.)

Föderalismus und Nachwuchsbildung

Der Föderalismus hat viele Gesichter. Er ist keine Staatsform, sondern ein Prinzip. Dieses Prinzip will nichts weiter besagen, als daß die zentrale Regierung eines Bundesstaates nicht alle Souveränitätsrechte ausschließlich für sich in Anspruch nimmt, sondern gewisse Hoheitsrechte seinen Mitgliedsstaaten überläßt oder ihnen zumindest ein Mitspracherecht in der Ausübung der eigenen Hoheitsrechte einräumt. In welchem Umfange dies geschieht, ist von der Bindung der Mitgliedsstaaten untereinander, dem Grad ihrer Verwandtschaft, ihrer sozialen Schichtung, den wirtschaftlichen und geographischen Verkehrsbeziehungen, der Stärke der Zentralregierung und vielen Imponderabilien abhängig. Welch verschiedene Staatsgefüge sich auf Grund des föderalistischen Prinzips ergeben können, wird schlagartig klar, wenn man sich vergegenwärtigt, daß ihm sowohl die USA, die UdSSR wie auch die Schweiz huldigen.

Man mag auf dem Standpunkt stehen, daß dort, wo geschlossene Völker Staaten bilden, wo die geographische Enge eine wirtschaftliche Integration höchster Stufe erfordert, ein föderalistisches Prinzip fehl am Platze sei. Man mag auf dem Standpunkt stehen, daß eine Mißachtung des föderalistischen Prinzips unweigerlich zu einer unerträglichen Gleichschaltung und zu einem überspannten Zentralismus des Verwaltungsapparates führen müsse, der die raum- und stammesbedingten Eigenheiten erstickt. Darüber kann man sich streiten. Aus den unglücklichen Erfahrungen heraus hat man es jedoch für notwendig gehalten, das föderalistische Prinzip im Grundgesetz der Bundesrepublik zu verankern, und wir sind ihm verpflichtet. Man sollte sich aber darüber klar sein, daß der Föderalismus nur dann lebensfähig bleiben kann, wenn er elastisch genug ist, um sich der wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Entwicklung des Gesamtstaates anpassen zu können. Leider ist der Föderalismus in vielen Köpfen in seiner gegenwärtigen Gestalt und nicht nur als Prinzip zum Dogma geworden, und damit wird dem Föderalismus selbst am meisten geschadet. Gerade im Hinblick auf eine europäische Integration sollten wir der Elastizität des föderalistischen Prinzips gegenüber besonders aufgeschlossen sein.

Nach einer über 80jährigen gemeinsamen wirtschaftlichen und politischen Geschichte unseres Staates und nach einer Episode stärkster Zentralisierung hat der Föderalismus heute seinen Schwerpunkt im Kulturellen gefunden. Mit dem Kampf um die Schulreform ist aber der Föderalismus in seiner eigenen Domäne an einen kritischen Punkt gelangt, der dringend überwunden werden muß. Zugegeben, daß auf dem Gebiet des Bildungswesens vieles raum- und stammesbedingt ist, so kann doch andererseits nicht bestritten werden, daß die Einheitlichkeit des Bildungsrahmens sowohl für die Freizügigkeit innerhalb des Staatsgebietes als auch für die Heranbildung der benötigten Führungskräfte unabdingbar ist. Wohl gemerkt handelt es sich hierbei in erster Linie um den formalen Rahmen und nicht um den materiellen Inhalt. Es darf nicht Aufgabe des Föderalismus sein, den Weg zur Einheit zu blockieren. Und wenn man die elastische Anpassung an die lebensnotwendigen Forderungen der Zeit versäumt, läuft man leicht Gefahr, auch ein gutes Prinzip zu Tode zu reiten. (sk)