

Jens, Uwe; Lambsdorff, Otto; Uldall, Gunnar

Article — Digitized Version

Beschränkung der Macht der Banken?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Jens, Uwe; Lambsdorff, Otto; Uldall, Gunnar (1994) : Beschränkung der Macht der Banken?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 74, Iss. 7, pp. 331-339

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137141>

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.

Beschränkung der Macht der Banken?

Die SPD-Bundestagsfraktion hat kürzlich den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wirtschaftsrechts für mehr Transparenz und Wettbewerb eingebracht. Er zielt in wesentlichen Teilen auf eine Beschränkung der Macht der Banken ab. Worin zeigt sich Bankenmacht? Wie könnte sie eingeschränkt werden?

Uwe Jens

Für mehr Transparenz und Wettbewerb

Offenkundige Defizite in der Kontrolle der Unternehmensverwaltungen, mangelnde Transparenz, Interessenkonflikte und Einflußkumulation belasten den deutschen Kapitalmarkt und behindern den Wettbewerb im Finanzdienstleistungssektor und darüber hinaus. Durch eine Erhöhung der Transparenz, eine Verbesserung der Kontrolle und die Reduzierung von Interessenkonflikten und Einflußkumulation muß der Wettbewerb intensiviert, müssen Ansehen und Anziehungskraft des deutschen Kapitalmarktes entscheidend verbessert und somit der Wirtschaftsstandort Deutschland nachhaltig gestärkt werden. Durch ein Verbot von wechselseitigen Beteiligungen, eine Verschärfung der Haftung für Unternehmensverwaltungen und das Erschweren ihrer persönlichen Bereicherung, durch die Beseitigung falscher steuerlicher Anreize beim Erwerb von Unternehmensschachteln, die Verminderung von Interessenkonflikten im Universalbankensystem und durch mehr Transparenz im Beteiligungsbereich sollen die ursprünglichen ordnungs-

politischen Leitvorstellungen wiederhergestellt und die volkswirtschaftlich kostspieligen Mißstände im Bereich der Unternehmensverwaltungen beseitigt werden. Hierdurch werden der Kapitalmarktstandort Deutschland und die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft gestärkt.

Es gehört zu den international kritisierten Besonderheiten der deutschen Finanzmärkte, daß die sie kennzeichnenden Informationen nicht erhältlich sind oder so aufbereitet verfügbar gemacht werden, daß sie für eine Analyse viel von ihrer Aussagekraft verloren haben. Insbesondere ausländische Wissenschaftler und Wirtschaftsorganisationen zeigen sich seit langem verwundert über die fehlenden Daten. Deshalb war der Gesetzentwurf notwendig. Er bewirkt eine Verbesserung der Transparenz, führt zu verbesserten Kontrollmöglichkeiten und zu einem Abbau wettbewerbsbeschränkender Verflechtungen und Einflußkumulationen.

Um die Amtsführung der Unter-

nehmensverwaltungen überprüfbar zu machen und die persönliche Unabhängigkeit der Beteiligten zu gewährleisten, sollten alle Rechtsgeschäfte, die das Unternehmen mit einem Mitglied der Unternehmensverwaltung persönlich vornimmt oder mit demjenigen, mit dem das Mitglied wirtschaftlich verbunden ist, in der Hauptversammlung bekanntgemacht werden. Ebenso sollten die Gehälter einschließlich aller Nebeneinkünfte aller Mitglieder der Organe der Gesellschaften bekanntgegeben werden, die im Unternehmen und in den beteiligten Unternehmen erzielt werden.

Beteiligungen offenlegen

Fehlende Transparenz bei Unternehmensbeteiligungen wird immer mehr zum Standortnachteil für den Finanzmarkt Deutschland. Während zum Beispiel in Großbritannien Unternehmensbeteiligungen bereits ab 3% offenbart werden müssen, muß dies nach geltendem Recht in Deutschland erst ab 25% geschehen. Der Regierungsentwurf zum 2. Finanzmarktförderungsgesetz sieht

eine Beteiligungsoffenbarungspflicht erst ab 5% und lediglich für börsennotierte Gesellschaften vor. Da die wichtigsten Aktienpakete an den größten deutschen Unternehmen jedoch über nichtbörsennotierte GmbHs in Form von Vorschaltgesellschaften gehalten werden, schafft der Entwurf für das 2. Finanzmarktförderungsgesetz keine wesentliche Verbesserung der Transparenz.

Aus Gründen der Standortförderung und der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Finanz- und Industrieunternehmen sollte eine Offenlegungspflicht für alle, auch nichtbörsenorientierte Unternehmensbeteiligungen ab 3% eingeführt werden. Darüber hinaus sollten Beteiligungspositionen unabhängig von ihrem Prozentsatz ab einem Wert von 100 Mill. DM offengelegt werden müssen. Dies erfaßt bei den deutschen Großunternehmen auch Beteiligungen von weit unter 1% und wird für die besonders kontrollbedürftigen Großunternehmen zu einer erheblichen Verbesserung der Transparenz und damit der Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Kapitalmarktes führen.

Verflechtung macht Kontrolle funktionsunfähig

Die wechselseitigen Ring- und Überkreuzverflechtungen der wichtigsten deutschen Finanz- und Industrieunternehmen haben zentrale Bedeutung für Beschränkungen des Wettbewerbs auf dem Markt für Unternehmenskontrolle und die Machtfülle der Banken und Versicherungen. Die Praxis wechselseitiger Beteiligungen oder Überkreuzverflechtungen sieht so aus, daß zum Beispiel die Allianz AG an der Münchener Rückversicherung AG mit 25% beteiligt ist, und das umgekehrt die Münchener Rückversicherung AG an der Allianz ebenfalls Anteile in Höhe von 25% besitzt. Eine Ringbeteiligung liegt vor, wenn an wechsel-

seitigen Beteiligungen mehr als zwei Unternehmen beteiligt sind.

Die Bedeutung der Beteiligung von einer größeren Zahl von Unternehmen an einer Ringverflechtung liegt darin, daß es hierdurch den beteiligten Unternehmensverwaltungen gelingt, ihre Verflechtungen unter den gesetzlichen Kriterien der Offenlegungspflichten, der Konzernregelungen und der Fusionsaufgreifkriterien zu halten, gleichzeitig aber die gewünschten Wettbewerbsbeschränkungen zu erzielen. Eine tatsächliche Unternehmenskontrolle ist dadurch für die wichtigsten deutschen Finanz- und Industrieunternehmen im Laufe der letzten Jahrzehnte funktionsunfähig gemacht worden.

So wird beispielsweise in das gegenseitige Einflußgeflecht der Allianz mit der Münchener Rückversicherung auch die Dresdner Bank dergestalt eingewoben, daß die Dresdner Bank jeweils 10% an der Allianz und an der Münchener Rückversicherung besitzt, während Allianz und Münchener Rückversicherung direkt und indirekt etwa 40% der Anteile an der Dresdner Bank kontrollieren. Vieles liegt trotz neuester Entscheidungen der Gerichte zur Offenbarungspflicht bei Aktionärsauskunftverlangen noch im dunkeln.

Die Autoren
unseres
Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Uwe Jens, 58, MdB, ist
wirtschaftspolitischer Sprecher
der SPD-Bundestagsfraktion.*

*Dr. Otto Graf Lambsdorff, 67,
MdB, ist wirtschaftspolitischer
Sprecher der FDP-Bundes-
tagsfraktion.*

*Gunnar Uldall, 53, MdB, ist
Finanzobmann der CDU/CSU-
Bundestagsfraktion.*

Hier bedarf es der Aufhellung. Dies gilt insbesondere für die Vielzahl der Beteiligungsgesellschaften und Zwischenholdings mit gepooltem Anteilsbesitz.

Besteht der Sinn von Überkreuz- und Ringverflechtungen somit in der Beseitigung der Kontrollmöglichkeiten der außenstehenden Aktionäre über ihre Unternehmensverwaltungen, sind volkswirtschaftliche Vorteile aufgrund der Ringverflechtungen nicht zu erkennen. Vielmehr treten alle Nachteile von Wettbewerbsbeschränkungen auf der Ebene der Produktmärkte und der Märkte für Managementkontrolle auf. Die Abschottung der unternehmensleitenden Personen vom Wettbewerb um ihre Positionen bewirkt, daß sich die Qualität der Unternehmensverwaltungen verschlechtert und damit eine Schädigung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen eintritt. Ein wirksamer Wettbewerb um Führungspositionen gegen die gegenwärtigen Amtsinhaber ist nicht mehr gegeben.

Rechte der Aktionäre usurpiert

In den USA ist es Unternehmen verboten, mit Aktien abzustimmen, die einem unmittelbar oder mittelbar kontrollierten Unternehmen gehören. Die wechselseitigen Beteiligungen stellen die Usurpation der Rechte der Aktionäre durch die Unternehmensverwaltungen dar. Die ökonomische Funktion der Stimmrechte in einer Gesellschaft besteht in der Möglichkeit der Kontrolle der Unternehmensverwaltungen. Da eine Unternehmung ein kompliziertes Gebilde von expliziten und impliziten Verträgen darstellt, ist es unmöglich, von Anfang an alle Rechte und Pflichten der Aktionäre und der Unternehmensleitung festzulegen. So ist es unvermeidbar, daß im Laufe der Unternehmenstätigkeit Probleme auftreten, die ursprüngliche Vereinbarungen unsinnig machen

und daher neue Regelungen erfordern. Abstimmungen sind dann ein vernünftiger Mechanismus, Entscheidungen über diejenigen Rechte und Pflichten der Beteiligten herbeizuführen, die man bei der Gründung der Gesellschaft nicht vorhersehen konnte. Während es nicht der Wunsch der Anteilseigner ist, mit trivialen Fragen behelligt zu werden, ist es unzweifelhaft im Interesse der Aktionäre, über so wichtige Fragen wie etwa Fusionen, Verkauf wesentlicher Vermögensanteile, Änderungen in der Unternehmensverwaltung und Kapitaländerungen abzustimmen. Wechselseitige Beteiligungen beschirmen das im Amt befindliche Management vor den Marktkräften und vermindern damit den Wert des Unternehmens.

Aufsichtsratsmandate begrenzen

Dem Aufsichtsrat als dem maßgeblichen Kontrollorgan bei Kapitalgesellschaften kommt unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten eine entscheidende Bedeutung zu. Laut § 111 AktG kommt ihm die Aufgabe zu, „die Geschäftsführung zu überwachen“. Nach bisher geltendem Recht dürfen bis zu zehn Aufsichtsratsmandate gleichzeitig ausgeübt werden. Soweit es sich um Tochtergesellschaften handelt, können noch einmal fünf Mandate hinzukommen. Für die Wahrnehmung eines Aufsichtsratsmandates wird in der Wissenschaft ein Arbeitsaufwand von 4 bis 6 Arbeitstagen angenommen, bei zehn Mandaten also 40 bis 60 Arbeitstage. Die Erfahrung zeigt, daß insbesondere einzelne Vertreter großer Kapitalgesellschaften, die über umfangreiche Beteiligungen verfügen, mit sehr vielen Aufsichtsratsmandaten ausgestattet werden. Negativbeispiele der jüngsten Vergangenheit haben deutlich gemacht, daß die Aufsichtsräte deutscher Unternehmen ihren Überwachungsaufgaben nicht mehr nachkommen können. Zur Verbesserung

der Funktionsfähigkeit des deutschen Aufsichtsratsystems ist daher eine Reduzierung der Zahl der Aufsichtsratsmandate pro Person auf maximal fünf notwendig. Die explizite Ausnahme von Tochtergesellschaften bei der Bemessung der Obergrenze an Aufsichtsratsmandaten für eine Person hat sich als nicht sachgerecht erwiesen.

Bereits nach gegenwärtigem Recht dürfen Kreditinstitute das Depotstimmrecht nur bei ausdrücklicher Übertragung durch die Aktionäre ausüben. Diese Verbesserung der ursprünglichen Rechtslage hat jedoch nicht zu der erwünschten Beschränkung der Bankposition in den Hauptversammlungen geführt, da noch immer auch die Erteilung einer pauschalen 15-Monats-Vollmacht für jeweils eine Hauptversammlung jeder AG der im Depot befindlichen Aktien möglich ist.

Das Depotstimmrecht soll in Zukunft nur noch aufgrund von ausdrücklich anläßlich der bevorstehenden Hauptversammlung der jeweiligen AG erteilten Einzelvollmachten ausgeübt werden dürfen.

Mit der Haftung ernst machen

Grundsätzlich haften Vorstands- und Aufsichtsratsmitglieder für die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters (§§ 93, 116 AktG). Die Regelung des § 147 AktG, der die Voraussetzungen der Geltendmachung derartiger Ansprüche festlegt, hat jedoch dazu geführt, daß eine Haftung der Mitglieder der Unternehmensverwaltung de facto selbst bei schwersten Verstößen gegen ihre Pflichten in Deutschland nicht besteht.

Eine Stimmenmehrheit ist auf der Hauptversammlung gegen die Unternehmensverwaltung und die Depotbanken üblicherweise nicht erreichbar. Eine Minderheit von 10% des Grundkapitals ist für Publikumsgesellschaften ohne Mitwirkung der

Depotbanken ebenfalls nicht für die Haftungsklage organisierbar. Da die Depotbanken häufig Mitglieder in die Unternehmensverwaltung entsenden, sind sie an Haftungsrisiken für deren Tätigkeit nicht interessiert.

Die bisherigen Anteilszahlen machen es für große Unternehmen notwendig, daß der klagewillige Aktionär nicht selten einen Besitz von Hunderten von Millionen DM als Klagevoraussetzung vorzuweisen hat. Damit eine Haftungsklage auch gegen die Unternehmensverwaltungen von Großunternehmen möglich wird, ist somit auch dann eine Klagemöglichkeit zu eröffnen, wenn zwar nicht eine 10%-Beteiligung, wohl aber ein bestimmter Aktienennwert erreicht wird. Gegen das Aufkommen querulatorischer Kläger und gegen die Gefahr, daß Geschäftsentscheidungen auf die Ebene der Gerichte gehoben werden, ist als Klagevoraussetzung der Besitz von Aktien im Nennwert von 1 000 000 DM notwendig, aber auch ausreichend.

Fehlende Kontrolle der Unternehmensverwaltungen ist nicht nur bei Aktiengesellschaften, sondern in großem Umfang auch bei Vereinen zu beobachten. Das Beispiel des von seinen vielen Millionen Vereinsmitgliedern faktisch nicht kontrollierten ADAC-Managements – das sowohl im Hinblick auf die Verwaltung der finanziellen Mittel des Vereins als auch bei der Ausformulierung der Verkehrspolitik eine erstaunliche Freiheit besitzt, ohne hierfür von den Vereinsmitgliedern ein explizites Mandat erhalten zu haben – dokumentiert die teilweise Machtvollkommenheit der Leitungen von Vereinsvorständen. Hierfür sind weder vereinsrechtliche noch betriebs- oder volkswirtschaftliche Rechtfertigungen erfindlich. Eine Reform des Vereinsrechts muß angesichts der erheblichen Vermögensmassen, die sich in Vereinen angesammelt haben, eine verstärkte Kontrolle des

Vereinsvorstandes durch die Vereinsmitglieder vorsehen. Zudem sollte nicht übersehen werden, daß sich die Leitungen undemokratischer und teilweise totalitärer Organisationen wie z.B. Sekten mit Hilfe des Vereinsrechts wirksam vor Kontrolle zu schützen und dagegen durchzusetzen vermögen.

Fusionskontrolle anpassen

Geht man von den häufig nur noch rund 50% betragenden Hauptversammlungspräsenzen aus, muß für die Beurteilung der tatsächlichen Einflußmöglichkeiten einer Unternehmensbeteiligung ihr jeweiliger Prozentsatz verdoppelt werden. Das geltende Recht der Fusionskontrolle (§ 23 II Ziff. 2 a und b GWB) ermöglicht ein Eingreifen der Kartellbehörden gegen einen wettbewerbsschädlichen Zusammenschluß mehrerer Unternehmen erst ab einer Beteiligung von 25% an Kapital oder Stimmen. Diese Regelung machte Sinn zu einer Zeit, als die Hauptversammlungspräsenzen erheblich höher waren als jetzt üblich geworden. Aufgrund des zunehmenden Anteilsbesitzes ausländischer Anleger, die ihre Stimmrechte häufig nicht wahrnehmen und auch nicht durch deutsche Depotbanken ausüben lassen möchten, sind die Hauptversammlungspräsenzen stark rückläufig: Siemens 1975: 72,1%, 1992: 50,3%; BASF 1975: 65,9%, 1992: 52,28%; Bayer 1975: 64,9%, 1992: 49,67%; Thyssen 1975: 84,0%, 1992: 68,4%; Deutsche Bank 1975: 63,3%, 1992: 45,8%. Beherrschender Einfluß über ein Unternehmen ist damit bereits ab einem erheblich geringeren Stimmenanteil möglich.

Soll die Fusionskontrolle wieder ihre ursprünglich gewollte Wirkung der Verhinderung von wettbewerbswidrigen Verflechtungen entfalten, muß die gesetzliche Regelung der Fusionskontrolle an die gesunkenen Hauptversammlungspräsenzen angepaßt werden. Das geltende Recht

sieht keine Einschränkung der Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten in untereinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen vor. Die hieraus resultierende Praxis führt dazu, daß u.a. Vertreter von Kreditinstituten und Gewerkschaften in den Aufsichtsräten untereinander in Wettbewerb stehender Unternehmen tätig sind. Dies ist ordnungspolitisch bedenklich. Der Gesetzentwurf sieht eine Untersagungslösung vor. Die Untersagung von Aufsichtsratsmandaten in konkurrierenden Unternehmen wird dem Bundeskartellamt übertragen.

Industriebeteiligungen reduzieren

Von seiten der Monopolkommission und anderen dem Wettbewerb verpflichteten Gruppen wird seit langem die im deutschen Universalbankensystem zusätzlich gegebene Möglichkeit kritisiert, sich an Nichtbankenunternehmen beteiligen zu können. Es besteht kein Zweifel daran, daß sich in einigen wenigen wohldefinierten Situationen für alle Beteiligten Vorteile aus der Möglichkeit der Beteiligung von Banken an Unternehmen ergeben können. Hierbei sind insbesondere der kurzfristige Sanierungserwerb und die Übernahme von Aktien zu Plazierungszwecken sowie (Wagnis-) Beteiligungen an jungen Unternehmen zu nennen. Auf der anderen Seite ist etwa für die Beteiligung der Deutschen Bank AG an der Daimler Benz AG und viele andere ihrer Beteiligungen keine Rechtfertigung ersichtlich. Es kommt vielmehr zu Störungen des Wettbewerbs und Interessenkonflikten mit den eigenen Bankkunden und den von ihr kontrollierten Unternehmen.

Die Möglichkeit der Beteiligung eines Kreditinstitutes an Industrieunternehmen muß auch als potentielle Bedrohung der Kreditkunden angesehen werden. So ist nicht ausgeschlossen, daß sich eine Bank etwa

in Krisensituationen äußerst günstig Beteiligungsrechte beispielsweise von in Not geratenen Mittelständlern aneignet. Mit Hilfe von Ausnahmebeständen kann den seltenen Fällen ökonomischer Vorteilhaftigkeit von Bankenbeteiligungen Rechnung getragen werden.

Als Argument für die Übernahme von Beteiligungen und die Organisation von Vorschaltgesellschaften und anderen Abwehrmaßnahmen wird die Bedeutung der Banken bei der „Abwehr von Überfremdung“ hervorgehoben. Hierzu muß festgehalten werden, daß Abwehr von „Überfremdung“ keine den Banken oder Unternehmensverwaltungen zustehende Aufgabe ist, da es sich hierbei um die Anmaßung öffentlich-rechtlicher Befugnisse handelt, die zudem zu Schädigungen der Aktionäre und Gesellschafter führen kann. Die Ansicht, es sei notwendig, sich gegen eine Überfremdung vom In- oder Ausland her abzuschirmen, verkennt die Notwendigkeit und den Prozeß des Marktes für Unternehmenskontrolle. Soweit es sich nicht um Waffenfabriken oder ähnliche für die nationale Sicherheit wichtige Unternehmen handelt, deren Betriebsgeheimnisse durch öffentlich-rechtliche Maßnahmen oder durch Übernahme der Aktien in öffentliche Hände gegen einen Verkauf an bestimmte In- und Ausländer zu schützen sind, gibt es keinerlei Grund, ausländische oder inländische Personen an dem eine Kontrolle ermöglichenden Erwerb deutscher Unternehmen zu hindern. Der wirtschaftliche Aufstieg der Bundesrepublik ist vielmehr in wichtigen Bereichen gerade ausländischen Personen und Unternehmen zu verdanken. Den Banken steht keine wirtschaftsordnende, andere Marktteilnehmer nach ihrem Gutdünken zum Unternehmenskauf zulassende oder nicht zulassende Funktion zu. Daß sie diese insbesondere aufgrund des Depot-

stimmrechts besitzen, stellt vielmehr einen Mißstand dar.

Dauerhafte Beteiligungen von Kreditinstituten an Nichtkreditinstituten sind daher insoweit zu untersagen, als die Beteiligung 5% des Grundkapitals übersteigt.

Kapitalanlagegesellschaften und Banken trennen

Anders als etwa in den USA ist es deutschen Banken bisher ungeachtet der damit verbundenen Interessenkonflikte erlaubt, sich an Kapitalanlagegesellschaften zu beteiligen. So bestehen Interessenkonflikte zwischen den Interessen der Kunden der Kapitalanlagegesellschaften und der Muttergesellschaft. Es ist denkbar, daß die Verwaltung der Kapitalanlagegesellschaft von ihrer Bankmutter diskret angewiesen wird, zur Unterstützung notleidender Kredite, die die Bank an ein Unter-

nehmen gegeben hat und die im Wege der Kapitalerhöhung wirtschaftlich abgesichert werden sollen, Aktien aus dieser Kapitalerhöhung zu kaufen, auch wenn die Kapitalanlagegesellschaft diese „spekulative Beimischung“ ansonsten ihren Kunden nicht in das Depot eingestellt hätte. Ebenso ist es möglich, daß sich die Bank aufgrund ihres Insiderwissens von eigenen Beteiligungen trennen will und in den Fondskunden lediglich dank der Verflechtung Kunden findet. Auch der umgekehrte Vorgang ist möglich: Erlangt die Bank etwa aufgrund ihrer Darlehensverbindungen Kenntnis von einem unerwartet erfreulichen Geschäftsverlauf bei einem bestimmten Unternehmen, ist sie in der Lage, auch über eine Umschichtung der Aktien der Kapitalanlagegesellschaft die gewünschten Aktien günstig in ihren Besitz zu bringen.

Beteiligungen von Kreditinstituten an Kapitalanlagegesellschaften sollten daher gänzlich unzulässig sein. Hierdurch würde das Vertrauen in den deutschen Kapitalmarkt gestärkt, und die Wettbewerbsposition der deutschen Kapitalanlagegesellschaften würde durch den Wegfall der Möglichkeit dieser Interessenkonflikte verbessert. Dies würde der Abwanderung von Sparkapital an ausländische Fonds, bei denen diese Mißstände nicht möglich sind, entgegensteuern. Darüber hinaus wird durch dieses Beteiligungsverbot die bisherige Mißbrauchsmöglichkeit beendet, daß Kapitalanlagegesellschaften dazu benutzt werden, die Regelung des § 135 I AktG zu umgehen, die vorsieht, daß die Depotbanken mit Depotstimmen nur aufgrund von Weisungen in ihrer eigenen Hauptversammlung abstimmen dürfen.

Otto Graf Lambsdorff

Konsistente ordnungspolitische Rahmenregelungen sind notwendig

Das Thema „Macht der Banken“ gehört zu den Dauerbrennern der wirtschaftspolitischen Diskussion. Die Monopolkommission hat sich gleich in ihrem Ersten Hauptgutachten 1973/75 mit dem Problem Banken und Konzentration beschäftigt. Auch in den folgenden Jahren wurde immer wieder der Wettbewerb im Bankensektor analysiert. Kartellamt und Wissenschaft sind weitere, die dieses Feld beackern. Ich selbst habe 1979 als Bundeswirtschaftsminister auf dem Deutschen Bankentag dazu gesprochen. Diese Rede hat den damaligen Versammlungsleiter dieser Festveranstaltung zu einer spontanen Entgegnung veranlaßt. Zuletzt hat der Wirtschafts-

schuß des Deutschen Bundestages am 8. Dezember 1993 zum Thema „Macht von Banken und Versicherungen“ eine Anhörung von Sachverständigen und Verbänden vorgenommen, und am 27. Mai 1994 hat der Deutsche Bundestag über dieses Thema debattiert. Mit mehreren spektakulären problematischen Engagements, insbesondere der Deutschen Bank, ist das Thema auch wieder in die Überschriften und Kommentare der Medien gerückt. Schnell werden die Fälle Balsam AG, Schneider-Pleite und Metallgesellschaft mit anderen zusammen zu einem Fall der Banken und ihrer Macht gemacht. Tatsächlich liegt die Relevanz der Thematik auf einer ande-

ren Ebene, die sehr viel grundsätzlicher ist.

Der verstorbene Vorstandssprecher der Deutschen Bank, Dr. Alfred Herrhausen, hat einmal gesagt: „Wer leugnet, daß Banken Macht haben, sagt nicht die Wahrheit.“ Das dem so ist, liegt schon alleine daran, daß das Kreditwesen zentraler Sektor der Wirtschaft ist. Die Banken verfügen über den Saft, der die Wirtschaft am Laufen hält.

Die herausgehobene Stellung der Banken im Wirtschaftssystem begründet sich in einer Vielzahl wichtiger Funktionen. Banken sammeln Sparbeträge ein, bieten Anlagemöglichkeiten und gewährleisten über

die Kreditvergabe den Finanzierungsspielraum von Unternehmen und Verbrauchern. Ein leistungsfähiges Kreditwesen sichert dabei nicht nur die effiziente Verwendung knappen Kapitals. Hinzu tritt die Bedeutung für die Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung. Über die Kreditbereitstellung für Investitionen wird die Innovationskraft und die künftige Wirtschaftsstärke mit beeinflusst. Hinzu kommt, daß die der Wirtschaft zur Verfügung stehende Geldmenge von der Geschäftstätigkeit der Banken wesentlich beeinflusst wird. Die monetären Instrumente der Konjunkturpolitik wirken über das Bankensystem. Kreditvolumen und Gestaltung der Kreditbedingungen gehören zu den strukturbestimmenden Merkmalen des Wirtschaftswachstums. Gesamtwirtschaftlich, sektoral und einzelwirtschaftlich trägt die Kreditwirtschaft herausragende Verantwortung. Im Rahmen der seit neuestem verfolgten Allfinanzkonzepte sowie aufgrund der Globalisierung der Finanzmärkte hat ihre Bedeutung noch zugenommen.

Notwendige Schadensvorsorge

Wie zentral die Bedeutung der Banken und Sparkassen für den Wirtschaftsprozeß ist, zeigt sich in der Systemtransformation in Rußland sehr deutlich. Ohne leistungsfähige Geschäftsbanken ist die privatwirtschaftliche Entwicklung aus eigener Kraft und mit Hilfe ausländischer Investoren nicht vorstellbar. Aber auch in der jüngsten deutschen Vergangenheit hat sich gezeigt, daß Banken und Sparkassen beim Wiederaufbau der Wirtschaft in Ostdeutschland unverzichtbar sind. Ohne ihr Engagement ist das Erreichte in den neuen Bundesländern so nicht vorstellbar. Die häufig geäußerte Kritik an einem zu risikoscheuen Geschäftsgebaren ist letztlich die Bestätigung der Schlüssel-funktion der Kreditwirtschaft für den Aufschwung Ost.

Ob Banken ihre Macht mißbrauchen, ist nicht so sehr die Frage. Ich bin keineswegs der Ansicht, daß die Banken ihren Einfluß mißbräuchlich ausnutzen. Das ist bisher nicht nachgewiesen worden, und auch die neueren spektakulären Fälle sind kein Beleg dafür. Sie zeugen eher von verbrecherischen Machenschaften einzelner Unternehmer sowie vielleicht ebenso von mangelnder Sorgfalt und Fehlern in der Organisation der Banken. Ob das träge Weitergeben von Zinsveränderungen an den Kunden oder hohe Gebühren Indizien für die Machtposition sind, müssen Berufenere klären. Ebenso sollte sorgfältig erörtert werden, ob die gute Erfolgsbilanz der Banken trotz Rezession der gesamten übrigen Wirtschaft für hohe Leistungskraft oder für die Abschottung der Kreditmärkte mit der Folge einer Konzentration auf geringe Risiken bei dem geschäftlichen Engagement der Banken spricht.

Mir geht es in der Diskussion um die Macht der Banken vor allem um die wettbewerbs- und ordnungspolitische Vorsorge. Angesichts der Bedeutung der Kreditwirtschaft können keinem Liberalen, können keinem Marktwirtschaftler die Funktionsmechanismen dieses Sektors gleichgültig sein. Ähnlich wie das Kartellgesetz unerwünschter Machtkonzentrationen in der Wirtschaft generell vorbeugen soll, müssen Vorkehrungen ein gesellschafts- und wirtschaftspolitisch unerwünschtes Einflußpotential der Banken begrenzen.

Der Ansatz der Ordnungspolitik ist nicht der der Schadensbehebung, sondern der Schadensvorsorge.

Meiner Ansicht nach stellt sich die ordnungs- und wettbewerbspolitische Problematik der Bankenmacht vor allem in der Kumulation von Einflußmöglichkeiten, die sich aus dem Anteilsbesitz, der Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten, der

Ausübung des Depotstimmrechtes, der Funktion als Kreditgeber und als Beschaffer von Eigenkapital sowie über Beiratspositionen ergibt. Grund für diese Kumulation ist zu einem Teil das Universalbankensystem in Deutschland. Dieses hat sich im Grundsatz bewährt, wie zuletzt die Anhörung zur Macht der Banken im Wirtschaftsausschuß des Deutschen Bundestages im Dezember 1993 nochmals bestätigt hat. Gleichwohl ist diese Konzentration der Funktionen, dieses Zusammenlaufen der roten Fäden und damit von Einfluß und Information nicht einfach zu akzeptieren. Unabhängig von ihrem Marktanteil, der mit ca. 10% relativ niedrig liegt, sind es die Großbanken, die sich in dem Geflecht der finanziellen, personellen und informativen Beziehungen an prominenter Stelle platziert haben.

Argumente für eine Machteingrenzung

Die Argumente, die für eine Eingrenzung der Macht der Finanzinstitute sprechen, sind zahlreich und in der Vergangenheit vielfach diskutiert worden:

- Der Wettbewerb zwischen den Unternehmen wird je nach Intensität der Verbindung mit einer Bank verzerrt.
- Investitionsentscheidungen orientieren sich zu sehr am Bankeninteresse.
- Die Innovationsdynamik der Wirtschaft wird gebremst.
- Tendenziell wird die Bildung von Eigenkapital behindert.
- Verzerrt wird der Markt für Unternehmensbeteiligungen.
- Beeinflusst werden die Wertpapiermärkte und die Kursbildung von Unternehmen.
- Der Wettbewerb der Finanzinstitute untereinander ist betroffen.
- Der Konzentrationsprozeß wird tendenziell gefördert.

Diese Gefahrenpotentiale begründen den ordnungspolitischen Handlungsbedarf.

Ich bedauere, daß in der jetzigen Koalition mit der CDU/CSU eine intensive Diskussion zum Thema „Macht der Banken“ nicht möglich war. Dies liegt zum einen daran, daß der Koalitionspartner das ordnungspolitische Problem nicht in der gleichen Schärfe wie die F.D.P. sieht. Zum anderen waren die wirtschaftspolitischen Aufgaben durch die Herstellung der deutschen Einheit sowie durch die Überwindung der Rezession so fordernd, daß nicht auch noch dieser Bereich mit Verve vorangetrieben werden konnte. Die SPD hat versucht, diese Lücke durch einen eigenen Gesetzentwurf zur Änderung des Wirtschaftsrechts für mehr Transparenz und Wettbewerb politisch zu besetzen. Der jetzt vorgelegte Entwurf ist aus meiner Sicht jedoch nicht sorgfältig formuliert und trotz der nun seit über 15 Jahren anhaltenden Diskussion nicht konsequent durchdacht. Zum Beispiel ist der Vorschlag, das Vollmachtstimmrecht nur noch über Einzelvollmachten auszuüben, gewiß nicht praktikabel und keine Lösung, um die mangelhafte Präsenz auf Hauptversammlungen zu beheben. Die Offenlegung der Einkünfte der einzelnen Organmitglieder verstößt gegen den Schutz des Persönlichkeitsrechtes und ist unter Datenschutzgesichtspunkten nicht mitzutragen. Auch die Forderung nach Begrenzung von Aufsichtsratsmandaten pro Person bedarf meines Erachtens einer sorgfältigeren Diskussion. Den Großen der Branche macht es keine Schwierigkeiten, bei der Begrenzung der Aufsichtsratsmandate in der zweiten und dritten Reihe ihrer Organisation Vertreter zu finden. Kleinere Organisationen von Aktienbesitzern werden hierdurch jedoch behindert.

Insgesamt meine ich, daß gerade bei der SPD das Verhältnis zum

Thema „Macht der Banken“ ausgesprochen zwiespältig ist. So war es der damalige Koalitionspartner SPD von Helmut Schmidt bis Herbert Wehner, der mich als Bundeswirtschaftsminister mit dem Thema gerne alleingelassen hat. Auch daß die Kritik der SPD sich nicht auch gegen die WestLB richtet, ist Anlaß zur Nachdenklichkeit. Die Monopolkommission hat schon vor einiger Zeit die WestLB kritisiert. Ihr Verhalten durch den Zusammenschluß mit anderen Banken, sei es die Schleswig-Holsteinische Landesbank oder nun die Idee, die Deutsche Verkehrsbank AG zu kaufen, sind als wettbewerbs- und ordnungspolitisch problematisch hervorzuheben. Die Beteiligungen der WestLB vom Maschinenbau bis zur Rheinschiffahrt zeigen, daß hier ein großes wirtschafts- und strukturpolitisches Einflußpotential nach dem Staatsbankkonzept zusammengeschmiedet wird. Das Halten umfangreicher eigener Beteiligungen tritt in Konkurrenz zu dem eigentlichen Geschäft der Bank, Beteiligungen zusammenzustellen und zu vermitteln. Das Thema „Privatisierung der Banken“ gehört somit auch zum Thema „Macht der Banken“. Hier besteht die Gefahr nicht nur in dem Einfluß einer Bank selbst, sondern auch in den erweiterten Spielräumen durch den staatlichen Hintergrund, nicht zuletzt auch durch die Risikoübernahme des Steuerzahlers.

Falsche Ansinnen des Staates

Allerdings zeigt sich auch an einem anderen Punkt das zwiespältige Verständnis in Politik und Gesellschaft zum Einflußpotential der Banken. Häufig steht populistischen Reden über die Macht der Banken die Forderung gegenüber, sich in den neuen Bundesländern über Beteiligung und Risikokapital stärker zu engagieren. Im Rahmen des Solidarpaktes haben die Banken die Investition von 1 Mrd. DM in den neuen Bundesländern zugesagt. An dieser

Stelle hätte ich mir sowohl von Staats- als auch von Bankenseite mehr Zurückhaltung erhofft. Denn noch gefährlicher als das Einflußpotential der Banken ist die Interessenverquickung von Staat und Banken. Kritik an dem Einfluß der Banken erfordert die Konsequenz, auch in besonderen Lagen in der ordnungspolitischen Argumentation konstant zu bleiben. Macht der Banken fordert auch die Stärke, angebotene Einflußpotentiale verantwortungsvoll und aus eigenem Interesse zu beschränken und falschem Ansinnen des Staates mit Stärke und eigener ordnungspolitischer Argumentation entgegenzutreten.

Ordnungspolitisches Rahmenwerk

Aus der Sicht der F.D.P. gehören zum ordnungspolitischen Rahmenwerk für das Kreditwesen als politische Notwendigkeiten

- die Herstellung der Transparenz personeller Verflechtungen;
- das Verbot, Aufsichtsratsmandate in konkurrierenden Unternehmen wahrzunehmen, wie dies zum Beispiel im Fall des IG-Metall-Vorsitzenden Zwickel (VW- und BMW-AR) der Fall ist;
- die Begrenzung des industriellen Beteiligungsbesitzes von Kreditinstituten. Die bisherige freiwillige Reduzierung des Bankenbesitzes reicht nicht aus.

Eine Reihe der in dieser langen Diskussion angesprochenen Themen haben sich durch die Harmonisierung des EU-Rechts erledigt. So ist auf Brüsseler Initiative eine weitere Meldepflicht der Beteiligten erreicht worden, die nun im 2. Finanzmarktförderungsgesetz in nationales Recht umgesetzt wird. Durch die Zunahme des Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt durch ausländische Konkurrenz und Deregulierung wird generell wohl eine Tendenz

zur Begrenzung der Macht der Banken bestehen. Gleichwohl ist von Brüssel der große Befreiungsschlag und die große ordnungspolitische Initiative nicht zu erwarten. Auch halte ich es für falsch und mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar, Probleme, bei denen wir national schwer eine Lösung finden, nach Brüssel zu schieben.

Für die nächste Legislaturperiode wünsche ich mir eine intensivere Diskussion mit unabhängigen Experten, Banken, Sparkassen und ihrer Verbände über eine Reform der rechtlichen Regelungen des Bankbereichs mit dem Ziel, endlich aus nationalem ordnungspolitischen Interesse konsistente Rahmenregelungen zu setzen. Ich würde

es begrüßen, wenn die anderen dann im Bundestag vertretenen Parteien zu einer Sachdiskussion zur Verfügung ständen. Eine Reform durch konkrete gesetzgeberische Schritte ist nötig, denn die Attraktivität des Finanzplatzes Deutschland bestimmt wesentlich auch die Attraktivität des Produktions- und Investitionsstandortes.

Gunnar Uldall

Das Ordnungsrecht muß fortentwickelt werden

Von den vielfältigen Fragen aus dem Wirtschafts- und Finanzbereich finden nur wenige in der Öffentlichkeit eine so große Resonanz wie die Frage nach der Macht der Banken. Dabei wird häufig viel Phantasie entwickelt über das durch die Banken vertretene Kapital, das nach Vorstellung einiger Kritiker der eigentliche Machtträger in unserem Staate sein soll. Sind diese Befürchtungen gerechtfertigt, und was ist gegebenenfalls dagegen vom Gesetzgeber zu unternehmen? Diese Fragen sollen im folgenden untersucht werden.

Nach Auffassung der Kritiker zeigt sich die Macht der Banken im wesentlichen in folgenden Punkten:

- Die Banken sind an zu vielen Unternehmen beteiligt und nehmen so Einfluß auf deren Geschäftspolitik.
- Durch das Depotstimmrecht sichern sich die Banken die Mehrheiten in den Hauptversammlungen.
- Vertreter der Banken sitzen in zu vielen Aufsichtsräten.

Zunächst eine generelle Feststellung: Statt von Banken sollte man besser von Kreditinstituten sprechen, denn nicht nur Banken verge-

ben Kredite und nehmen Einlagen herein, sondern auch Sparkassen, Landesbanken, Volksbanken und Raiffeisenkassen. Tatsächlich haben die privaten Banken – das sind nicht nur die Großbanken – nur einen Marktanteil von rund 30%. Auf die genossenschaftlichen Institute entfallen ca. 20% des Marktes. Die Sparkassen und Landesbanken teilen sich hingegen – unter dem Schutz der öffentlichen Hand – über 50% des Marktes. Es gibt nur wenige Branchen in Deutschland, in denen der Staat den Markt zu über 50% direkt oder indirekt beeinflusst. Schon deswegen kann man nicht von vornherein einen Machtmißbrauch durch die Kreditwirtschaft unterstellen. Denn jenen würde schon der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Säulen des Finanzmarktes verhindern – über 35 000 Zweigstellen von Kreditinstituten konkurrieren in Deutschland um die Kunden.

Berechtigte Kritik?

Nun zu den drei genannten Einzelpunkten: Der Anteilsbesitz der Banken hat bei weitem nicht die Bedeutung, die ihm in der öffentlichen Meinung beigemessen wird. Die Be-

teiligungen der privaten Banken an Nichtbanken sind in den letzten 20 Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Waren im Jahre 1976 die zehn größten privaten Kreditinstitute an allen deutschen Kapitalgesellschaften noch mit 1,3% beteiligt, so waren es im Oktober vergangenen Jahres nur noch 0,5%. Der Nominalwert aller Beteiligungen dieser Bankengruppe erreichte im Jahre 1993 2,3 Mrd. DM. Dieses ist absolut gesehen zwar sehr viel, ist aber nicht einmal das Nominalkapital eines einzelnen Großunternehmens wie z.B. der BASF. Bemerkenswert ist, daß die Anzahl der Beteiligungen gestiegen ist; die durchschnittliche Höhe der einzelnen Beteiligung ist gesunken. Das spricht nicht für die Vermutung, daß die Banken durch Beteiligungen Einfluß auf die Geschäftspolitik der Unternehmen erreichen wollen.

Der Bundesverband Deutscher Banken hat in einer Umfrage die Motive für den Beteiligungserwerb ermittelt. Der reine Anlageerwerb ist die große Ausnahme. Seit 1986 wurden lediglich 17 Unternehmen zu Anlagezwecken erworben, davon betrug die Beteiligung nur bei vier Un-

ternehmen mehr als 50%. Nach wie vor sehr häufig sind die „unfreiwilligen“ Beteiligungen bei Sanierungsfällen. Es darf auch nicht übersehen werden, daß im Rahmen des Solidarpaktes durch die Politik gefordert wurde, daß sich die Kreditwirtschaft mit 1 Mrd. DM an Unternehmen in Ostdeutschland beteiligen soll. Man kann nicht einerseits politisch mehr Beteiligungen fordern, andererseits diese aber als gefährlich darstellen. Interessant ist allerdings, daß bei einem Kreditinstitut das Beteiligungsimperium stetig ausgebaut wird, nämlich bei der WestLB. Diese befindet sich bekanntermaßen im Einflußbereich einer Landesregierung, die sich über den Bundesrat auch gern des Themas Bankenmacht annimmt. Das paßt nicht so ganz zusammen.

Nicht unbedenklich sind die „Überkreuzverflechtungen“ zwischen Großbanken, Versicherungen und einigen Perlen der deutschen Industrieunternehmen. Diese Entwicklung gilt es zu beobachten, aber es gibt keine Anzeichen dafür, daß bisher schon Wettbewerbsverzerrungen durch diese Beteiligungsstrukturen hervorgerufen werden.

Der zweite Verdachtspunkt ist das sogenannte Depotstimmrecht der Banken, das in Wahrheit ein Vollmachtstimmrecht ist, wobei die Vollmacht für maximal 15 Monate erteilt wird. Gegen dieses Verfahren kann man in der Tat Bedenken erheben. Aber wer kann einen besseren Vorschlag unterbreiten? Gerade Kleinanleger können ihr Stimmrecht nicht anders ausüben. Wer zum Beispiel 30 Aktien eines Unternehmens hält und dafür eine gute Dividende von 400 DM inklusive Steuergutschrift kassiert, wird nicht 200 DM davon opfern, um zu einer Hauptversammlung zu fahren. Gibt man das Depotstimmrecht auf, wird die Stimmrechtsmacht derjenigen erhöht, die sich den Aufwand leisten können,

persönlich auf einer Hauptversammlung zu erscheinen. Inhaber kleinerer Pakete erhalten relativ größeren Einfluß zu Lasten der bisher durch die Banken vertretenen Kleinaktionäre. Auf der letzten Hauptversammlung einer großen deutschen Publikumsgesellschaft waren 40 000 Aktionäre erschienen – eine gewaltige Zahl, aber gerade nur $\frac{1}{10}$ der 400 000 Teilhaber dieser Gesellschaft. Sollen diese 10% zukünftig allein über die anderen 90% entscheiden?

Nun zu dem dritten Punkt, der Anzahl der Aufsichtsratssitze. Tatsächlich wundert man sich bisweilen über den Zeitaufwand, den Vorstandsmitglieder von Banken offensichtlich für Aufsichtsratsmandate aufwenden können. Aber der Nachweis, daß weniger Aufsichtsratsmandate je Inhaber die Kontrollintensität erhöhen würden, ist noch nicht erbracht. Ob die jüngst bekannt gewordenen Fälle mangelnder Aufsicht durch eine andere Besetzung der Gremien zu vermeiden gewesen wären, ist zu bezweifeln. Dennoch täten die Kreditinstitute gut daran, Aufgaben auf mehr Angehörige ihres Unternehmens zu verteilen. Es muß nicht immer alles durch Gesetz geregelt werden. Übrigens, die häufig angestellte Vermutung, daß ein und dieselben Bankvorstände in großen, konkurrierenden Gesellschaften Mitglieder des Aufsichtsrates seien, ist in der Realität nicht anzutreffen. Bei Vertretern der Gewerkschaften ist das allerdings anders.

Drei wichtige Gesetze

Die nüchterne Betrachtung zeigt, daß die Macht der Banken in Deutschland sicherlich groß, aber nicht unbegrenzt ist. Die Vermutung eines umfänglichen Mißbrauchs dieser Macht müßte allerdings noch nachgewiesen werden. Nicht jeder abgelehnte Kreditwunsch ist ein Beweis für Macht und Willkür der Banken. Dennoch muß das Ordnungsrecht fortentwickelt und ohne Brüche

den internationalen Anforderungen angepaßt werden. Gerade im Mai dieses Jahres konnten drei wichtige Gesetze zur Verbesserung des Finanzmarktes Deutschland verabschiedet werden:

□ Das 2. Finanzmarktförderungsgesetz sieht die Errichtung eines Bundesaufsichtsamtes für den Wertpapierhandel vor. Anlegerschutz und Transparenz werden durch die unverzügliche Veröffentlichungspflicht kursbeeinflussender Tatsachen verbessert. Insidergeschäfte werden bestraft. Im Anhang der Bilanz sind Beteiligungen ab 5% auszuweisen, statt bisher 25%.

□ In der 5. Novelle zum Kreditwesengesetz erfolgte die Anpassung des deutschen Bankenrechts an ein harmonisiertes europäisches Bankenaufsichtsrecht mit neuen Vorschriften zur Kapitalausstattung und den neuen Anforderungen an Kreditwürdigkeit und -sicherheit.

□ Die Novellierung des Versicherungsaufsichtsrechts – im Zuge der Umsetzung der EU-Vorhaben – brachte zum Beispiel neue Vorschriften für die Kapitalanlage von Versicherungsunternehmen. Zukünftig darf die Beteiligung an einem einzelnen Unternehmen 4% der Eigenmittel nicht überschreiten. Damit werden auch die angesprochenen Überkreuzverflechtungen etwas erschwert werden.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: der Finanzplatz Deutschland hat sich über Jahrzehnte hinweg gut entwickelt, und zwar gerade wegen seines Bankrechts. Wir haben ein leistungsfähiges System von Kreditinstituten, ohne das wir den Standort Deutschland nicht ausbauen können. Ziel unserer Politik muß es auch in Zukunft sein, Bankenmacht dort, wo sie sich manifestieren sollte, in die Schranken zu weisen. Aber: der Wettbewerb kann das besser als neue Gesetze.