

Seikel, Daniel

**Book**

## Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken: Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 77

**Provided in Cooperation with:**

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

*Suggested Citation:* Seikel, Daniel (2013) : Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken: Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt, Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, No. 77, ISBN 978-3-593-39879-2, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/171364>

**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.*

Daniel Seikel

# Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken

Wie die Europäische Kommission  
Liberalisierung durchsetzt

campus

Schriften aus dem Max-Planck-Institut  
für Gesellschaftsforschung

# Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG  
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES



*Daniel Seikel*, Dr. rer. pol., arbeitet am Sonderforschungsbereich 597 »Staatlichkeit im Wandel« an der Universität Bremen.

Daniel Seikel

# Der Kampf um öffentlich-rechtliche Banken

Wie die Europäische Kommission Liberalisierung  
durchsetzt

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.  
Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.  
ISBN 978-3-593-39879-2

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.  
Copyright © 2013 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main  
Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln  
Satz: Jeanette Störte, Berlin  
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.  
Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.  
[www.campus.de](http://www.campus.de)

# Inhalt

Vorwort .....	9
Kapitel 1	
Einleitung .....	11
1.1 Funktionen von Banken für die Steuerung kapitalistischer Ökonomien im Spannungsfeld von Staat und Markt .....	15
1.2 Grundzüge des deutschen Bankensystems: Die Bedeutung öffentlich-rechtlicher Banken für das deutsche Kapitalismusmodell ...	17
1.3 Grundlagen, Besonderheiten und Konfliktpotenziale der europäischen Beihilfekontrolle .....	22
1.4 Die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken als erklärungs- bedürftiges Ereignis .....	26
1.5 Ausblick auf die Arbeit .....	30
Kapitel 2	
Forschungsdesign .....	39
2.1 Vorüberlegungen zur Forschungsheuristik: Kausale Mechanismen und die konfliktgetriebene Dynamik politischer Prozesse .....	39
2.2 Fallauswahl und Fragestellung: Die Bedeutung von Einzelfällen für die Ausdehnung des Anwendungsbereichs europäischen Rechts .....	41

2.3	Das Problem der Generalisierbarkeit von Befunden aus Einzelfallstudien .....	43
2.3.1	Der Wert von Einzelfallstudien für Theoriebildung .....	44
2.3.2	Suche nach kausalen Mechanismen mittels Prozess-Analyse .....	45
2.4	Methodisches Vorgehen bei Erhebung und Auswertung der Daten ....	48

### Kapitel 3

	Die Überlegenheit der supranationalen Dynamik über die intergouvernementale Logik .....	53
3.1	Strategiefähigkeit und autonome Gestaltungsmacht der Europäischen Kommission .....	53
3.2	Warum ist die supranationale Dynamik der intergouvernementalen Logik überlegen? .....	62

### Kapitel 4

	Integrationsdynamiken in der Europäischen Union: Finanzmarktintegration und Wettbewerbsrecht .....	65
4.1	Die politisch blockierte Integration von Märkten für Finanz- dienstleistungen: Dominanz der Nationalstaaten .....	65
4.2	Die Durchsetzung eines effektiven Beihilferegimes in der EU: Kommission und EuGH als strategisches Tandem .....	70

### Kapitel 5

	Der lange Kampf zwischen privater und staatlicher Wirtschaft im deutschen Bankenwesen .....	85
5.1	Die Geschichte öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland .....	85
5.1.1	Die Wurzeln des Sparkassenwesens (18. bis 20. Jahrhundert) ...	86

5.1.2	Macht der Banken, Wettbewerb und Staat: Der Konflikt zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Banken im Rahmen ordnungspolitischer Konzeptionen im 20. Jahrhundert .....	90
5.2	Der Konflikt um die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland .....	129
5.2.1	Die Ausgangslage zu Beginn der 1990er-Jahre: Akteure, Interessen und Interessenkonflikte .....	129
5.2.2	Die Europäisierung des Konflikts (1990 bis 1997) .....	137
5.2.3	Das Scheitern nationaler Gegenstrategien: Die Machtprobe auf der Konferenz von Amsterdam (1997) .....	148
5.2.4	Das Endspiel der Landesbanken (1997 bis 2004) .....	152
5.2.5	Dammbrech? Die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken (2001 bis heute) .....	167

## Kapitel 6

	Sperrung, Entsperrung und Aktivierung von »schlafenden« Optionen: Das Zusammenspiel von ökonomischen Paradigmen, institutioneller Dynamik und strategischen Interaktionen .....	177
--	---	-----

6.1	Sperrung und Entsperrung rechtlicher Interventionsmöglichkeiten .....	178
6.1.1	Wandel hegemonialer Konzeptionen über die Organisation von Staat und Wirtschaft .....	178
6.1.2	Veränderungen von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen: Die EU als neue Opportunitätsstruktur für private Akteure .....	187
6.2	Aktivierung »schlafender« Optionen .....	190
6.2.1	Individuelle motivationale Orientierungen .....	191
6.2.2	Die Auswirkungen der Kommissionsstrategien auf die Koalition der Verteidiger .....	198
6.3	Zusammenfassung: Kompatibilität und Selektion von Interessen und die Reproduktion von Hegemonie .....	206

Kapitel 7	
Schlussbetrachtung .....	213
7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse .....	213
7.2 Theoretische Schlussfolgerungen .....	221
7.2.1 Theorien der europäischen Integration .....	221
7.2.2 Die fehlende historische und kapitalismustheoretische Dimension der Integrationstheorien – erste konzeptionelle Überlegungen .....	227
7.3 Daseinsvorsorge unter Druck .....	232
Interview-Verzeichnis .....	241
Abbildungen und Tabellen .....	243
Abkürzungen .....	245
Literatur .....	247

# Vorwort

Die gegenwärtige Phase der kapitalistischen Entwicklung hoch industrialisierter Länder ist von umfassenden Liberalisierungsprozessen geprägt. Die Durchsetzung marktschaffender Politiken wurde durch tief greifende Verschiebungen der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse ermöglicht. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union wurden zuvor nicht für denkbar gehaltene Liberalisierungsschritte, selbst in den Kernbereichen der nationalen Produktionsregime, über die europäische Ebene durchgesetzt. Dies hat dazu beigetragen, die Machtverteilung in den nationalen Gesellschaften weiter zu verrücken. In diesem Buch steht mit der Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland ein solcher einschneidender Eingriff in die politische Ökonomie eines Mitgliedslandes im Mittelpunkt.

Diese Studie ist am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln zwischen 2008 und 2012 entstanden. In dieser Zeit habe ich von den hervorragenden Arbeitsbedingungen, vor allem aber von der stimulierenden intellektuellen Atmosphäre des Instituts enorm profitieren können. Daher gilt mein herzlichster Dank allen, die mich während meines Aufenthalts am Institut unterstützt haben.

Allen voran möchte ich mich bei Martin Höpner und Wolfgang Streeck für die Betreuung meiner Doktorarbeit bedanken. Ein ganz besonderer Dank gebührt Martin Höpner, der mich als Erstbetreuer in einer mehr als vorbildlichen Art und Weise unterstützt hat. Seine kluge Anleitung hat zum Gelingen meines Forschungsprojekts entscheidend beigetragen. Wolfgang Streeck danke ich für zahlreiche Inspirationen, insbesondere aber für die Ermunterung, stets über den konkreten Fallzusammenhang hinauszudenken.

Ein weiterer Dank gebührt Karlheinz Bentele. Seine Hilfe bei der Heranführung an die öffentlich-rechtliche Bankenwelt sowie bei der Vermittlung von Interviewkontakten war von unschätzbarem Wert. Daneben bedanke ich mich auch bei Hans-Jürgen Bieling und Fritz W. Scharpf für hilfreiche Kommentare zu verschiedenen Projektzwischenständen.

Die vorliegende Arbeit profitierte zudem erheblich von der engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Forschungsgruppe »Europäische Liberali-

sierungspolitik« am MPIfG, Martin Höpner, Alexander Petring und Benjamin Werner. Meinem Bürogenossen Benjamin Werner sei besonders für die vielen Phasen hoch produktiven Gedankenaustauschs gedankt.

Viktoria Kalass danke ich für das unerbittliche Korrekturlesen großer Passagen meiner Doktorarbeit. In diesem Zusammenhang bedanke ich mich auch bei Sascha Münnich, Michael Reif, Tobias ten Brink und Armin Schäfer für ihre Hilfe, aber auch für ihren Rat und viele anregende Gespräche.

Ein großer Dank gilt auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Servicegruppen des MPIfG – der Verwaltung, Redaktion, EDV und Bibliothek – für ihre vielfältigen Hilfestellungen.

Schließlich bin ich auch meinen Interviewpartnern zu großem Dank verpflichtet, die sich die Zeit genommen haben, meine Fragen zu beantworten.

Ich widme dieses Buch meiner Familie, die mich stets so großartig unterstützt und ermutigt hat.

Für alle verbliebenen Fehler und Unklarheiten ist allein der Autor verantwortlich.

Bremen, im März 2012

*Daniel Seikel*

# Kapitel 1

## Einleitung

Als ich dies zum ersten Mal aufgebracht habe [Gewährträgerhaftung und Anstaltslast], hatte ich eine erste Diskussion mit dem deutschen Vertreter hier, der sehr oft zu uns kam wegen Staatsbeihilfen [...]. Als ich das aufgebracht habe, wir haben über andere Sachen gesprochen, dann brachte ich das auf, oh, der war wütend: »Das wird nie geschehen, das werden Sie nie fertigkriegen, nie!« Und ich erinnere mich noch, als ob es gestern wäre, wie er aus meinem Büro rausgelaufen ist, ganz aufgeregt, und noch im Korridor schrie: »nie, nie!«. Und zehn Jahre später war es gemacht. Er hat das also falsch eingeschätzt. Er dachte, die Deutschen können wegkommen mit einer Regelung, die deutlich vertragswidrig ist.

(Interview XIX/GD Wettbewerb<sup>1</sup>)

Während der Finanzkrise beherrschten neben US-amerikanischen und britischen Finanzinstituten ausgerechnet deutsche Landesbanken wegen ihrer Beteiligung an hoch spekulativen Finanzgeschäften die Schlagzeilen – allen voran die größten öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute, WestLB, BayernLB, HSH Nordbank und LBBW. Deutsche Landesbanken hatten »toxische« Wertpapiere in einem Volumen von insgesamt 500 Mrd. Euro angesammelt (Müller 2010: 36). Die Intensivierung des risikoreichen Kreditersatzgeschäfts war eine Reaktion der Landesbanken auf die vorangegangene Liberalisierung<sup>2</sup> des deutschen öffentlich-rechtlichen Bankenwesens durch die Europäische Union: Die Abschaffung von staatlichen Haftungsgarantien im Jahr 2001 hatte die Grundlage des herkömmlichen Geschäftsmodells der Landesbanken zerstört. Die Liberalisierung des deut-

---

1 Insgesamt wurden für diese Untersuchung zweiundzwanzig halb-strukturierte Leitfadeninterviews durchgeführt (siehe Interview-Verzeichnis im Anhang). Bei der Wiedergabe direkter Zitate wird die institutionelle Zugehörigkeit des Interviewpartners kenntlich gemacht. Die Zitate wurden sprachlich überarbeitet, um eine bessere Lesbarkeit zu gewährleisten.

2 »Liberalisierung« wird hier verstanden als politisch oder rechtlich herbeigeführte Delegation von Allokations- und Distributionsentscheidungen an Märkte, bei der Marktprinzipien andere Steuerungsmechanismen ersetzen. Dazu gehören das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit, das Prinzip dezentraler Entscheidungsfindung sowie das Prinzip der Konkurrenz. Liberalisierungsmaßnahmen können dreierlei Formen annehmen: Abbau staatlich administrierter und auf Dauer gestellter Quersubventionierung (Prinzip der Eigenverantwortlichkeit; siehe hierzu auch Höpner 2006), Stärkung des Privateigentums (Prinzip dezentraler Entscheidungsfindungen) und schließlich drittens wettbewerbspolitische Eingriffe in Monopolbildung und andere Wettbewerbsbeschränkungen und -verzerrungen (Durchsetzung des Konkurrenzprinzips; Höpner et al. 2011: 3).

schen Sparkassenwesens ist umso erstaunlicher, da die europäischen Mitgliedstaaten ursprünglich nicht vorgesehen – und vorhergesehen – haben, dass das europäische Recht als ein Hebel für die Veränderung nationaler Finanzsysteme dienen würde. Wie konnte sich die Kommission mit ihrem Liberalisierungsvorhaben dennoch gegen den entschlossenen Widerstand Deutschlands durchsetzen und den Vorrang des europäischen Wettbewerbsrechts über Bereiche, die vormals der nationalstaatlichen Regulierung vorbehalten waren, etablieren?

Die politisch geförderte Entwicklung von Sparkassen und Landesbanken ist der Ursprung eines inzwischen über hundert Jahre andauernden Konkurrenzkampfes zwischen privater und öffentlicher Bankenwirtschaft. Politiker förderten öffentlich-rechtliche Kreditinstitute, damit diese mit den dominierenden privaten Geschäftsbanken konkurrierten und somit ein Gegengewicht zur wirtschaftlichen und politischen Macht der großen Privatbanken bilden konnten. Öffentlich-rechtliche Banken sind daher seit jeher aggressive Konkurrenten der großen privaten Bankhäuser gewesen. Weder konnten private Geldinstitute ihre Marktanteile im Privatkundengeschäft ausbauen noch waren sie in der Lage, mit den niedrigen Zinssätzen zu konkurrieren, die die Landesbanken mittelständischen Unternehmen dank öffentlicher Garantien (Gewährträgerhaftung und Anstaltslast<sup>3</sup>) anbieten konnten. Für die Privatbanken war es allerdings lange Zeit aussichtslos, die Privilegien ihrer öffentlichen Rivalen auf der nationalen Ebene anzugreifen; ein dichtes politisches Machtnetzwerk schützte die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wirksam gegen alle Attacken.

Seit den frühen 1990er-Jahren befand sich das deutsche öffentlich-rechtliche Bankenwesen allerdings in einem ständigen Belagerungszustand. Als das europäische Binnenmarktprojekt an Dynamik gewann, erkannten deutsche Privatbanken im europäischen Wettbewerbsrecht eine Möglichkeit, den Verteidigungswall um den öffentlich-rechtlichen Bankensektor aufzubrechen. Im Jahr 2001 erzwang die Kommission, unterstützt von einer Allianz aus deutschen und europäischen Privatbanken, schließlich die sogenannte Verständigung: Staatliche Haftungsgarantien für Landesbanken *und* Sparkassen wurden nach einer Übergangszeit von vier Jahren abgeschafft. Am Ende hatte die Kommission durch die Kombination ihrer wettbewerbsrechtlichen Ressourcen mit politi-

---

3 Die Gewährträgerhaftung garantierte Gläubigern der Anstalt, dass der Gewährträger ohne Begrenzung der Haftungssumme für sein Institut haftet. Die Anstaltslast stellt sicher, dass es zu diesem Fall gar nicht erst kommen würde: Die Gewährträger verpflichteten sich, die wirtschaftliche Fortexistenz der Anstalt sicherzustellen (Schorner 2008: 95; Seubert 2005: 42f.; Sinn 1997: 36f.). Somit garantiert die Anstaltslast die sogenannte *timeliness of payment*, das entscheidende Kriterium für die Beurteilung durch Rating-Agenturen. Öffentlich-rechtliche Banken hatten mithin die gleiche Kreditwürdigkeit und das gleiche Rating wie die Bundesländer, in der Regel ein AAA oder AA+ (kein bis geringes Ausfallrisiko).

schen Strategien die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensystems in Deutschland erzwungen – ein überraschendes Ergebnis, das zu Beginn des Prozesses kaum vorherzusehen war. Die »Verständigung« war »eine der folgenreichsten Maßnahmen für die Landesbanken und Sparkassen der vergangenen hundert Jahre« (Seubert 2005: 30).

Die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung hat für Landesbanken und öffentliche Haushalte fatale Konsequenzen gehabt. Die Auswirkungen der Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens auf das deutsche Produktionsregime sind dahingegen bislang vergleichsweise gering.<sup>4</sup> So blieb die starke Marktstellung der Sparkassen erhalten; die Kreditversorgung des Mittelstands hat sich bisher nicht erkennbar verschlechtert. Dennoch ist die Liberalisierung des deutschen Sparkassenwesens über die Europaforschung hinaus auch in politökonomischer Hinsicht relevant: Der Fall demonstriert, dass der europäische Integrationsprozess eine zuvor nicht für möglich gehaltene strukturelle Veränderung des deutschen Bankensystems – dem Kern des deutschen Produktionsregimes – ermöglicht hat. Dies zeigt zum einen, dass die europäischen Kapitalismusmodelle von außen, über die europäische Ebene, einem starkem Veränderungsdruck ausgesetzt werden können. Dies ist besonders für die Forschungsstränge der Vergleichenden und der Internationalen Politischen Ökonomie von Belang. Vor allem aber ist das Bankensystem die »Kommandohöhe« des organisierten Kapitalismus. Im Wirtschaftssystem der Bundesrepublik ist die Kontrolle über das Bankenwesen eine entscheidende Machtressource (siehe Kapitel 1.1). Geht man davon aus, dass das deutsche Bankensystem auf einem über Jahrhunderte gewachsenen, in demokratischen Verfahren legitimierten Klassenkompromiss beruht, dann bedeutet dies, dass die Kommission – ein demokratisch allenfalls schwach legitimiertes Organ – die wirtschaftlichen Machtverhältnisse im Herzen der Politischen Ökonomie der Bundesrepublik verschoben hat. Dies ist der »harte« politökonomische Gehalt der Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens durch die Europäische Kommission.

Auch für die Europaforschung ist die Liberalisierung deutscher öffentlich-rechtlicher Banken aufschlussreich. Schließlich führte sie dazu, dass der Anwendungsbereich des supranationalen Wettbewerbsrechts auf nationale Finanzsysteme ausgedehnt wurde. Der Konflikt um die Liberalisierung von deutschen Sparkassen und Landesbanken war hierfür ein Schlüsselereignis (Interviews XV, XIX; Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 3). Aus einem demokratietheoretischen

---

4 Dieser Befund steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass in Zukunft Liberalisierungsschritte, etwa auf Grundlage der Kapitalverkehrsfreiheit, nicht ausgeschlossen werden können. Anders sieht es bei den Landesbanken aus. Die Verwicklung der Landesbanken in die Finanzkrise kann als nicht intendierte Folge der Liberalisierung angesehen werden (siehe Kapitel 5.2.5).

Blickwinkel ist der hier betrachtete Fall auch deshalb bemerkenswert, weil die Mitgliedstaaten ursprünglich verhindert haben, dass die Kommission die Integration der Finanzmärkte eigenständig vorantreiben kann. Die nationalen Regierungen behielten die Kontrolle über diesen wirtschaftlich sensiblen Bereich, während die Kompetenzen der Kommission stark eingeschränkt wurden (siehe Story/Walter 1997). Da weder die demokratisch legitimierte Regierungen als »Herren der Verträge« dazu ihre Einwilligung gegeben haben, noch die Kommission als »Hüterin der Verträge« bei Wettbewerbsverfahren einer wirksamen demokratischen Kontrolle unterliegt, ist die Subsumption immer neuer Regulierungsfelder unter das europäische Recht durch Einzelfallentscheidungen der Kommission aus demokratietheoretischer Sicht problematisch.

Diese Arbeit untersucht, wie die Kommission die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland erzwingen konnte. Das Ziel dieser Untersuchung ist es, zu spezifizieren, unter welchen Bedingungen sich die expansive Dynamik des europäischen Wettbewerbsrechts im vorliegenden Fall entfalten konnte. Die nachfolgende Analyse verdeutlicht, dass die Kommission über Möglichkeiten verfügt, ihre Kompetenzen auch ohne das Einverständnis der Mitgliedstaaten auszubauen. Das strategische Geschick der Kommission war ein entscheidender Faktor dafür, dass sich bei der Auseinandersetzung um öffentlich-rechtliche Banken die supranationale Dynamik gegen die intergouvernementale Logik durchsetzen konnte. Damit bestätigen die Befunde dieser Studie Erklärungsansätze, die europäischen Institutionen eine autonome Gestaltungskraft zuschreiben. Allerdings ist der Prozess der Supranationalisierung von Politikfeldern, der hier im Zentrum der Untersuchung steht, genuin politischer, stärker umkämpft und historisch kontingenter, als dies von der Literatur allgemein hin angenommen wird. Demnach kann diese Arbeit als ein Beitrag zu dem Zweig der Europaforschung verstanden werden, der sich mit den Triebkräften des europäischen Integrationsprozesses befasst.

Zunächst folgt eine kurze Darstellung der allgemeinen volkswirtschaftlichen Funktionen von Banken sowie der Bedeutung des Bankenwesens als konstituierende Institution einer kapitalistischen Wirtschaftsweise. Dabei soll auch darauf eingegangen werden, welche Funktion *staatliche* Banken in diesem Zusammenhang haben. Kapitel 1.2 gibt einen Überblick über die Grundzüge des deutschen Bankensystems und beschäftigt sich insbesondere mit dem wirtschaftlichen Stellenwert öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute für das deutsche Kapitalismusmodell sowie den öffentlichen Aufgaben von Landesbanken und Sparkassen. Anschließend führt Kapitel 1.3 in die Besonderheiten und wettbewerbsrechtlichen Grundlagen der europäischen Beihilfekontrolle ein. In Kapitel 1.4 wird dargelegt, warum die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken ein erklärungsbedürftiges Ereignis ist. Wie sich zeigen wird, waren die Bedingungen

für einen Erfolg der Kommission gegen den entschlossenen Widerstand der deutschen Seite keinesfalls günstig.

## 1.1 Funktionen von Banken für die Steuerung kapitalistischer Ökonomien im Spannungsfeld von Staat und Markt

Im Lebensmedium des Kapitalismus nimmt die Kreditorganisation eine besondere Stelle ein. Während die vorkapitalistischen Bildungen über eine einfache Kreditvermittlung und die Organisation des Zahlungsverkehrs nicht hinausgehen, stellt die Finanzierung von Produktion, Handel und Verkehr auf bankmäßiger Grundlage eine spezifische Erfindung kapitalistischer Wirtschaftstechnik dar, die nicht weniger zu ihren geschichtlichen Monopolen gehört als die Entwicklung einer eigenen Wirtschaftsgesinnung und einer formal freien Marktordnung. Der dynamische Grundzug dieser Wirtschaftsverfassung wird ermöglicht und gestützt durch die Bankorganisation, die mehr ist als ein bloßes Durchgabeinstitut für vorhandene Geldkapitalien. Die Fähigkeit zu spontaner Kreditschöpfung ist vielmehr die Grundlage, von der die kapitalistischen Banken dem Wirtschaftsprozess eine zusätzliche Antriebskraft verleihen können. Sie erhalten hierdurch eine Schlüsselstellung, die einerseits die Basis ihrer ökonomischen Bedeutung ist, die andererseits das Interesse der staatlichen Wirtschaftspolitik auf das Bankwesen richtet und dieses so zu einem bevorzugten strategischen Feld für deren Eingriffsversuche macht. (Müller-Armack 1931: 391)

Welche Funktionen erfüllen Banken in kapitalistischen Gesellschaften? Neben der Durchführung des Zahlungsverkehrs und der Geldaufbewahrung fungieren Banken als Finanzintermediäre zwischen Kapitalgebern, zum Beispiel Sparern, und Kapitalnehmern, zum Beispiel Unternehmen. Dabei üben sie sogenannte Transformationsfunktionen aus. Dazu gehören die Losgrößentransformation (Ausgleich zu handelnder Beträge zwischen Kapitalgebern und -nehmern), die Fristentransformation (Ausgleich der Laufzeiten bei Kapitalanlage und -aufnahme) und die Risikotransformation (Verteilung des Risikos auf verschiedene Kapitalgeber; Hartmann-Wendels/Pfingsten/Weber 2010: 2ff.). Laut Ingham (1999, 2004) geht die Bedeutung von Banken allerdings weit über diese eher funktional bestimmten Aufgaben hinaus. Demnach ist die Erschaffung von Kreditgeld durch Banken konstituierend für kapitalistische Gesellschaften (Ingham 1999f.; siehe auch Becker 1992: 17; Eilenberger 1993: 18; Zysman 1983: 59). Die Einführung von Buchgeld ist die Bedingung dafür, dass sich die Komplexität von Tauschbeziehungen multiplizieren kann (Ingham 1999: 79f.). Banken sind daher für kapitalistische Marktwirtschaften unverzichtbare Organisationen. Sie sind »institutionelle Träger der Akkumulation und Distribution von Geldkapital« (Büschgen 1993: 18). Das Kreditwesen ist das zentrale Nervensystem des Kapitalismus (Harvey 2006).

Damit handelt es sich bei Banken nicht etwa um neutrale, rein ökonomische Organisationen. Denn kapitalistischen Gesellschaften wohnt eine spezifische Form wirtschaftlicher Macht inne, die auf der Produktion und der Kontrolle von Kreditgeld beruht (Ingham 1999: 81). Der Kontrolle über Banken kommt demzufolge eine gesellschaftliche Schlüsselstellung zu (Ingham 2004: 61). Wer die für die Geldproduktion zuständigen Instanzen beherrscht, kontrolliert die gesamte Ökonomie.

In short, money is not a neutral facilitator of »real« economic exchanges – whether or not these involve »spot« or deferred payment; it is rather a transformative power. [...] Thus, I propose that the »monetary« component is accorded a central place in the conceptualization of capitalism which, at the most general and abstract level, I shall take to refer to the principles of organization of a social system in which power, at both agents and system levels, derives from the *creation and control of liquid credit-money resources* within a formally free market. As Schumpeter stresses, the transformation of long-term debt and/or other liquid assets into short-term instruments or »money« is the quintessence of capitalist monetary and financial practice. (Ingham 1999: 80f.)

Auch Zysman (1983: 80) sieht die Kontrolle über das Bankenwesen als eine zentrale Machtressource. Demzufolge hat die Ausgestaltung des Finanzwesens maßgeblichen Einfluss auf die Machtverhältnisse in einer Marktwirtschaft. Zysmans (1983: 57, 76) zentrales Argument lautet, dass die Steuerung der Kreditvergabe für den Staat unverzichtbar ist, um die Kapitalallokation im Sinne politischer Zielvorgaben zu beeinflussen und so ökonomische Prozesse zu gestalten. Auch Müller-Armack (1931: 391ff.), einer der Vordenker der »Sozialen Marktwirtschaft«, sah in der Betätigung des Staates im Bankenwesen dessen wirkungsvollste Möglichkeit, auf die Wirtschaft Einfluss zu nehmen. Der Grad der staatlichen Beeinflussung des Bankenwesens bestimmt letztlich die »Durchgriffstiefe« des Staates und der Politik in die Ökonomie.<sup>5</sup> Die Fähigkeit, über Banken Kontrolle auszuüben, ist somit eine – im wahrsten Sinne des Wortes – *politökonomische* Schlüsselressource. Dies erklärt das Interesse des Staates am Bankensektor.

Öffentliche Banken haben für den Staat eine besondere Funktion. Sie erlauben diesem, marktferne, verteilungspolitische Ziele und ordnungspolitische Vorstellungen zu verfolgen sowie die volkswirtschaftliche Kenngrößen und die wirtschaftliche Entwicklung direkt zu beeinflussen. Überdies kann der Staat durch die Einschaltung öffentlicher Kreditinstitute die Macht einzelner, den Markt beherrschender privater Großbanken einhegen. Gerade der letzte Aspekt ist im deutschen Fall aufgrund der dominierenden Stellung von Privatbanken im Finanzsystem stets bedeutsam gewesen (Zysman 1983: 260).

<sup>5</sup> Diesen Hinweis verdanke ich Wolfgang Streeck.

Doch die Rolle des Staates in der Ökonomie ist im letzten Jahrhundert einem stetigen Wandel und zum Teil radikalen Umdeutungen unterworfen gewesen. Dies gilt auch für die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die den verschiedenen Graden der Einschaltung des Staates in die Wirtschaft zugrunde liegen. Dieser Prozess lässt sich anhand der Auseinandersetzung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Banken beispielhaft nachverfolgen.

## 1.2 Grundzüge des deutschen Bankensystems: Die Bedeutung öffentlich-rechtlicher Banken für das deutsche Kapitalismusmodell

Bevor der Konflikt um die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen detailliert rekonstruiert wird, ist es zunächst notwendig, die Grundzüge und Charakteristika des deutschen Bankensystems im Allgemeinen und des öffentlich-rechtlichen Sektors im Speziellen zu skizzieren. Dies soll die wirtschaftliche, aber auch die soziale Bedeutung öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten<sup>6</sup> unterstreichen.

Deutschland gilt als typisches Beispiel eines auf Banken basierenden Wirtschaftssystems (Zysman 1983). In diesem Modell kommt dem Staat eine wichtige Funktion bei der Schaffung und Erhaltung eines Systems langfristiger Industriefinanzierung zu. Staat und Banken bilden interdependente und komplementäre Institutionen zur Koordinierung des wirtschaftlichen Prozesses, die dem Staat einen großen Einfluss bei ökonomischen Anpassungsprozessen selbst in Zeiten von Globalisierung und Liberalisierung ermöglichen. Öffentliche Banken dienen in diesem Zusammenhang als wirtschafts- und strukturpolitische Interventionsinstrumente der öffentlichen Körperschaften. Kaum eine andere kapitalistische Volkswirtschaft verfügt über einen derart großen staatlichen Banksektor wie Deutschland; nirgendwo sonst ist die Konkurrenz zwischen privaten und öffentlichen Banken derart ausgeprägt.<sup>7</sup> »Thus, to the extent that Germany has a system of organized *private* enterprise, it rests on a strong element of *public* power« (Deeg 1999: 22f.).

Das deutsche Bankensystem gliedert sich in drei Gruppen: Privatbanken – darunter die großen Geldinstitute Deutsche Bank und Commerzbank/Dresd-

---

6 Die Bezeichnungen »Banken«, »Bankhäuser«, »Kreditanstalten« und »Kreditinstitute« werden in dieser Arbeit synonym verwendet.

7 In Europa weist Deutschland neben Finnland sogar den größten Anteil staatlicher Kreditinstitute am Bankensektor auf (Bluhm/Martens 2009: 594).

ner Bank –, Genossenschaftsbanken (Volks- und Raiffeisenbanken)<sup>8</sup> und öffentlich-rechtliche Banken. Im Rahmen dieser Drei-Säulen-Struktur befinden sich die verschiedenen Bankinstitute im sogenannten Gruppenwettbewerb. Dies bedeutet, dass die Säulen rechtlich gegen Übernahmen voneinander abgeschottet sind, während Sparkassen und Genossenschaftsbanken nicht mit Banken aus der eigenen Gruppe (Regionalprinzip), sondern als gesamte Bankengruppe mit den jeweils anderen Gruppen konkurrieren. Dabei stehen Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit den Privatbanken prinzipiell in allen Segmenten des Bankgeschäfts im Wettbewerb (ebd.: 17ff., 32).

Die öffentlich-rechtliche Säule besteht hauptsächlich aus Sparkassen und Landesbanken. Bis auf wenige freie Sparkassen befinden sich die Sparkassen im Besitz von Kommunen oder kommunalen Zusammenschlüssen (Kreisen). Bei den Landesbanken sind zumeist die Bundesländer Haupteigentümer. Die übrigen Anteile werden üblicherweise von den regionalen Giro- und Sparkassenverbänden sowie von anderen Landesbanken gehalten.<sup>9</sup> Bis zur Liberalisierung des Sparkassenwesens waren Landesbanken und Sparkassen in der Regel Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Gesetzgebung für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute obliegt den Bundesländern. Landesbanken und Sparkassen bilden zusammen den Kern der Sparkassenfinanzgruppe. Zu Beginn der Auseinandersetzung mit der Kommission Anfang der 1990er-Jahre war die Sparkassenfinanzgruppe mit einer Bilanzsumme von 2,2 Bio. DM und einem Anteil von 36 Prozent an der gesamten deutschen Kreditwirtschaft die größte Bankengruppe (Mura 1995: 77). Zur Sparkassenfinanzgruppe gehören zudem die Deka-Bank (Interbanken-, Großkunden- und Investmentfondsgeschäft), die regionalen Giroverbände, der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV), Landesbausparkassen, öffentlich-rechtliche Versicherungsunternehmen sowie einige Kapitalbeteiligungs- und Leasinggesellschaften (Schorner 2008: 28ff.).

8 Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der öffentlich-rechtlichen Säule. Daher wird der genossenschaftliche Sektor nicht ausführlich behandelt. Die Geschichte des Genossenschaftswesens weist aber einige Parallelen zur Entwicklung des Sparkassenwesens auf (siehe hierzu die Ausführungen in Kapitel 6.1). Die Gründung von Kreditgenossenschaften Mitte des 19. Jahrhunderts war eine Reaktion auf die wirtschaftliche Notlage breiter Bevölkerungsschichten. Auch hier war das Leitmotiv, Hilfe zur Selbsthilfe und Eigenverantwortung zu leisten. Vor allem sollten die Probleme von Handwerkern und Bauern bei der Beschaffung von Kapital gelöst werden. Die Grundidee des Genossenschaftswesens ist, dass sich die Mitglieder bei der Bewältigung wirtschaftlicher Schwierigkeiten gegenseitig unterstützen. So ist ein Großteil der Kunden selbst Teilhaber einer Genossenschaftsbank. Heute betreiben Genossenschaftsbanken Bankgeschäfte aller Art. Sie sind gesetzlich verpflichtet, ihre Mitglieder zu fördern. Genossenschaftsbanken konzentrieren ihr Aktivgeschäft ähnlich wie Sparkassen auf die langfristigen Finanzierungen von kleinen und mittleren Unternehmen aus Handel, Gewerbe und Agrarwirtschaft (Aschhoff/Henningsen 1995).

9 Einzig die HSH Nordbank weist eine private Beteiligung des Finanzinvestors Flowers in Höhe von 10,7 Prozent auf.

Sparkassen sind auch Bestandteile der kommunalen Daseinsvorsorge. Sie erfüllen festgelegte öffentliche Aufgaben. Als öffentlich-rechtliche Körperschaften sind Sparkassen gesetzlich der Gemeinnützigkeit verpflichtet (Dieckmann 1981: 20). Dies bedeutet, dass die Erwirtschaftung von Profiten – wenngleich angestrebt – nicht das primäre Ziel darstellt. Überschüsse werden in der Regel thesauriert, also in Eigenkapital umgewandelt oder für gemeinnützige Projekte verwendet. Eine Ausschüttung von Gewinnen an Kommunen findet nicht statt (Eichhorn 1992: 16). In erster Linie werden Überschüsse für die Deckung finanzieller Bedürfnisse der Allgemeinheit eingesetzt (Deeg 2001: 17f.). Dabei werden häufig kommunale Aufgaben übernommen. Die Gemeinnützigkeit von Sparkassen drückt sich unter anderem in der Verfolgung sozialpolitischer Ziele aus. Der Schwerpunkt liegt auf der »Förderung der Eigentums- und Vermögensbildung auf breiter Grundlage zur Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung [...] im Sinne einer sozialen Gerechtigkeit« (Dieckmann 1981: 20f.). Hierzu gehört auch die flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen, speziell schwächerer Bevölkerungskreise und ländlicher Regionen (Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2001: RN 73). Sparkassen sind gesetzlich verpflichtet, jeder Person ein Girokonto anzubieten. Davon profitieren besonders Sozialhilfeempfänger, die nahezu ausschließlich von Sparkassen betreut werden (ebd.: RN 78).

Der DSGV (2001: RN 69) definiert den öffentlichen Auftrag wie folgt:

Der gesetzliche öffentliche Auftrag von Sparkassen und Landesbanken lässt sich heute auf folgende Kernbereiche zurückführen:

- Sicherung der kreditwirtschaftlichen Versorgung der gesamten Bevölkerung und des gewerblichen Mittelstandes in der Fläche ohne renditeorientierte Ausgrenzung einzelner Kundengruppen oder Standorte,
- Unterstützung der wirtschaftlichen Zielsetzung der kommunalen oder staatlichen Gewährträger, insbesondere in der Regional- und Strukturpolitik,
- Versorgung der kommunalen staatlichen Gewährträger mit Krediten zum Zwecke der Finanzierung sonstiger gemeinwohlorientierter Aufgaben der Daseinsvorsorge,
- Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs auf den Märkten für Finanzdienstleistungen durch Erbringung aller banküblichen Dienstleistungen am Markt (Wettbewerbsergänzungsfunktion).

Zu den zentralen öffentlichen Aufgaben gehört die Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen.<sup>10</sup> Mittelständische Unternehmen sollen »in ihrer Existenz

10 Dazu bieten Sparkassen eine Reihe von Förderinstrumenten an: Finanzierungshilfen (Fremd- und Eigenkapitalbeschaffung), Finanzberatung (Rationalisierung, Forschung, Entwicklung, Innovation) und Kooperationsförderung. Ein Schwerpunkt ist die Innovationsförderung. Sparkassen helfen Unternehmen, etwa durch lokale oder regionale Venture-Capital-Gesellschaften, sowie die Einrichtung von Gründerzentren, die einen Technologietransfer ermöglichen sollen. Die Förderung von Innovationen wird als »Dienst am Gemeinwesen« verstanden (Eichhorn/Schröder 2001: 31, 34ff.).

gegenüber übermächtigen Großunternehmen, galoppierenden Marktveränderungen, anfälligen Konjunkturschwankungen und allzu rasantem technischem Fortschritt« unterstützt werden (Eichhorn/Schröder 2001: 31).

Eine weitere wichtige Aufgabe ist die Infrastrukturförderung. Darunter fallen die Finanzierung und das Angebot von Dienstleistungen beim Ausbau von Verkehrsnetzen, Einrichtungen für Schiff- und Flugverkehr, beim Wohnungsbau, Sozialdiensten, Kultur-, Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie bei der Abfall- und Abwasserentsorgung. Ferner zählen vielfältige gemeinnützige Maßnahmen von kulturellem Stiftungswesen über Schuldnerberatung und Denkmalschutz bis hin zur Förderung des ehrenamtlichen Engagements zum Infrastrukturförderungsauftrag der Sparkassen. So tragen diese »wesentlich dazu bei, dass nicht nur kaufkräftige Nachfrage das Leben der Gemeinde kommerzialisiert, sondern auch finanziell weniger starke Mitbürger, Unternehmen, Vereine, und andere Non-Profit-Organisationen am urbanen Leben teilhaben können« (Eichhorn/Schröder 2001: 37). Daneben dienen Sparkassen den Kommunen als Hausbanken (ebd.: 36f.). Schließlich ist auch die Wettbewerbskorrekturfunktion Bestandteil des öffentlichen Auftrags. Öffentlich-rechtliche Banken sollen Marktversagen (etwa bei der Mittelstandsfinanzierung und der Versorgung ländlicher Regionen) und Marktkonzentrationen vorbeugen (Deutscher Sparkassen- und Giroverband 2001: RN 76).

Historisch betrachtet finanzierten die großen Privatbanken große Unternehmen und betätigten sich im kurzfristigen Kreditgeschäft, während die Sparkassen vornehmlich langfristige Kredite an Einzelpersonen, kleine und mittlere Firmen sowie Kommunen vergaben. Der Kommunalkredit war dabei das originäre Aktivgeschäft der Sparkassen (Caesar 1993: 45). Die Genossenschaftsbanken versorgten vor allem Landwirte und Handwerksbetriebe mit Krediten (Deeg 1999: 19). Diese funktionale Arbeitsteilung bestand bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Die politisch geförderte Entwicklung öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten zu Universalbanken und die damit einhergehende Erosion dieser Aufgabenteilung ist letztlich der Keim des Konflikts zwischen öffentlich-rechtlichen Banken und privaten Geschäftsbanken (siehe hierzu Kapitel 5.1).

Der starke Widerstand der deutschen Seite gegen die Liberalisierungsbestrebungen von Kommission und Privatbanken erklärt sich aus der Bedeutung öffentlich-rechtlicher Banken für die Finanzierung von kleineren und mittleren Unternehmen, die für das deutsche Kapitalismusmodell zentral sind (Berghoff 2006; Bluhm/Martens 2009; Lane/Quack 2002). Wie Deeg (1999) zeigt, sind die relativ kleinen Sparkassen im Vergleich zu den *big banks* (Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank) immer schon weitaus wichtiger für das mittelstandsbasierte deutsche Modell gewesen, als dies insbesondere Vertreter der »Finanzkapitalismus«-These wie Hilferding ([1910]1974), der These des »Orga-

nisierten Kapitalismus« wie Shonfield ([1965]1980) oder der »Deutschland-AG«-These wie Beyer (2003) nahelegen. Der Sparkassensektor leistet im Vergleich zu den übrigen Bankengruppen insgesamt den größten Anteil bei der Finanzierung deutscher Unternehmen. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute haben sich auf vergleichsweise kostengünstige Langzeitfinanzierungen von mittelständischen Betrieben spezialisiert (Deeg 1999: 113ff.; Lane/Quack 2002: 8). Dabei ist das wirtschaftliche Gewicht von mittelständischen Unternehmen in Deutschland außergewöhnlich hoch. Der Mittelstand<sup>11</sup> umfasst über 99 Prozent aller Unternehmen, tätigt 44 Prozent aller Bruttoinvestitionen, beschäftigt zwei Drittel aller Arbeitnehmer, erwirtschaftet fast die Hälfte des Bruttoinlandprodukts und bildet überdies mehr als 80 Prozent aller Auszubildenden aus. Mittelständische Firmen tragen zudem einen erheblichen Teil zur Exportstärke der deutschen Wirtschaft bei. Dank ihrer hochgradigen Spezialisierung stellen sie international wettbewerbsfähige Produkte her und nehmen in zahlreichen technologischen Nischenbereichen eine führende Position ein (Berghoff 2006: 268). Kleine und mittlere Unternehmen bilden somit das Rückgrat des deutschen Systems der Diversifizierten Qualitätsproduktion (DQP)<sup>12</sup> (Streeck 1991). Da für kleinere und mittlere Unternehmen in der Regel eine Kapitalmarktfinanzierung nicht infrage kommt, nehmen Landesbanken und Sparkassen bei der Kreditversorgung mittelständischer Unternehmen eine Schlüsselstellung ein. Öffentlich-rechtliche Banken sind folglich ein integraler Bestandteil des DQP-Modells: Unternehmen, die maßgeschneiderte, hoch spezialisierte Technologiegüter produzieren, sind auf stabile, langfristige Finanzbeziehungen angewiesen. Sparkassen und Landesbanken unterhalten – neben Genossenschaftsbanken – besonders häufig derart dauerhafte Beziehungen zu mittelständischen Unternehmen, die es diesen ermöglichen, langfristige Strategien zu verfolgen, in Forschung und Entwicklung zu investieren und ihre Arbeitskräfte zu spezialisieren. Wie Untersuchungen zeigen, wirkt sich die langfristige Kreditfinanzierung durch öffentlich-rechtliche Banken positiv auf das Wachstum von Firmen aus (Slotty 2009: 3, 17f.; Bauckhage-Hoffer). Angesichts dieser vitalen wirtschaftlichen Bedeutung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute waren die europäischen Liberalisierungsvorhaben eine ernst zu nehmende Bedrohung für ein zentrales Element des deutschen Kapitalismusmodells.

---

11 Dazu zählen alle Unternehmen mit weniger als 500 Angestellten und weniger als 50 Mrd. Euro Umsatz im Jahr (Berghoff 2006: 269).

12 DQP ist das Ergebnis einer »restructuring of mass production in the mould of customised quality production, [...] with small batch production of highly specific goods becoming enveloped in large batch production of basic components or models« (Streeck 1991: 26).

### 1.3 Grundlagen, Besonderheiten und Konfliktpotenziale der europäischen Beihilfekontrolle

Das europäische Wettbewerbsrecht, genauer: das Verbot staatlicher Beihilfen, ist die vertragliche Grundlage der Instrumente, mit denen die Kommission die Liberalisierung des Sparkassenwesens durchsetzen konnte. Daher werden in diesem Abschnitt die Besonderheiten der Beihilfekontrolle, die ihr innewohnenden Konfliktpotenziale sowie ihre europarechtlichen Grundlagen kurz erörtert. Dabei soll auch darauf eingegangen werden, welche Spielräume Mitgliedstaaten im Rahmen des Konzepts von »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« (DAWI) bei der Verteidigung öffentlicher Unternehmen gegen den wettbewerbsrechtlichen Zugriff der Kommission verbleiben.

Die Wettbewerbskontrolle ist ein zentrales Element der europäischen Wirtschaftsordnung (Gross 2003: 1). Die Grundlagen wurden bereits in der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS, 1951) niedergelegt. Das Wettbewerbsrecht zählte später auch zum Kernbestand der Römischen Verträge von 1957. So hieß es in Artikel 3 der Gründungsverträge der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, dass die »Tätigkeit der Gemeinschaft [...] ein System [umfasst], das den Wettbewerb innerhalb des Binnenmarkts vor Verfälschungen schützt«. Artikel 4 EWGV besagte, dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft »dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist«. Das Ziel der europäischen Wettbewerbsaufsicht ist es, diskriminierende protektionistische Praktiken und den Missbrauch von Marktmacht zu unterbinden, die einen unverfälschten Wettbewerb zwischen Unternehmen verhindern. Durch die Vorrangwirkung europäischen Rechts haben die Wettbewerbsbestimmungen praktisch Verfassungsrang und sind daher nationalem Recht übergeordnet (Wise 2007: 10ff.).

Die europäische Wettbewerbsaufsicht ruht auf vier Säulen: auf der Kontrolle von restriktiven Praktiken oder Kartellen (Art. 81 EGV<sup>13</sup>), Monopolen (Art. 82 EGV<sup>14</sup>), öffentlichen Unternehmen (Art. 86 EGV<sup>15</sup>) und staatlichen Beihilfen. Die rechtlichen Grundlagen der Beihilfekontrolle sind in den Art. 87–89 EGV<sup>16</sup> geregelt (Blauberger 2009: 59; Cini/McGowan 1998: 17f.). Eine Beihilfe muss fünf Kriterien erfüllen, um als wettbewerbsverzerrend angesehen zu werden: Die Maßnahme muss eine begünstigende Wirkung entfalten, aus staatlichen Mitteln aufgebracht werden, selektiv wirken, den Handel zwischen

---

13 Art. 101 AEUU.

14 Art. 102 AEUU.

15 Art. 106 AEUU.

16 Art. 107-109 AEUU.

den Mitgliedstaaten beeinträchtigen und den Wettbewerb verfälschen. Die Offenheit dieser Kriterien ermöglicht es, immer neue Formen öffentlicher Intervention unter die Aufsicht der europäischen Beihilfekontrolle zu stellen. Das entscheidende Kriterium für die Beurteilung einer Maßnahme ist, ob sie Unternehmen einen Vorteil im Wettbewerb verschafft (Begünstigungswirkung). Dabei ist bereits das Vorliegen einer *möglichen* Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten ausreichend, um eine Beihilfe als für unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt zu erklären (Blauberger 2009: 60f.).

Die europäische Wettbewerbspolitik unterscheidet sich im Vergleich zu anderen supranationalen Politikbereichen durch einige Besonderheiten: In kaum einem anderen Politikbereich genießt die Kommission eine vergleichbare Autonomie und hat einen derartig zentralen Stellenwert (McGowan 2000: 121). Dies gilt in besonderem Maße für den Bereich der europäischen Beihilfekontrolle. Sie ist eine einzigartige und gleichzeitig die »supranationalste« Kompetenz der Kommission (Blauberger 2009: 55). Tatsächlich existiert in den nationalen wettbewerbsrechtlichen Kontexten kein Äquivalent zum europäischen Beihilferecht. Die Anwendung und die Durchsetzung von Beihilferegeln ist eine Kommissionskompetenz, bei der keine anderen Institutionen involviert sind (Cini/McGowan 1998: 41, 136). Die Kommission ist unabhängig vom Europäischen Rat oder dem Europäischen Parlament. Verantwortlich für die Kontrolle staatlicher Beihilfen ist die Generaldirektion (GD) Wettbewerb. Die für staatliche Beihilfen zuständige Abteilung H der Generaldirektion Wettbewerb agiert in einem Umfeld, das vergleichsweise frei von Einschränkungen ist. Dies gewährt der Kommission bei Entscheidungen über staatliche Beihilfen einen ungewöhnlich großen diskretionären Spielraum (ebd.: 154ff.).<sup>17</sup>

Ein weiteres Charakteristikum dieses Politikfelds ist – besonders im Vergleich mit den nationalen Wettbewerbsbehörden –, dass nicht etwa Unternehmen Adressaten der Kontrolle sind, sondern nationale Regierungen (ebd.: 136). Das nachfolgende Zitat aus den Memoiren des für den Landesbanken-Fall zuständigen EU-Wettbewerbskommissars Karel Van Miert<sup>18</sup> (2000: 78) illustriert das besondere Konfliktpotenzial der Durchsetzung der Beihilferegeln:

Bei der Kontrolle der Kommission über die Vergabe staatlicher Beihilfen handelt es sich zweifellos um eine Aufgabe, die, politisch gesehen, äußerst heikel ist. Denn dies bedeutet, dass die Kommission in höchst wichtige Entscheidungen eingreift, die von nationalem oder regionalem Interesse sind, um die Industrie oder die Infrastruktur zu unterstützen. Bestimmte Autori-

---

17 Die GD Wettbewerb ist allerdings nicht vollständig frei in ihrem Handeln. Einschränkungen ihres Spielraums ergeben sich vor allem aus kommissionsinternen Konfliktlinien (siehe hierzu Kapitel 1.4).

18 Van Miert war von 1993 bis 1999 EU-Wettbewerbskommissar.

täten, vor allem auf höherer Ebene, haben seit jeher Probleme, den Gedanken einer effektiven Einnischung der Kommission auf diesem Gebiet zu akzeptieren.

Auseinandersetzungen mit den Mitgliedstaaten sind aufgrund der hohen politischen Sensibilität der Fälle praktisch vorprogrammiert (McGowan 2000: 129). Da die Beihilfekontrolle den Handlungsspielraum nationaler Regierungen einschränkt, indem sie sie davon abhält, industriepolitische Ziele zu verfolgen<sup>19</sup>, ist die Wettbewerbspolitik einer der am stärksten politisierten regulativen Aufgabenbereiche der Kommission (Blauberger 2009: 73; Cini 2001: 198; Van Miert 2000: 78). Dies gilt umso mehr, seitdem nach der umfassenden Liberalisierung weitere Teile der staatsnahen Sektoren Subventionen eine der wenigen verbliebenen Möglichkeiten des Staates sind, steuernd in die Ökonomie einzugreifen (Hansen/Van Ysendyck/Zühlke 2004: 202).

Auch öffentliche Dienstleistungen, wie etwa das öffentlich-rechtliche Bankwesen, unterliegen laut Art. 86 EGV grundsätzlich den wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen, wenngleich staatliche Beihilfen zulässig sind, solange sie gewisse Bedingungen erfüllen. In der Begrifflichkeit des europäischen Rechts firmieren öffentliche Dienstleistungen als »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« (Art. 16 EGV<sup>20</sup>) oder »Dienstleistungen im allgemeinen Interesse«.<sup>21</sup> Dies betrifft alle markt- und nicht marktbezogenen Dienstleistungen, die vom Staat im Interesse der Allgemeinheit mit einer Gemeinwohlverpflichtung verknüpft werden (Krajewski 2010: 76ff.). Das Konzept der DAWI steckt die Grenzen des juristischen Spielraums ab, den Mitgliedstaaten bei der Verteidigung von Privilegien zugunsten öffentlicher Unternehmen nutzen können. Demnach sind die Mitgliedstaaten für die Definition, Finanzierung und Organisation öffentlicher Aufgaben zuständig. Dies eröffnet den Mitgliedstaaten zwar theoretisch einen großen Ermessensspielraum, jedoch beansprucht die Kommission neben der wettbewerbsrechtlichen Aufsicht auch eine Kontrolle auf offenkundige Fehlerhaftigkeit der Definition. Im Streitfall urteilt der Gerichtshof, ob eine Tätigkeit tatsächlich einem allgemeinem Interesse dient (von Danwitz 2009: 119f.). Letztlich gelten die Wettbewerbsregeln laut Art. 86 (2) EGV auch für DAWI:

Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften

---

19 Cini/McGowan (1998: 135) bezeichnen die Beihilfekontrolle sogar als »Totenglocke« für alle nationalen industriepolitischen Strategien.

20 Art. 14 AEUV.

21 Fortan verwende ich den Begriff »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse«. »Dienstleistungen im allgemeinen Interesse« betrifft nicht marktbezogene Dienstleistungen wie etwa hoheitliche Tätigkeiten oder Leistungen der Sozialversicherungen (Steger 2009: 98; Waiz 2009: 57).

nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Union zuwiderläuft.

Zwar wurde im Vertrag von Amsterdam die Wettbewerbsorientierung relativiert<sup>22</sup>, die praktischen Auswirkungen dieser Relativierung blieben allerdings gering (Krajewski 2010: 78, siehe Kapitel 7.3). Obwohl Art. 16 EGV den Wettbewerbsgrundsätzen prinzipiell gleichrangig gegenübersteht, sieht die Kommission dessen ungeachtet nach wie vor die Geltung der Wettbewerbsregeln für DAWI als vorrangig an (Waiz 2009: 49, 53ff.):

Im Zweifel ist nach dem Grundtenor der Kommission jede gegen Entgelt erbrachte Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse »durch das Erfordernis [begrenzt], dass der gewählte Finanzierungsmechanismus den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht verzerren darf«. Erbringer von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sieht sie »nur insofern von der Anwendung der Vertragsvorschriften [scil.: Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln sowie Beihilferecht und öffentliche Vergabevorschriften] ausgenommen, als dies unbedingt notwendig ist, um ihnen die Erfüllung des Versorgungsauftrags zu ermöglichen«. Der Vertrag schützt nach ihrer Auffassung somit die Erbringung einer Dienstleistung von allgemeinem Interesse, aber nicht notwendigerweise den Leistungserbringer als solchen. (Blanke 2010: 1338)

Demnach können zwar öffentliche Dienstleistungen aus dem Wettbewerbsrecht ausgenommen werden, dabei dürfen jedoch keine anderen Aufgaben quersubventioniert werden, die von öffentlichen Unternehmen neben Leistungen mit Gemeinwohlverpflichtung erbracht werden.<sup>23</sup>

---

22 Art. 16 EGV lautet: »Unbeschadet der Art. 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwertes, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.«

23 Im Altmark-Urteil (EuGH, Rs. C-280/00, Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, I-7747) hat der EuGH die Auslegung des DAWI-Konzepts der Kommission bestätigt und den Beihilfebegriff für öffentliche Dienstleistungen in Form einer Konkretisierung der Finanzierungsmodalitäten definiert (Blanke 2010: 1338). Demnach stellen staatliche Ausgleichszahlungen an Unternehmen, die DAWI erbringen, keine unzulässige Beihilfe dar, wenn vier Kriterien erfüllt werden. Erstens muss die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung eines Unternehmens mit einem förmlichen Verwaltungs- oder Rechtsakt klar definiert werden. Zweitens muss die Berechnung der Kosten der Leistungserbringung zuvor objektiv und transparent aufgestellt werden. Drittens darf der gezahlte Ausgleich nicht über die Kosten der Leistungserbringung hinausgehen, einen angemessenen Gewinn eingerechnet. Und schließlich müssen die Kosten anhand eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens berechnet werden (*market economy investor test*; Blanke 2010: 1339).

Nachdem nun die wesentlichen Grundlagen für den vorliegenden Fall dargelegt wurden, wird im Anschluss erläutert, warum der Erfolg der Kommission in diesem Fall ein überraschendes Ereignis darstellt.

## 1.4 Die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken als erklärungsbedürftiges Ereignis

Eine Privatisierung der WestLB kommt [...] nicht in Betracht, nicht einmal eine Verringerung des Landesanteils zugunsten der Sparkassen. Eher wird Rau Bundespräsident und das rote Nordrhein-Westfalen schwarz. »Einer gegen alle«, in: *Capital*, Heft 1/92

Wie kann es überhaupt sein, dass supranationale Institutionen in zentralen Politikbereichen einen Vorrang vor einstmals exklusivem nationalstaatlichem Recht etablieren, wenn dies gegen den Willen der Mitgliedstaaten gerichtet ist?<sup>24</sup> Diese Fragestellung beruht auf der Annahme, dass auch das Recht eine umkämpfte »soziale Form« ist, die von Akteuren in historischen Situationen etabliert, befolgt und reproduziert werden muss (Streeck/Höpner 2003: 35). Dies veranschaulicht folgendes Gedankenspiel: Obwohl die Grundlagen der Beihilfekontrolle bereits in den Römischen Verträgen angelegt waren, wäre eine Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken etwa in den 1970er-Jahren sicherlich undenkbar gewesen. Kein privater Akteur hätte mit Aussicht auf Erfolg die »schlafenden« Optionen (Klages 2007) des Wettbewerbsrechts bei derart umstrittenen Fällen aktivieren können. Tatsächlich war die Ahndung von Verstößen gegen das Beihilfeverbot bis in die 1980er-Jahre blockiert (siehe Kapitel 4.2). Und auch heute noch gibt es Bereiche (Bildungswesen, öffentliches Gesundheitswesen, gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung), bei denen kaum vorstellbar ist, dass diese durch einen Eingriff der Kommission liberalisiert werden könnten, obwohl die rechtlichen Grundlagen dafür theoretisch schon geschaffen sind (Scharpf 2008: 63). Des Weiteren offenbart eine historische Betrachtung der Auseinandersetzungen um das öffentlich-rechtliche Bankenwesen in Deutschland, dass die Bedingungen für eine Liberalisierung dieses Bereichs besonders ungünstig waren, sodass Veränderungen im diesem Bereich lange als nicht durchsetzbar erschienen (siehe Kapitel 5). Die durch die Kommission erwirkte Umgestaltung des deutschen Bankensystems ist folglich aus einer historischen Perspektive ein unwahrscheinliches und daher erklärungsbedürftiges Ereignis. Die National-

---

24 Oder es zumindest niemals eine ausreichende Mehrheit unter den Mitgliedstaaten gegeben hat, die die Kommission dazu ermächtigt hätte.

staaten dürften kaum beabsichtigt haben, dass das europäische Wettbewerbsrecht als Hebel genutzt werden kann, um die vormals geschützte Struktur der nationalen Finanzsysteme zu verändern<sup>25</sup>, besonders nicht die öffentlichen Elemente der Daseinsvorsorge.

Nirgendwo in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft wäre es möglich gewesen, einen erfolgreichen *rechtlichen* Angriff gegen den privilegierten Status des *service public* oder der staatsnahen Sektoren unter Berufung auf wettbewerbsrechtliche Verstöße ihrer Rechtsgrundlagen zu lancieren. Jedoch wurde dieser Sieg, den Kartellrechtler auf der nationalen Ebene nie für sich verbuchen konnten, schließlich durch die Konstitutionalisierung des europäischen Wettbewerbsrechts erreicht. (Scharpf 2008: 62)

Im Fall der Auseinandersetzung um deutsche öffentlich-rechtliche Kreditinstitute sprach gleich eine Reihe von ernsthaften Hindernissen gegen einen Erfolg der Kommission. So sah sich die Kommission einer geschlossenen Verteidigungsfront aus öffentlich-rechtlichen Banken und der gesamten deutschen Politik gegenüber. Die öffentlichen Banken waren stets durch den effektiven Schutz enger politischer Machtnetzwerke gegen alle Angriffe gefeit (Blankenburg 2000). Da diese Machtnetzwerke alle politischen Lager mit Ausnahme der FDP umspannten (Smith 2001: 14), war auch ein Aufbrechen dieser Koalition entlang der Links-Rechts-Achse unwahrscheinlich. Darüber hinaus genießen vor allem die Sparkassen ein hohes Ansehen in der Öffentlichkeit, sodass jedes Vorgehen gegen die kommunalen Kreditinstitute äußerst unpopulär ist.

Zugleich wird die Fähigkeit der Kommission, eigene Interessen unabhängig von den Präferenzen der Nationalstaaten durchzusetzen, in der Literatur allgemein geringer als die des EuGH eingeschätzt (Garrett 1992; Pollack 1997; Stone Sweet 2003). Die Kommission ist nicht immun gegen politischen Druck der Nationalstaaten. Da Beihilfeentscheidungen vom gesamten Kollegium der Kommissare mit absoluter Mehrheit verabschiedet werden müssen, ist bei kontroversen Themen eine Einigung nur schwer herzustellen (Blauberger 2009: 116; Schmidt 1998: 50). Weil die Kommission kein homogener, unitarischer Akteur ist (Pollack 1998: 219; Hooghe 2001; Schmidt 2001: 180), kann ihre Handlungsfähigkeit durch interne Konflikte relativ leicht blockiert werden (Schmidt 1998: 84).<sup>26</sup> Neben horizontalen Konfliktlinien zwischen den verschiedenen General-

---

25 Siehe hierzu Story/Walter (1997): Die Nationalstaaten haben sich die Kontrolle über die Regulierung der nationalen Finanzsysteme erhalten und die Kompetenzen der Kommission in diesem Bereich eingeschränkt (vergleiche auch Mügge 2006: 991f.). Zudem ist das Thema der Finanzmarktintegration sogar bewusst von Delors aus dem Binnenmarktprojekt ausgeklammert worden, um das gesamte Projekt nicht durch ein für die Nationalstaaten sensibles Thema zu gefährden (Interview IV, siehe Kapitel 5.2.2).

26 »The Commission, being a collegiate body, DGIV is only one of 23 DGs and more significantly the Competition Commissioner is only one of 20 colleagues, each possessing one vote. It fol-

direktionen bestehen auch vertikale Spannungen innerhalb der Generaldirektion Wettbewerb (GD IV). Ursache der Spannungen in der GD IV ist, dass bei den Abwägungen der politischen Ebene politisch-strategische Gesichtspunkte überwiegen können, während der bürokratische Apparat einen stärker technokratischen, ordnungspolitisch wie juristisch puristischeren Ansatz verfolgt (vergleiche hierzu Kapitel 6.2.1). Konflikte mit anderen Generaldirektionen werden von unterschiedlichen oder sogar gegensätzlichen Präferenzen der einzelnen Fachressorts verursacht. In der Forschungsliteratur (zum Beispiel Schneider/Werle 1989 und Schmidt 1998) wird der Kommission ein gemeinsames, organisationspolitisches Eigeninteresse am Ausbau der eigenen Autonomie und Kompetenz unterstellt, das sich grundsätzlich in einer pro-integrativen Haltung der Kommissionsbeamten äußert (Hooghe 2001: 25f.; Pollack 1998: 219). Jedoch kommt Hooghe (2001) in einer Studie über die Präferenzbildung in der Kommission zu dem überraschenden Ergebnis, dass die Präferenzen der Kommissionsbeamten für eine stärker supranationale Kompetenzverteilung nur schwach ausgeprägt sind. Dies widerspricht der Annahme einer integrationsfreundlichen Grundhaltung aller Kommissionsbeamten. Die Beamten in GDs mit großen autonomen Kompetenzen wie der GD IV tendieren stärker zum supranationalistischen Pol als ihre Kollegen in anderen Abteilungen. Ebenso bemerkenswert ist, dass die Mehrzahl der Kommissionsbeamten das Modell des regulierten Kapitalismus befürwortet.<sup>27</sup> Die Kommission ist demnach entlang einer Links-Rechts-Achse gespalten. Dies erschwert es der Generaldirektion Wettbewerb, marktliberale Prinzipien sowie einen pro-integrationistischen Kurs intern durchzusetzen. Die Trennlinie zwischen Marktliberalismus und reguliertem Kapitalismus verläuft zwischen der liberal geprägten GD IV und anderen Abteilungen, die Wettbewerbsfragen stärker gegen soziale oder industriepolitische Gesichtspunkte abwägen (Pollack 1998: 247).<sup>28</sup> Wie bereits ausgeführt, sind gerade wettbewerbs-

---

lows that a Commissioner can easily be overruled by colleagues who may know little about a particular policy area. Under this arrangement and in relation to competition policy there is never any guarantee that competition criteria will vanquish other considerations. On the contrary, other Commissioners are free to introduce industrial, political and social issues into deliberations. This raises the controversial but acute issue of institutional tension and conflict between respective Directorate Generals within the Commission« (McGowan/Wilks 1995: 158).

27 Allerdings existiert auch eine relevante Gruppe von Kommissionsbeamten, die ein marktliberales Modell bevorzugt. Über 20 Prozent der befragten Kommissionsbeamten streben ein marktliberales Modell an (Hooghe 2001: 92). Zwar sind die Daten nicht nach Abteilungen aufgeschlüsselt, aber die Vermutung liegt nahe, dass die Befürworter einer liberalen Gestaltung des europäischen Wirtschaftsraums vor allem in den Generaldirektionen Wettbewerb und Binnenmarkt zu finden sind.

28 Während die GD Wettbewerb auf eine strikte Einhaltung der Wettbewerbsregeln beharrt, haben andere Generaldirektionen und Mitgliedstaaten eine pragmatische Haltung gegenüber protektionistischen Maßnahmen. Sie befürworten häufig eine flexiblere Handhabung der Wett-

politische Maßnahmen kommissionsintern häufig umstritten (Blauberger 2009: 114ff.; Cini/McGowan 1998: 45; Lavdas/Mendrinou 1999; McGowan 2000: 122; Schmidt 1998: 67, siehe Kapitel 1.3). Die wichtigsten Gegenspieler der Generaldirektion Wettbewerb sind typischerweise die GD Industrie, GD Transport und Energie sowie die GD Telekommunikation (McGowan 2000: 122). Das Spannungsfeld zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik kann als zentrale Konfliktachse sowohl innerhalb der Kommission, aber auch vor allem zwischen der GD Wettbewerb und den Nationalstaaten angesehen werden.<sup>29</sup> Diese internen Differenzen bieten den Mitgliedstaaten einen Ansatzpunkt, die Kommission zu beeinflussen und Verfahren über ihre entsandten Kommissare zu politisieren. Die Kabinette der Kommissare gelten als fast schon institutionalisierte Einflussnahmemöglichkeit für nationale Regierungen. Bei bedeutenden Fragen von nationaler Relevanz üben Regierungen besonders starken Druck auf Kommissare und Kabinette aus und versuchen den von ihnen entsandten Kommissaren direkte Anweisungen zu erteilen (Schmidt 1998: 51, 90).

Der Erfolg der Kommission bei Wettbewerbsverfahren, zumal bei stark umstrittenen Fällen, ist also alles andere als selbstverständlich. Dies gilt besonders für den vorliegenden Fall. Zusammenfassend lassen sich drei Faktoren identifizieren, die hierbei gegen einen Erfolg der Kommission sprachen. Erstens, im Kern handelte es sich bei der Auseinandersetzung um das deutsche Sparkassenwesen um einen doppelten Kompetenzstreit (Definitionshoheit über Ausgestaltung des nationalen Finanzsystems und über Auftrag und Finanzierung öffentlicher Dienstleistungen) zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat,

---

bewerbsregeln, um etwa durch Konzentrationsprozesse die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu stärken. Gemäß den Annahmen der GD Wettbewerb führt ein unverfälschter, intensiver Wettbewerb auf lange Sicht ebenfalls zu wettbewerbsfähigeren Unternehmen. Jedoch ist dies mit einem harten Verdrängungskampf zwischen Firmen verbunden. Protektionistische Maßnahmen hingegen sind unmittelbar wirksam und entsprechen den Interessen bereits etablierter Unternehmen. Sie werden daher von begünstigten Firmen und häufig auch von Politikern befürwortet. In der Praxis kann dieser Konflikt zur Blockade von Liberalisierungsmaßnahmen führen. Oft bringt dieser Widerspruch jedoch Liberalisierungspolitiken hervor, die eine eigentümliche Synthese aus Wettbewerbspolitik (Marktliberalisierung) und Industriepolitik (Marktsteuerung) darstellen und strategisch für die Stärkung europäischer Unternehmen genutzt werden (vergleiche hierzu für den Bereich der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen Bieling/Deckwirth/Schmalz 2008).

<sup>29</sup> Entlang dieser Konfliktlinie artikulieren sich auch ideologische Differenzen (Cini/McGowan 1998: 43), da hierbei in der Regel nationale Staatsordnungen und Auffassungen über öffentliche Aufgaben infrage gestellt werden (Steger 2009: 78). Ordnungspolitische Unterschiede zwischen Kommission und Mitgliedstaaten offenbaren sich insbesondere bei Auseinandersetzungen um den öffentlichen Dienstleistungssektor. Dabei ist strittig, welchem Ideal die Organisation öffentlicher Dienstleistungen entsprechen soll, einem reinem Wettbewerb oder einer Gemeinwohlorientierung, die eine teilweise Abkehr von Marktprinzipien bedeuten würde (Krajewski 2010: 777).

dessen Ausgang grundsätzlich offen war. Die GD IV musste sich dabei gegen Deutschland, eines der einflussreichsten Mitgliedsländer, durchsetzen (Meyer 2007: 341; Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 1). Insbesondere die Generaldirektion Wettbewerb steht unter starkem deutschen Einfluss (Cini/McGowan 1998: 47; Schmidt 1998: 68f.).<sup>30</sup> Zweitens standen Landesbanken und Sparkassen unter dem Schutz einer mächtigen Verteidiger-Koalition, die zuvor alle Angriffe auf den öffentlich-rechtlichen Bankensektor abwehren konnte und die der Kommission erheblichen politischen Widerstand entgegensetzte. Drittens waren die Reihen der Kommission aufgrund der geschilderten internen Widersprüche nicht geschlossen. Diese drei Faktoren führten schließlich zu einer Politisierung des Verfahrens auch innerhalb der Kommission. So war es zu verschiedenen Zeitpunkten der deutschen Seite auch tatsächlich beinahe gelungen, mittels massiven politischen Drucks die Kommission zu entzweien und ihre Liberalisierungsbemühungen abzuwehren. Wo also, wenn nicht in diesem Falle, sollte die Erweiterung des Anwendungsbereichs der Wettbewerbspolitik scheitern? Wie und warum war die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in Deutschland trotz dieser denkbar ungünstigen Voraussetzungen möglich?

## 1.5 Ausblick auf die Arbeit

Studien über die europäische Finanzmarktintegration<sup>31</sup> konzentrieren sich häufig lediglich auf Gesetzesakte der EU sowie auf supranationale und transnationale Koordinierungsmaßnahmen. Die inkrementelle Ausdehnung des Wettbewerbsrechts im Finanzbereich, die von der Kommission im Zusammenspiel mit privaten Akteuren und teilweise dem EuGH verfolgt wurde, ohne dass es hierzu eine ausdrückliche Zustimmung der Mitgliedstaaten gegeben hätte, findet indes keine Berücksichtigung. Dementsprechend wird in der Literatur zumeist angenommen, die Finanzmarktintegration sei durch eine intergouvernementale Logik bestimmt (siehe insbesondere Grossman 2004; McKeen-Edwards/Porter/Roberge 2004; Quaglia 2008; Story/Walter 1997).<sup>32</sup> Dabei hat die Kommission

30 Traditionell stammt der Generaldirektor der GD Wettbewerb aus Deutschland (Schmidt 1998: 69).

31 Vgl. Bieling (2003); Dorn (2012); Grahl/Teague (2005); Lütz (2002); McKeen-Edwards/Porter/Roberge (2004); Mügge (2006); Quaglia (2008, 2010, 2012); Story/Walter (1997); Underhill (1997).

32 Einzig Posner (2005; siehe auch Posner/Véron 2010; Weber/Posner 2000) und Jabko (2006) beschreiben den Prozess der Finanzmarktintegration als wesentlich durch die Kommission beeinflusst. Dabei beziehen sie sich allerdings nicht auf die juristischen Aktivitäten der Kommission als supranationale Wettbewerbsbehörde, sondern auf die Rolle der Kommission als Agenda-Setter im Sinne eines *political entrepreneurs* oder *discourse framers*.

durch verschiedene Beihilfeverfahren (Crédit Lyonnais, WestLB/Stadtparkasse Köln, Crédit Mutuelle/Livre Bleu, österreichische Sparkassen und Landeshypothekenanstalten) Präzedenzfälle geschaffen, durch die europäische Wettbewerbsregeln für Finanzdienstleistungen etabliert wurden und somit der Vorrang europäischen Rechts für diesen Bereich auch ohne politische Initiativen im Rat durchgesetzt wurde. Zudem bleibt oftmals auch die Beziehung zwischen der Liberalisierung der internationalen Finanzmärkte und der europäischen Finanzmarktintegration unbeachtet. Dabei kann die Finanzmarktintegration als eine Reaktion der europäischen Mitgliedstaaten auf die Internationalisierung des Finanzgeschäfts verstanden werden, stellt aber zugleich eine Form der aktiven Gestaltung und Dynamisierung des Prozesses durch die EU dar. Wie so häufig bei Marktschaffungsprozessen in der EU ist auch die Integration von Finanzdienstleistungen eine Synthese aus Wettbewerbspolitik (Marktliberalisierung) und Industriepolitik (Marktsteuerung). Auch in diesem Zusammenhang ist das Wechselspiel zwischen supranationalen Institutionen und privaten Akteuren relevant: Unter den Bedingungen einer verschärften kapitalistischen Konkurrenz unterliegen Banken den Anpassungszwängen einer liberalisierten Finanzwelt, werden aber zugleich selbst zu treibenden Kräften einer weiteren Liberalisierung des Finanzsystems. Dieser ambivalente Charakter spiegelt sich im vorliegenden Fall sowohl im Verhalten der privaten Banken als auch, besonders eindrücklich, in der Entwicklung der Landesbanken zu internationalen Finanzmarktakteuren. Das Zusammenwirken der Akteure erzeugt eine vielschichtige, sich wechselseitig verstärkende Dynamik zwischen wirtschaftlichen Akteuren, der europäischen Ebene und der Weltmarktdynamik. Darstellungen der europäischen Finanzmarktintegration, die diesen globalwirtschaftlichen Kontext nicht berücksichtigen und die eigenständigen Rechtsetzungsaktivitäten der Kommission sowie die dynamische Wirkung des Wechselspiels zwischen privaten Akteuren und Kommission nicht ausreichend würdigen, müssen folglich unvollständig bleiben. Wesentliche Momente und Hintergründe der supranationalen Regulierung der Finanzmärkte werden so übersehen, Legitimitätsdefizite bleiben verdeckt.

Gerade das Beispiel der Liberalisierung des deutschen öffentlich-rechtlichen Bankenwesens zeigt, dass die europäische Finanzmarktintegration nicht nur die Geschichte von rationalen Regierungsentscheidungen ist, sondern zu einem erheblichen Teil auf den stetigen Ausbau der Autonomie supranationaler Organe<sup>33</sup> durch Kommission und EuGH selbst zurückgeht. Der Integrationsprozess

---

33 In dieser Arbeit werden die Begrifflichkeiten »supranationale Organe« und »supranationale Institutionen« als Synonyme für Kommission und EuGH verwendet. Kommission und EuGH werden an anderer Stelle immer dann als »Akteure« bezeichnet, wenn verdeutlicht werden soll,

lässt sich somit nicht allein als Serie von politisch herbeigeführten Delegationen von Kompetenzen an die Kommission und den EuGH verstehen, sondern besteht auch aus einer Folge von rechtlich durchgesetzten Supranationalisierungsakten dieser Organe. Folglich ist der Fall auch für allgemeine theoretische Fragestellungen der europäischen Integration interessant: Warum kann sich die supranationale Dynamik in einigen Fällen gegen die intergouvernementale Logik durchsetzen, selbst wenn die Voraussetzungen dafür ungünstig erscheinen? Wie ist es deutschen Privatbanken und der Kommission gelungen, die schon seit Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Vertrag »schlafende« wettbewerbsrechtliche Option<sup>34</sup> (Klages 2007) gegen den Widerstand Deutschlands zu aktivieren und so das deutsche Sparkassenwesen zu liberalisieren?

In meiner Arbeit führe ich eine Tiefenanalyse eines Einzelfalls durch. Dabei wird gezielt nach Mechanismen gesucht, die es Akteuren mit einem Interesse an Liberalisierung ermöglichen, Widerstände zu überwinden. Ausgangspunkt sind die Analysen des akteurzentrierten Institutionalismus oder Mehrebenen-Governance-Ansatzes (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2008; Schmidt 1998).

Es werden zudem einige weitere ergänzende Erklärungselemente und Perspektiven herangezogen, um den Prozess vollständig erläutern und verstehen zu können. Dies geschieht aus zwei Gründen. Erstens, obgleich sich der akteurzentrierte Institutionalismus als »akteurzentriert« versteht, gelingt es nicht gänzlich, den »institutionalistischen« Bias aufzulösen. Warum die supranationalen Akteure ihre Handlungsspielräume in der beobachteten Art und Weise nutzen, wird letztlich nur unzulänglich erklärt. Häufig wird auf das organisationspolitische Eigeninteresse der Kommission, ihre eigene Autonomie auszuweiten, verwiesen. Diese Erklärung berücksichtigt jedoch lediglich die Präferenzen der Kommission bezüglich der Kompetenzverteilung in der EU (supranational versus national; vergleiche hierzu Hooghe/Marks 2008). Dabei zeigt die Forschung über die Binnenstruktur der Kommission, dass die Kommission intern entlang einer Rechts-Links-Achse gespalten ist (regulierter versus liberaler Kapitalismus; siehe hierzu Kapitel 1.4). Selbst wenn man also der Kommission als Ganzes ein Interesse an der Erweiterung ihrer Macht unterstellt, müssten demnach aufgrund ideologischer Differenzen Konflikte über die konkreten Politikinhalt bestehen, die das Potenzial haben, die Konsensbildung innerhalb der Kommission zu blockieren. Dies bedeutet, dass der Verweis auf eine Wahlverwandtschaft zwischen einem allgemeinen organisationspolitischen Eigeninteresse der Kommission und

---

dass beide als Organisationen mit eigenen Präferenzen in strategische Interaktionen mit anderen Akteuren treten.

34 Zum Konzept »schlafender« Optionen und seiner Verwendung in dieser Arbeit siehe Kapitel 6, Seite 177ff.

Liberalisierungspolitiken nicht ausreicht, um den »Liberalisierungsbias« europäischer Politiken zu erklären.<sup>35</sup> Schließlich könnte die Kommission ihre strategischen Kapazitäten auch für marktkorrigierende Maßnahmen einsetzen, würde dies doch ebenso gut ihre Kompetenzen erweitern (Schmidt 1998: 340). Eine konsequentere Akteurperspektive könnte zusätzliche Einsichten für eine Erklärung der politischen Stoßrichtung des europäischen Integrationsprozesses generieren. Wenn die maßgeblichen Akteure ihre Handlungsspielräume in bestimmter Weise nutzen, die nicht zwingend »institutionalistisch« determiniert ist, weist dies auf die Notwendigkeit hin, die Beweggründe der Akteure genauer zu analysieren. Zumindest eine Differenzierung der Kommission nach Generaldirektionen ist notwendig. Dies würde auch eine nähere Bestimmung des Zusammenhangs zwischen den politischen Präferenzen einzelner Abteilungen der Kommission und Liberalisierungsmaßnahmen gestatten. Zweitens bleibt die historische Perspektive des Ansatzes insofern in ihrem möglichen Erkenntnispotenzial eingeschränkt, als dass sie auf eine stärkere Abstraktion langfristiger historischer Prozesse verzichtet. Dies führt dazu, dass der Einfluss von Hintergrundvariablen und -prozessen, die sich über längere Zeitverläufe hinweg wandeln, nicht vollständig erfasst wird: Unter welchen Bedingungen war in den 1990er-Jahren die Aktivierung von im europäischen Recht »schlummernden« Liberalisierungsoptionen möglich, die zuvor politisch blockiert waren? In welchem Kontext konnte sich also die volle Dynamik des negativen Integrationsmodus überhaupt erst entfalten? Durch eine zeitlich ausreichend weit zurückreichende Betrachtungsweise und einen impliziten Vergleich von historischen Phasen sollen in dieser Arbeit Hintergrundvariablen identifiziert und systematisch in die Erklärung einbezogen werden.

In dieser Studie wird gezeigt, dass öffentlich-rechtliche Banken lange Jahre durch enge politische Machtnetzwerke wirksam vor Angriffen privater Banken geschützt und zudem durch hegemoniale Konzeptionen über die Organisation von Staat und Wirtschaft auch diskursiv abgesichert waren. Alle Versuche, auf der nationalen Ebene gegen die Privilegien von Landesbanken und Sparkassen vorzugehen, scheiterten. Die Option, das Sparkassenwesen zu liberalisieren, war so bis in die 1990-Jahre politisch blockiert. Mit der Durchsetzung eines marktliberalen Leitbilds löste sich die diskursive Klammer jedoch. Außerdem beeinflusste die veränderte Integrationslogik des Binnenmarktprojekts die Kräfteverhältnisse auf der nationalen Ebene und bot privaten Banken eine Möglichkeit, Widerstände gegen eine Liberalisierung von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten über die europäische Ebene aufzubrechen. Die rechtlichen Interventionsmöglichkeiten des europäischen Beihilferechts, die bereits seit Be-

---

35 Diesen Hinweis verdanke ich André Kaiser.

ginn der Gemeinschaft im Vertragsrecht »schlummerten«, aber zuvor blockiert waren, wurden nun politisch und ideell freigeschaltet. Die Privatbanken fanden in der Kommission einen mit Sanktionsgewalt ausgestatteten Verbündeten, der im Landesbanken-Fall die Möglichkeit erkannte, eigene politische Ziele zu verfolgen: die Vertiefung der Finanzmarktintegration. Die Interessen von privaten Banken und Kommission erwiesen sich als kompatibel; der Konflikt wurde »europäisiert« und die lange Zeit »schlummernden« wettbewerbsrechtlichen Interventionsmöglichkeiten aktiviert.

Wie bereits von Schmidt (1998: 17) herausgearbeitet, spielen bei Liberalisierungsprozessen in der EU die Kommission und das Wettbewerbsrecht eine besondere Rolle. Dies trifft auch für den vorliegenden Fall zu. Daher stehen in dieser Studie die Strategien der Kommission im Mittelpunkt. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird dargestellt, wie die Kommission, unterstützt von privaten Akteuren mit einem Interesse an Liberalisierungsmaßnahmen, die Koalition der Verteidiger in einem langen Prozess geschwächt und das Beihilferecht schrittweise auf neue Tatbestände und Gebiete ausgedehnt hat. Dazu knüpfte ich an die von Schmidt (1998, 2000, 2001) herausgearbeiteten Mechanismen supranationaler Durchsetzung an. Diese entwickle ich weiter und zeige, dass sie nicht nur auf Verhandlungen im Rat, also strategische Interaktionen zwischen nationalen Regierungen und Kommission, anwendbar sind, sondern dass sie, mit einigen wenigen Modifikationen, bei Einzelfallauseinandersetzungen vergleichbare Auswirkungen auf subnationale Akteure entfalten können. Im Verlauf des Prozesses hat die Kommission nicht nur die Rückfallposition der Verteidiger verschoben, sondern auch deren Reihen entzweit: Vormals nicht handlungsrelevante Interessenunterschiede zwischen den in Einzelfallverfahren von den übrigen Mitgliedstaaten isolierten Verteidigern konnten aufgebrochen werden. Die Verteidiger waren zu einer strategischen Neuausrichtung gezwungen, und die einstmals geschlossene Koalition der Verteidiger zerbrach. Anhand des Beispiels des Landesbanken-Falls lässt sich also veranschaulichen, wie durch den europäischen Integrationsprozess die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse innerhalb von Nationalstaaten verändert wurden und die Blockaden von Handlungsoptionen durch Akteure, die zuvor eine Vetoposition innehatten, durchbrochen werden konnten.

Die Analyse macht deutlich, dass die Kommission nicht wirksam kontrolliert werden konnte und demnach den Verlauf der europäischen Finanzmarktintegration wesentlich autonomer gestaltet hat, als dies aus Sicht der intergouvernementalistischen Integrationstheorie – und des Großteils der Literatur über die europäische Finanzmarktintegration – zu erwarten gewesen wäre. Der politische Spielraum der Kommission ist in dem hier behandelten Fall sogar größer, als selbst einige Vertreter des supranationalistischen Ansatzes vermuten. Dem-

zufolge ist festzuhalten, dass hier Theorieansätze, die supranationale Institutionen als Triebkräfte der Integration identifizieren, insgesamt richtig zu liegen scheinen. Jedoch stellt sich die Frage, warum sich eigentlich bei der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des europäischen Wettbewerbsrechts die supranationale so häufig gegenüber einer intergouvernementalen Logik durchsetzt. Dies, so der Ausgangspunkt der vorliegenden Überlegungen, lässt sich nur beantworten, indem die konkreten strategischen Interaktionen zwischen den Akteuren rekonstruiert werden. Fälle, bei denen der Geltungsbereich europäischer Regeln gegen den Widerstand von Mitgliedstaaten ausgedehnt wird, sind in dieser Hinsicht besonders aufschlussreich. Wie in dieser Arbeit dargelegt wird, lässt sich die Überlegenheit der supranationalen Logik im vorliegenden Fall auf die Strategiefähigkeit und Gestaltungsmacht der Kommission zurückführen.

Darüber hinaus lassen sich aus der Rekonstruktion des Falles drei weitere Schlüsse ziehen. Erstens wird deutlich, dass sich das partikularistische Interesse der Privatbanken an der Beseitigung eines Wettbewerbsvorteils ihrer öffentlich-rechtlichen Rivalen mit den politischen Zielen der Kommission und den Handlungsmotivationen der Kommissionsbeamten einschließlich ihrer individuellen ideologischen Leitbilder als kompatibel herausstellte. Das materielle Interesse der privaten Kreditinstitute ließ sich überdies mit dem substanziellen Gehalt des europäischen Wettbewerbsrechts und dem darin positivierten ordnungspolitischen Leitbild eines *level playing field* in Einklang bringen. Damit waren die Bedingungen für ein erfolgreiches »Über-Bande-Spiel« erfüllt. Die Verteidiger der öffentlich-rechtlichen Banken, so die Schlussfolgerung, konnten diese Bedingungen nicht erfüllen. Zweitens lässt sich zeigen, wie individuelle Handlungsorientierungen von handlungsmächtigen Akteuren im Zusammenspiel mit der institutionellen Logik der EU zu einer Reproduktion des hegemonialen ökonomischen Paradigmas führten. Da die Entscheidungen der Kommission beziehungsweise die Urteile des EuGH in den juristischen Korpus des Wettbewerbsrechts eingehen, wurde das marktliberale Paradigma vermittelt über die individuellen ideologischen Orientierungen der Kommissionsbeamten reproduziert und darüber hinaus sogar rechtlich positiviert. Dies bedeutet drittens, dass durch diese rechtliche Positivierung ökonomischer Leitbilder bestimmte Rechtfertigungsmuster nun nicht nur im Diskurs, sondern auch rechtlich selektiert werden. Nur bestimmte Interessen und Konzepte der Organisation von Staat und Wirtschaft sind mit diesen Leitbildern kompatibel. Andere Interessen, die alternative wirtschaftliche Organisationselemente gegenüber rein marktlichen und wettbewerblichen Steuerungsmechanismen bevorzugen, werden ausgeschlossen. Die ideologische Substanz des Wettbewerbsrechts strukturiert folglich den Zugriff von Akteuren auf diese Ressource. So verstärkt sich der selektive Charakter von hegemonialen Diskursen durch seine rechtliche Reproduktion.

Die Arbeit ist wie folgt aufgebaut. Im Anschluss an dieses Kapitel wird das Forschungsdesign erläutert (Kapitel 2). Darin wird die zugrunde liegende Forschungsheuristik und -logik vorgestellt, die Fallauswahl begründet und es werden die Methoden der Datenerhebung sowie -auswertung beschrieben. Das Forschungsdesign ist speziell darauf ausgerichtet, mittels einer qualitativen Prozess-Analyse kausale Mechanismen zu ermitteln, die die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen ermöglicht haben.

Das vierte Kapitel beleuchtet den Fall aus der Perspektive der europäischen Integrationsforschung. Hier stehen vor allem Überlegungen zum autonomen Gestaltungsspielraum der Kommission im Vordergrund (Kapitel 3.1). In Kapitel 3.2 entwickle ich unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Politikfelds die Frage, warum die supranationale Dynamik sich in diesem Fall der intergouvernementalen Logik als überlegen erwiesen hat.

Anschließend widmet sich Kapitel 4 dem europäischen Kontext des Falls. Die Schilderung der Integration von Märkten für Finanzdienstleistungen soll verdeutlichen, wie schwierig es war, in diesem Bereich auf politischem Wege Fortschritte zu erzielen (Kapitel 4.1). Tatsächlich verblieb die Kompetenz zur Regulierung von Finanzdienstleistungen weitgehend bei den Mitgliedstaaten. Im zweiten Teil des Kapitels wird beschrieben, wie die Kommission das europäische Beihilferecht graduell ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten weiterentwickelt hat (Kapitel 4.2). Ich argumentiere in diesem Abschnitt, dass Kommission und EuGH bei der Etablierung einer wirksamen Beihilfekontrolle ein strategisches Tandem gebildet haben.

Kapitel 5.1 zeichnet die Geschichte des Konflikts zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Banken aus historischer Perspektive von den Anfängen des Sparkassenwesens bis zu Beginn der Auseinandersetzung mit der Kommission in den 1990er-Jahren nach. Dabei wird ersichtlich, dass Angriffe der privaten Banken auf ihre öffentlichen Rivalen lange Zeit aussichtslos waren. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute wurden sowohl durch enge politische Machtnetzwerke erfolgreich verteidigt als auch im Rahmen dominanter ordnungspolitischer Konzeptionen diskursiv abgesichert. Die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen war somit politisch blockiert.

Anschließend rekonstruiere ich den Konflikt zwischen privaten Banken und Kommission auf der einen und der Koalition der Verteidiger auf der anderen Seite im Detail (Kapitel 5.2). Ich zeige, dass es den privaten Banken zunächst gelang, den Konflikt zu europäisieren und so ein »Über-Bande-Spiel« mit einer pro-aktiven Europäischen Kommission zu eröffnen. Des Weiteren lege ich dar, wie nationale Gegenstrategien scheiterten, bevor es zur finalen Auseinandersetzung um die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung kam, bei der sich Kommission und Privatbanken schließlich durchsetzten. Das Kapitel

endet mit einem Ausblick auf die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken. Dabei werden aktuelle Entwicklungen und Tendenzen, insbesondere vor dem Hintergrund der Verwicklung von Landesbanken in die Finanzkrise, berücksichtigt (Kapitel 5.2.5).

Kapitel 6 wertet die Ergebnisse der Untersuchung aus und fasst die Faktoren zusammen, die eine Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken ermöglichten. Der Wandel hegemonialer ökonomischer Paradigmen sowie die Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse durch den europäischen Integrationsprozess, so der Befund, haben die zuvor blockierte Liberalisierungsoption freigeschaltet, die dann von Kommission und Privatbanken aktiviert werden konnte. Das Auswertungskapitel schließt mit einer Analyse der individuellen motivationalen Orientierungen der Kommissionsbeamten (Kapitel 6.2.1) und einer Untersuchung der Auswirkungen der Kommissionstrategien auf die Koalition der Verteidiger (Kapitel 6.2.2). Darin beschreibe ich die Mechanismen, die es der Kommission ermöglichten, den Widerstand der deutschen Seite zu überwinden. Die Befunde werden in Kapitel 6.3 zusammengeführt und die einzelnen Faktoren zueinander in Beziehung gesetzt.

Schließlich werden im Schlussteil die Ergebnisse zusammengefasst (7.1) und die Implikationen der Befunde für die Theorien der europäischen Integration diskutiert (Kapitel 7.2.1). Zudem werden einige vorläufige Überlegungen ange stellt, wie eine historische und kapitalismustheoretische Fundierung von Theorienansätzen zur europäischen Integration aussehen könnte (Kapitel 7.2.2). Dazu knüpfe ich an das Konzept der »inneren Landnahme« (Lutz 1984) an, um Liberalisierungsprozesse im Rahmen der europäischen Integration mit kapitalistischer Dynamik theoretisch zu verbinden.

Die Arbeit schließt mit einem Ausblick auf die Zukunft des öffentlichen Daseinsvorsorgesektors (Kapitel 7.3): Die Auseinandersetzung über die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute illustriert, dass das deutsche Konzept der Daseinsvorsorge nicht mit dem europäischen Wettbewerbsrecht kompatibel ist. Durch den europäischen Integrationsprozess wird eine europäische Wirtschaftsverfassung ohne Quersubventionierung im öffentlichen Unternehmenssektor konstitutionalisiert.<sup>36</sup>

---

36 Höpner (2006: 7) schlägt vor, Liberalisierung als Rücknahme von Quersubventionierung zu definieren: »Liberalisierung meint die Loslösung leistungsfähiger wirtschaftlicher Einheiten aus Inpflichtnahme zur dauerhaften Subventionierung von Einheiten mit geringerer Wertschöpfung und damit die Durchsetzung des Prinzips der Eigenwirtschaftlichkeit gegenüber übergeordneten Bindungen.«



# Kapitel 2

## Forschungsdesign

### 2.1 Vorüberlegungen zur Forschungsheuristik: Kausale Mechanismen und die konfliktgetriebene Dynamik politischer Prozesse

Capitalism would have to be considered as a contested and contradictory social system, with historically changing lines of conflict and contradiction and a multiplicity of interests and objectives which are reconcilable only intermittently. Historical-institutional analysis of capitalism, as distinguished from analyses of »the economy,« would have to identify driving forces of historical change without falling victim to historical determinism or, again, structural-functionalist assumptions of equilibrium – locating action in an open horizon without making the past appear illogical, the present arbitrary, or the future free to choose. (Streeck 2009: 227f.)

Dieses den nachfolgenden Darlegungen vorangestellte Zitat fasst die dieser Studie zugrunde gelegte Perspektive auf das konfliktgetriebene Wesen politischer Prozesse treffend zusammen. Hall (2003) hat argumentiert, dass Wissenschaftler stets über ihre ontologischen Vorstellungen reflektieren sollten und die angewandte Forschungslogik mit dieser Konzeption im Einklang stehen müsse. Diese Überlegung ist der Ausgangspunkt für die anschließenden Ausführungen. Welche Elemente sind im Sinne einer Forschungsheuristik empirisch in den Blick zu nehmen, um eine schlüssige Erklärung für das vorliegende Phänomen zu generieren? Um relevante wissenschaftliche Ergebnisse zu erzielen, bedarf es klarer Vorstellungen darüber, nach was gesucht werden muss (Scharpf 2000: 63). Jede Untersuchung solle dementsprechend von starken Erwartungen gesteuert werden. Sozialwissenschaftler benötigen

einen »Ansatz«, der unser bereits vorhandenes (wissenschaftliches und vorwissenschaftliches) Wissen darüber strukturiert, was wir in dem uns interessierenden Ausschnitt der Realität zu erwarten haben, der die Fragen hervorhebt, die es wert sind, beantwortet zu werden, der die Faktoren herausstellt, die wahrscheinlich ein hohes Erklärungspotential besitzen, und der uns auf die Daten hinweist, mit denen bestimmte Erklärungen belegt oder widerlegt werden können. (Scharpf 2000: 64)

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2008, 2000; Schmidt 1998; für einen kurzen Überblick siehe Wagner 2005). Dieser Ansatz ermöglicht eine Integration des institutionellen Kontexts, von Akteurmerkmalen und Handlungssituationen in einer Analyseperspektive (Mayntz/Scharpf 1995: 39; Schmidt 1998: 45). Zudem werden methodische Überlegungen des historischen Institutionalismus aufgegriffen (siehe hierzu vor allem Streeck 2009: 219ff.). Die dieser Studie zugrunde liegende Forschungsheuristik beruht hauptsächlich auf vier Elementen, die für das Verständnis politischer Prozesse als wesentlich angenommen werden:

1. *Die Sequenz von Ereignissen ist entscheidend.* Jede Handlung oder Entscheidung beeinflusst nachfolgende Handlungen oder Entscheidungen.
2. *Das Ergebnis eines politischen Prozesses ist stets historisch kontingent.*<sup>1</sup> Daher müssen Prozesse immer in den spezifischen historischen Kontext eingeordnet werden. Eine historisch eingebettete Analyse offenbart zudem längerfristige Veränderungsprozesse, die als Hintergrundvariablen wirken können: »It is only in a diachronic [...] view [...] that the causal significance of a property may be detected that is universally present in all units of comparison, assuming, that it leaves traces of its effect in time and history« (Streeck 2009: 227).
3. *Actors matter.* Nicht Institutionen oder anonyme Strukturen handeln, sondern Akteure innerhalb dieser Strukturen. Handlungen werden von Institutionen und Strukturen beschränkt und kanalisiert, können jedoch wiederum selbst auf Institutionen und Strukturen rückwirken. Um die Handlungen von Schlüsselakteuren zu verstehen, müssen zunächst deren Interessen, Motivationen und Wahrnehmungen sorgfältig rekonstruiert werden. Denn ob und wie Akteure gegebene Handlungsspielräume ausnutzen, hängt letztlich von ihren handlungsleitenden Orientierungen ab: Kognitive sowie motivationale Orientierungen der Akteure bilden den handlungsleitenden sozialen Bezug (Mayntz/Scharpf 1995; Schmidt 1998: 45).
4. *Das Wesen von politischen Prozessen ist der Konflikt.* Das Ergebnis von Interaktionen von Akteuren mit divergierenden Interessen bewegt sich, vereinfacht dargestellt, entlang eines Kontinuums zwischen einem Kompromiss, der zwischen den anfänglichen Präferenzen der Akteure verortet werden kann, und der einseitigen Durchsetzung der Interessen eines Akteurs über die Interessen des Anderen (beziehungsweise der Anderen). Der zwischen

---

1 Ich folge hier weitgehend den ontologischen Ausführungen von Streeck (2009: 219ff.) über die Bedeutung von »historischer Zeit« und Kontingenz für soziale Prozesse: »Conceiving history as a kind of dynamic change [...] allows for a concept of society facing an *open, unpredictable future* and of human action taking place in a horizon of choices whose event is *uncertain*« (Streeck 2009: 223).

Ausgangssituation und Ergebnis liegende politische Prozess wird hier als institutionell und sozial eingebetteter Konflikt verstanden.

Durch die Analyse gesellschaftlicher Prozesse entlang von Widersprüchen und Konflikten sowie ihrer Synthesen können diejenigen Elemente aufgedeckt werden, die für die Erklärung politischer Phänomene benötigt werden: die Sequenz, in der sich einzelne Ereignisse vollziehen, die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, Handlungsorientierungen, Ressourcen und Interessen von Akteuren sowie deren strategische Interaktionen innerhalb einer institutionell strukturierten Arena. Durch die Identifizierung dieser Elemente und den anschließenden Abgleich der Ausgangssituation mit dem Ergebnis des Prozesses lässt sich schließlich die Frage beantworten, wie der Zugang verschiedener sozialer Akteure zu politischen Entscheidungsprozessen strukturiert ist.

Im Folgenden wird zunächst die Fallauswahl begründet (Kapitel 2.2). Anschließend soll auf methodologische Probleme von Einzelfallstudien eingegangen werden (Kapitel 2.3). Dabei wird diskutiert, inwiefern sich Ergebnisse aus Einzelfallstudien verallgemeinern lassen (Kapitel 2.3.1). In Kapitel 2.3.2 werden dann Lösungsansätze für das zuvor beschriebene forschungslogische Problem präsentiert. Vor allem ist die Prozess-Analyse ein vielversprechendes Verfahren, um robuste wissenschaftliche Erkenntnisse aus Einzelfallanalysen zu generieren. Dieses Verfahren ist daher auch die Grundlage für das Forschungsdesign der vorliegenden Arbeit. Schließlich wird im letzten Abschnitt das Vorgehen bei der Erhebung der Daten sowie bei der Auswertung des empirischen Materials erläutert (Kapitel 2.4).

## 2.2 Fallauswahl und Fragestellung: Die Bedeutung von Einzelfällen für die Ausdehnung des Anwendungsbereichs europäischen Rechts

Seit Beginn der Binnenmarktinitiative zeichnet sich die europäische Integration dadurch aus, dass zentrale Integrationsfortschritte von der Kommission oder dem EuGH durch fallbezogene Projekte, häufig im Konflikt mit den Mitgliedstaaten, erzwungen werden. Während jedoch über die Funktionsweise des Wechselspiels zwischen dem positiven und dem negativen Integrationsmodus inzwischen ein gesicherter Kenntnisstand besteht<sup>2</sup>, sind die Bedingungen, unter

---

<sup>2</sup> Hierzu sind unter anderem die Arbeiten von Schmidt (1998, 2000, 2001) und Scharpf (1999, 2008) aufschlussreich.

denen sich die expansive Dynamik des Wettbewerbsrechts überhaupt erst entfalten kann, bislang weniger gut erforscht.

Der Konflikt um öffentlich-rechtliche Banken in Deutschland ist ein typisches Beispiel dafür, wie die wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen der Kommission im Zuge von Einzelverfahren immer weiter ausgedehnt werden und so die Integration durch die graduelle, fallbezogene Weiterentwicklung des europäischen Rechts vertieft wird. Was spricht vor dem Hintergrund der Vielzahl von Wettbewerbsverfahren in der EU für die Auswahl gerade dieses Falls?

Erstens: Nach Levi (2002: 114) ist ein zentrales Kriterium für die Fallauswahl, dass sich anhand des Beispiels die strategischen Interaktionen von Schlüsselakteuren rekonstruieren lassen. Wie in Kapitel 1.4 dargestellt, ist der Landesbanken-Fall tatsächlich ein ernsthafter Prüfstein für die Macht der Kommission gewesen, den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts auf vormals der nationalstaatlichen Regulierung vorbehaltenen, ökonomisch sensible Gebiete auszuweiten.<sup>3</sup> Es ist also davon auszugehen, dass die handelnden Akteure dem Fall eine hohe Bedeutung beigemessen und daher einen hohen Ressourceneinsatz betrieben haben. Das Beispiel der Liberalisierung des deutschen Bankenwesens lässt daher aussagekräftige Rückschlüsse auf die Kräfteverhältnisse zwischen den betroffenen Akteuren zu.

Zweitens: Um der Frage nachzugehen, warum die Kommission sich gegen Nationalstaaten durchsetzen kann, sind Fälle besonders aufschlussreich, bei denen supranationale und intergouvernementale Logiken unmittelbar miteinander im Wettstreit liegen. Auch dieses Kriterium erfüllt der vorliegende Fall (siehe hierzu Kapitel 3.2).

Drittens sind Einzelfallentscheidungen für die Fortentwicklung des europäischen Rechts generell von großer Tragweite. Sie entfalten Präzedenzwirkung und erlangen aufgrund des Vorrangs europäischen Rechts vor nationalem Recht sogar praktisch Verfassungsrang.<sup>4</sup> Die Auseinandersetzung um die Liberalisierung von deutschen Sparkassen und Landesbanken kann in zweierlei Hinsicht als Schlüsselereignis betrachtet werden: Zum einen entwickelte die Kommission das Beihilferecht weiter; zum anderen dehnte sie dabei ihre Zuständigkeit auf den Finanzsektor aus und führte damit eigenständig die Vertiefung der Finanzmarktintegration fort.

---

3 Zudem handelt es sich bei Deutschland um eines der wichtigsten Mitgliedsländer. Damit kann anhand des Konflikts die Annahme des Liberalen Intergovernmentalismus überprüft werden, dass die Handlungen der Kommission stets im Einklang mit den Präferenzen der einflussreichsten Mitgliedstaaten sind (zu den Integrationstheorien siehe Kapitel 3.1).

4 Blauberger (2009) hat auf die Bedeutung von Einzelfällen für die Entwicklung des europäischen Beihilferechts hingewiesen: Erst durch die akkumulierte Wirkung verschiedener Einzelverfahren konnte schrittweise ein System einer effektiven europäischen Beihilfekontrolle etabliert werden (siehe hierzu Kapitel 4.2).

Schließlich erstreckt sich, viertens, die Auseinandersetzung zwischen privaten Banken und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten über das gesamte 20. Jahrhundert (siehe Kapitel 5.1). Daher eignet sich der Fall für einen impliziten historischen Vergleich. Auf diese Weise können durch eine historische Perspektive einzelne Erklärungsfaktoren isoliert werden, die im Zeitablauf variieren. Somit lassen sich nicht nur Faktoren isolieren, die im Zeitablauf verschwinden oder hinzukommen, sondern es können darüber hinaus auch langfristige Wandlungsprozesse erfasst werden, die im Sinne einer Hintergrundvariable den Prozess beeinflussen.

Im Mittelpunkt dieser Studie steht der Streit zwischen der deutschen Seite und der Kommission über Wettbewerbsvorteile von Landesbanken und Sparkassen. Die zu betrachtende Sequenz, die den Kern der empirischen Analyse bildet, beginnt Anfang der 1990er-Jahre mit der Übertragung von landeseigenem Wohnungsbauvermögen an deutsche Landesbanken sowie der anschließenden Wettbewerbsbeschwerde deutscher Privatbanken bei der Kommission. Sie endet 2004 mit der Einigung über eine Verzinsung dieser Kapitalübertragungen. Für das Verständnis des Falls ist die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, die 2005 nach einer »Verständigung« zwischen Kommission und deutscher Bundesregierung aus dem Jahre 2001 in Kraft trat, das entscheidende und erklärungsbedürftige Ereignis. Darüber hinaus fließen aber auch die historische Vorgeschichte des Konflikts zwischen privaten und staatlichen Banken sowie die Entwicklungen nach 2004 in die Analyse ein. Die Fragen, die im Verlaufe dieses Projekts beantwortet werden soll, lauten: *Wie und warum war die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in Deutschland möglich? Wie konnte sich die Kommission gegen den Widerstand Deutschlands durchsetzen, obwohl die Mitgliedstaaten ursprünglich nicht vorgesehen hatten, dass das europäische Wettbewerbsrecht als Hebel dienen würde, um strukturelle Kernelemente der nationalen Finanzsysteme zu verändern?*

### 2.3 Das Problem der Generalisierbarkeit von Befunden aus Einzelfallstudien

Nachdem im vorhergehenden Abschnitt die Gründe für die Fallauswahl dargelegt wurden, soll nun auf die methodologischen Schwierigkeiten, die sich bei Einzelfallstudien ergeben, eingegangen werden. Der Hauptkritikpunkt an Fallanalysen ist das geringe Potenzial der Generalisierbarkeit der Erkenntnisse. Scharpf (2000: 47) merkt hierzu an, die »interaktionsorientierte Policy-Forschung« entfalte nur dann praktischen Nutzen, wenn die Erkenntnisse nicht nur fallspezifisch seien. »Vielmehr sollte es möglich sein, Lehren aus einem Fall

auf einen anderen zu übertragen und im Idealfall zu gesetzesähnlichen Generalisierungen mit empirischer Gültigkeit zu gelangen« (ebd.: 47). Jedoch sei eine Generalisierung in den Sozialwissenschaften insgesamt schwierig oder fast unmöglich, da Akteure intentional, auf der Grundlage von wahrgenommenen Realitäten, subjektiven Interessen, Wertungen und normativen Vorstellungen handelten (ebd.: 47f.). Einige Kritiker behaupten sogar, eine Generalisierung auf Basis eines einzelnen Falles sei schlichtweg unmöglich. Ohne einen systematischen Vergleich zwischen einer ausreichend großen Anzahl von Fällen, so das Argument der Kritiker, kann die Möglichkeit nicht ausgeschlossen werden, dass die Ergebnisse idiosynkratisch sind (Hancké 2009: 61).

### 2.3.1 Der Wert von Einzelfallstudien für Theoriebildung

Einzelfallstudien können allerdings wegen anderer Vorzüge als der Generalisierbarkeit der Ergebnisse wichtige Beiträge zur Theoriebildung leisten. Dichte Beschreibungen ermöglichen ein tieferes Verständnis der Logik und Dynamik von komplexen historischen Zusammenhängen (Streeck/Höpner 2003: 34). Vor allem für »stilbildende Schlüssel- und Präzedenzfälle« können Fallstudien »über Schaltstellen der Wechselbeziehung zwischen Regime und Akteuren sowie über Sonderfälle aller Art [...] helfen [...], die Dynamik eines Feldes zu verstehen« (Streeck/Höpner 2003: 36f.). Anders als Vergleiche mit hoher Fallzahl ist eine Einzelfallstudie nicht auf eine stark begrenzte Zahl von Variablen beschränkt. Dies erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass alle kritischen Variablen und Beziehungen aufgespürt werden sowie die Richtung der kausalen Beziehung richtig bestimmt wird (Bennet 2010: 208f.; Eckstein 1975: 106). Da in der Realität die Zahl der Variablen die Zahl der vergleichbaren Fälle häufig übersteigt, sind Fallstudien ein »unersetzliches Erkenntnismittel« (Streeck/Höpner 2003: 34). Des Weiteren können Fallstudien zur Lösung theoretischer Puzzles von Nutzen sein (Eckstein 1975: 105): Sie können zur Konstruktion eines neuen theoretischen Arguments beitragen, indem die Stichhaltigkeit existierender Theorien geprüft wird, sodass letztlich präzisere Argumente über kausale Zusammenhänge von Ereignissen generiert werden können (Hancké 2009: 61).

Case studies offer detailed insights into mechanisms, motives of actors, and constraints they face at particular moments which no other method – statistics, experiment, biographies, or even more systematic comparative analysis – can offer [...]. (ebd.: 61)

Die Annahme einer Regelmäßigkeit menschlichen Handelns, so Scharpf (2000: 48), setze die Existenz von Mechanismen voraus, die individuelle Handlungen und Wahrnehmungen standardisieren und strukturieren. Historisch-deskriptive

Einzelfallstudien dienen dazu, die Komplexität sozialer Konstellationen vollständig zu erfassen (Scharpf 2000: 61).<sup>5</sup>

Die detaillierten Beschreibungen und narrativen Erklärungen, die sich auf die relationale Logik miteinander verbundener Ereignisse stützen, haben einen eigenen Erkenntniswert. Sie sind nicht nur vorläufige heuristische Hilfsmittel, die stärker systematisch und quantitativ ausgerichteten Untersuchungen vorausgehen. Die Erkenntnisse, die aus guten Fallstudien gewonnen werden, haben eine Überzeugungskraft, die von Sozialwissenschaftlern in ihrem Streben nach dem unerreichbaren Ziel universeller »wissenschaftlicher Gesetze« nicht leichtfertig verworfen werden sollte. (ebd.: 61)

Demnach kann eine Einzelfallstudie letztlich einem Vergleich mit großer Fallzahl ebenbürtig oder bisweilen sogar überlegen sein. Dennoch aber soll hier nicht ignoriert werden, dass selbst eine vorsichtige Generalisierung von Rückschlüssen aus Einzelfallstudien problematisch sein kann. Entsprechend wird die oben angedeutete Kritik ernst genommen. Wie das Forschungsdesign dieser Arbeit zur Lösung der methodologischen Probleme beiträgt, soll nachfolgend kurz beschrieben werden.

### 2.3.2 Suche nach kausalen Mechanismen mittels Prozess-Analyse

Eine Strategie, die fehlende »Breite« eines systematischen Vergleichs zwischen mehreren Fällen auszugleichen, ist, die »Tiefe« der Analyse zu erhöhen und gezielt nach kausalen Mechanismen zu suchen.<sup>6</sup> Vereinfacht dargestellt sollen relevante, über den konkreten Einzelfall hinausweisende Erkenntnisse nicht durch Generalisierung, sondern durch Abstraktion der Befunde generiert werden.

Laut Hall (2003: 379, 388) hat sich der Fokus politikwissenschaftlicher Forschung auf die Suche nach kausalen oder sozialen *Mechanismen* verschoben, die die Grundlage individuellen oder kollektiven Handelns bilden. Mayntz (2004: 241) definiert Mechanismen als »sequences of causally linked events that occur repeatedly in reality if certain conditions are given«. Demnach sind kausale Mechanismen die grundlegenden Bausteine für Theorien mittlerer Reichweite (Mayntz 2004: 238f.). Mechanismen können nach Scharpf (2000: 66) als »mo-

---

5 Kritisch merkt Scharpf (2000: 62) an, dass dies zu einer Überbetonung historisch kontingenter Ereignisverläufe auf Kosten struktureller Argumente führen kann. Da diese Art der Forschung nicht zu Vorhersagen über die Zukunft führt und nur wenig zu einem kumulativen Wachstum des systematischen Wissens über politische Strukturen und Prozesse sowie deren Wirkungen auf Politik beiträgt, bliebe die praktische Verwertbarkeit eher gering.

6 Zudem kann die Plausibilität der Ergebnisse einer Einzelfallstudie durch – implizite oder explizite – Vergleiche erhöht werden. Der Landesbanken-Fall erlaubt einen impliziten historischen Vergleich der eigentlichen Sequenz mit der Vorgeschichte des Konflikts zwischen staatlichen und privaten Banken.

dulare Konstrukte« angesehen werden, die andere theoretische Module miteinander verbinden und auf diese Weise komplexe Phänomene verstehbar machen. Die Identifikation solcher kausalen Mechanismen, die zu einem bestimmten Ergebnis führen, ist demzufolge ein Hauptzweck sozialwissenschaftlicher Untersuchungen (Hall 2003: 391). Die vorliegende Arbeit reiht sich in diese Forschungstradition ein und sucht nach Mechanismen, die die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken ermöglicht haben.

Für die Untersuchung von kausalen Mechanismen empfiehlt sich die sogenannte Prozess-Analyse (George 1979). Eine solche »Within-Case«-Analyse ist in der Lage, die vielfältigen Facetten eines Einzelfalls auszuloten. Sie ermöglicht eine genaue Untersuchung der komplexen kausalen Prozesse, indem unabhängige und abhängige Variablen einer Kausalkette in einem spezifischen Kontext miteinander verbunden werden (Bennet 2010; George/Bennet 2005; Hall 2008: 302ff.; Tansey 2007: 768). Für Mayntz (2004: 238f.) ist die Rekonstruktion kausaler Mechanismen sogar das Markenzeichen schlechthin der Prozess-Analyse.

Die Prozess-Analyse ist eine offene und historisch angelegte Methode, die unterschiedliche Logiken und Dynamiken auf verschiedenen Analyseebenen erfasst (Langley 1999: 8). Laut Hall (2003: 395ff.) gestattet die Methode eine präzisere »Messung« und genauere Nachverfolgung von kausalen Mechanismen als statistische Forschungsdesigns. Die Prozess-Analyse ist zudem besonders für die Generierung von neuen Hypothesen geeignet. Sie ist grundsätzlich imstande, aus detaillierten Daten generelle Erklärungen zu konstruieren und somit zu einer exakteren Theoriebildung beizutragen (George/Bennet 2005: 211f.; Hall 2003: 217).

By prioritizing fine-grained research that seeks to identify the critical steps and stages of political processes, the process tracing method allows scholars to both generate and assess critical data, and thus enhance their efforts both at theory development and at theory testing. (Tansey 2007: 769)

Da in der vorliegenden Arbeit nach Mechanismen gesucht wird, die im betrachteten Fall die Überlegenheit der supranationalen Dynamik über die intergouvernementale Logik begründen, korrespondiert die Prozess-Analyse mit dem hier verfolgten Erkenntnisinteresse. Der methodische Aufbau dieser Untersuchung ist an die von Hall (2003, 2008) entwickelte Variante der Prozess-Analyse angelehnt, die speziell dazu geeignet ist, kausale Mechanismen bei Forschungsdesigns mit kleinen Fallzahlen oder Einzelfallstudien aufzuspüren. Hierbei werden zunächst konkurrierende Theorien ausgewählt (siehe Kapitel 3.1), die unterschiedliche Vorhersagen über das Verhältnis zwischen erklärungskräftigen Variablen und ihren Wechselbeziehungen sowie dem Ergebnis des Prozesses treffen (Hall 2008: 309f.). Hierbei ist es notwendig, Fälle auszuwählen, bei denen die Theorien divergierende Aussagen machen (Hall 2003: 394). Wie in Kapitel 3.2

gezeigt wird, stellt der Konflikt um öffentlich-rechtliche Banken einen derartigen Fall dar. Ursprünglich ist die »systematic process analysis« (Hall 2008) dazu entwickelt worden, um die Erklärungskraft verschiedener, miteinander wettstreitender Theorien systematisch zu überprüfen. Da jedoch im Vorgriff auf das Ergebnis die Richtigkeit der supranationalistischen Annahmen anerkannt wird (siehe Kapitel 3.2), hat die nachfolgende Untersuchung nicht den Charakter eines klassischen Hypothesentests. Die Erklärungskraft der ausgewählten Theorien wird dennoch zumindest implizit überprüft, da hier konkurrierende Erklärungsansätze gegeneinander in Stellung gebracht werden. Vor allem aber helfen die gegenübergestellten Theorien, mögliche Erklärungsfaktoren zu identifizieren (George/Bennet 2005: 207). Sie liefern somit Vorhersagen über den Prozess, die benötigt werden, um die Kriterien für die Auswahl relevanter Beobachtungen zu bestimmen. Dies dient in erster Linie dem Zweck, eine tragfähige Forschungsheuristik zu entwickeln, die die empirische Untersuchung anleitet.

Die so mithilfe der Theorie strukturierte Empirie soll anschließend in Form eines analytischen Narrativs (Levi 1999, 2002) eine genaue Rekonstruktion und Analyse des Prozesses ermöglichen. Das analytische Narrativ ist nicht nur eine Form der deskriptiven Darstellung, sondern vor allem ein Analyseinstrument, das es gestattet, die spezifischen zeitlichen und räumlichen Voraussetzungen eines beobachteten Ereignisses zu erfassen (Schützeichel 2004: 69).<sup>7</sup> Obwohl auf diese Weise in der Regel eine äußerst detailreiche Darstellung eines Falles entsteht, ist es dennoch möglich, die Anzahl der Variablen auf ein überschaubares Maß zu reduzieren: Durch die theoretisch angeleitete Vorstrukturierung der Untersuchung wird der bei einer Tiefenanalyse entstehende Detailreichtum nicht nur eingehegt und kanalisiert, sondern auch über den Fall hinaus transzendiert (Levi 1999: 155, 2002: 116, 167). Die Auswertung der Ergebnisse erfolgt hier nach der Rekonstruktion des Falls (Kapitel 6). In diesem letzten Schritt erst können unabhängige Variablen und kausale Mechanismen durch die Interpretation der Empirie hergeleitet werden.

Ogleich der in dieser Arbeit verfolgte Ansatz im Wesentlichen deduktiver Natur ist, enthält er folglich auch induktive Elemente: Die aus der Analyse der Empirie gewonnenen Erkenntnisse werden für die Weiterentwicklung der Theorie genutzt. Dies bedeutet, dass während des Forschungsprozesses ein zirkuläres und iteratives Konzept zum Tragen kommt, bei dem letztlich die Interpretation der theoretisch angeleiteten Empirie in die Verfeinerung der Theorie einfließt (Levi 2002: 118, 1999: 155).

---

<sup>7</sup> Stone (2001: 281) beschreibt die Methode als »organization of material in a chronologically sequential order and the focusing of the content into a single coherent story, albeit with subplots«.

## 2.4 Methodisches Vorgehen bei Erhebung und Auswertung der Daten

Die wichtigste Datenquelle dieses Forschungsprojekts sind Experteninterviews; sie bilden den Kern der empirischen Untersuchung. Insgesamt wurden 22 halbstrukturierte Leitfaden-Interviews durchgeführt, hauptsächlich mit Repräsentanten der betroffenen Verbände (BdB, DSGVO, RSGV, VÖB), Mitgliedern der EU-Kommission (vornehmlich der GD Wettbewerb), Vertretern von Landesregierungen und der Bundesregierung sowie von Landesbanken (siehe Übersicht im Anhang).

Für die Auswahl von Gesprächspartnern war entscheidend, dass diese Personen aktiv am Geschehen beteiligt waren und daher über exklusives Wissen über die Auseinandersetzung zwischen Kommission und öffentlich-rechtlichen Banken verfügten. Für das hier zugrunde gelegte Erkenntnisinteresse empfiehlt sich ein *Non-Probability*-Sample. Im Gegensatz zu quantitativ orientierten Forschungsdesigns werden die Interviewpartner nicht zufällig ausgewählt. Auf eine für die Gesamtpopulation statistisch repräsentative Auswahl wird verzichtet. Stattdessen soll sichergestellt werden, dass das Sample die wichtigsten Akteure erfasst, die an dem Prozess beteiligt waren. Zwar verringert ein *Non-Probability*-Sampling die potenzielle Generalisierbarkeit der Befunde, ermöglicht jedoch eine größere Kontrolle über den Auswahlprozess. Damit das Sample nicht aufgrund der subjektiven Auswahl verzerrt wird, sollte beachtet werden, dass nicht eine spezifische Akteurgruppe systematisch ausgeschlossen wird. Um dies zu gewährleisten, empfiehlt sich eine Kombination aus zwei verschiedenen Sampling-Ansätzen – der *Purposive*- und *Chain-Referral*-Technik. Bei einem *purposive* Sampling wird die Auswahl von dem Vorwissen des Forschers über die Population angeleitet, um zunächst die wichtigsten Experten zu identifizieren.<sup>8</sup> Diese Auswahl wird dann durch den *Chain-Referral*-Ansatz ergänzt. Diese Auswahlmethode besteht darin, bei unvollständiger Sichtbarkeit der Population nach der Identifizierung einer Ausgangsauswahl von bekannten Akteuren die Gesprächspartner um Empfehlungen für die Auswahl weiterer Experten zu bitten. Dieser Vorgang kann so lange wiederholt werden, bis entweder das Sample groß genug ist, Namen immer wieder wiederholt werden oder Interviews keine wesentlich neuen Informationen mehr zutage fördern (Sättigung). Die Auswahl von Gesprächspartnern bei der Kombination dieser Ansätze erfolgt dann gemäß zweier Kriterien: anhand eines Positionskriteriums, bei dem die institutionelle

---

<sup>8</sup> Hierbei war die Unterstützung von Karlheinz Bentele von großer Hilfe. Bentele war von 1996 bis 2007 Präsident des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes (RSGV). In dieser Funktion war er bei den Verhandlungen mit der Kommission unmittelbar beteiligt.

Stellung des Akteurs ausschlaggebend ist, und anhand eines Reputationskriteriums, bei der die Empfehlung durch andere Akteure entscheidend ist (Tansey 2007: 768ff.). Die Kombination beider Kriterien sollte eine möglichst objektive Auswahl von Gesprächspartnern sicherstellen.

Die Experteninterviews erfüllen in dieser Forschungsarbeit vor allem vier Funktionen. Erstens erlauben Interviewdaten die detaillierte Rekonstruktion eines Ereignisses oder des Zusammenhangs zwischen einer Reihe von Ereignissen. In dem hier betrachteten Fall dienen Interviews vor allem dem Zweck, Insiderinformationen zu erhalten, die anderweitig nicht zu erhalten sind. Über die Erhebung von Sachinformationen hinaus ermöglichen Interviews, zweitens, die Erforschung der kognitiven und motivationalen Dimension des Akteurhandelns. Wie bereits in Kapitel 2.1 angedeutet, müssen, um zu ergründen, wie Akteure Handlungsfreiheiten nutzen, handlungsleitende Orientierungen rekonstruiert werden. Dazu gehören die individuellen Wahrnehmungen der Handlungssituation und -optionen sowie Interessen und normative Erwartungen von Akteuren (Mayntz/Scharpf 1995; Schmidt 1998: 45). So kann die Frage beantwortet werden, was die Wahl einer bestimmten Strategie determiniert oder wie Akteure ihre Positionen legitimieren. Drittens können auf Basis der Interviews Daten aus anderen Quellen überprüft beziehungsweise die aus Interviews gewonnenen Informationen anhand weiterer Quellen kontrolliert werden (Triangulation). Viertens erlaubt die Besonderheit der Interviewsituation, die Datensammlung dem spezifischen Erkenntnisinteresse anzupassen: Der Interviewer kann Fragen *direkt* an sein »Forschungsmaterial« stellen, Nachfolgefragen formulieren und das exklusive Expertenwissen dazu nutzen, die Wichtigkeit von Informationen zu gewichten. Die Interviews können so direkt auf spezielle theoretische Fragestellungen ausgerichtet werden. Lücken und Mängel anderer empirischer Quellen, zum Beispiel offizieller Dokumente und Archivmaterialien, können nicht ohne Weiteres und vergleichsweise einfach geschlossen und kompensiert werden (Tansey 2007: 767f.).

Experteninterviews stellen also ein Instrument dar, das auch die ansonsten verborgenen Elemente politischen Handelns zutage fördern kann, die ansonsten kaum durch andere Quellen erschlossen werden können. Unmittelbar beteiligte Personen haben Kenntnisse über informelle Prozesse, Abwägungen vor Entscheidungen, interne Konflikte sowie sonstige Hintergründe und Zusammenhänge. Diese Art von Informationen ist für die Durchdringung des Entscheidungsablaufs und somit für eine genaue Rekonstruktion von kausalen Prozessen und Mechanismen letztlich unverzichtbar (ebd.: 771).

Gleichwohl können auch aus Interviews gewonnene Daten Schwächen aufweisen. Vor allem besteht die Gefahr, subjektive Interpretationen mit objektiven Fakten gleichzusetzen. Zudem können bei Prozessen, die in der Vergangenheit

Tabelle 2-1 Definition der Auswertungskategorien

Kategorie	Definition
Interesse	Materielle Interessen (ökonomisch, politisch) und sachlich-spezifische Interessen (geäußerte konkrete Forderungen) der Akteure; politische Interessen können handlungsrelevante Motivationen wie zum Beispiel Kompetenzerweiterung, Erhalt von Machtoptionen und Ähnliches sein
Strategie	Umsetzung der Interessen von Akteuren in Präferenzen und Handlungen unter Berücksichtigung der gegebenen Ressourcenverteilung und Akteurkonstellation
Ressourcen	Mittel zur Durchsetzung der eigenen Ziele gegenüber Anderen: institutionelle Stellung und Recht (Zwang), Politiknetzwerke (Organisation), Öffentlichkeit (Überzeugung)
Ideologisch geprägte Auffassung über wirtschaftliche und soziale Organisation	Ordnungspolitische Vorstellungen über das Verhältnis von Staat und Markt, ökonomische Leitbilder (Profit, Effizienz, Wettbewerb versus politische Gestaltung, sozialer Auftrag, »Akteur-Innenperspektive«)
Andere Handlungsmotivationen	Sonstige handlungsrelevante Motivationen (»Akteur-Innenperspektive«)
Fremdwahrnehmung	Wahrnehmung von Akteuren von anderen Akteuren (»Akteur-Außenperspektive«)
Strategische Anpassung nach Interaktion	Veränderungen der Strategie nach Interaktionen mit anderen Akteuren und/oder nach Veränderungen der Ressourcenverteilung (verursacht durch Interaktion) über einen Zeitraum hinweg
Zeitgeist	Hegemoniale oder dominante Politiken, historische Formation/kapitalistische Phase, herrschender öffentlicher Diskurs, geteilte Werte, <i>Taken-for-granted</i> -Wissen
Materialisierte gesellschaftliche Kräfteverhältnisse	Resultat des Prozesses im Vergleich mit Interessen der Akteure: durchgesetzte Ziele, Kompromisse, Gewinner/Verlierer → Rückschluss über Machtverhältnisse im europäischen Mehrebenensystem

liegen und sich über einen langen Zeitraum erstrecken, Erinnerungen unvollständig sein. Auch können Befragte Prozesse im Nachhinein rationaler darstellen, als sie es tatsächlich waren (*Ex-post*-Rationalisierung). Schließlich können Gesprächspartner aus strategischen Gründen Informationen vorenthalten oder bewusst falsch darstellen. Eine Strategie, die aus Interviews gewonnenen Informationen auf ihre Stichhaltigkeit zu prüfen, ist eine Triangulation der Interviewdaten mit Informationen aus anderen Quellen und Interviews.

Als weitere Informationsquellen für die empirische Analyse dienen hauptsächlich offizielle Dokumente und Presseberichte. Wichtige Bezugspunkte sind Dokumente der Europäischen Union wie Mitteilungen, Berichte und Entschei-

dungen der Kommission und EuGH-Urteile. Anhand dieser Dokumente lassen sich vor allem Standpunkte, Argumente, Ergebnisse und technische Details nachverfolgen. Für die Rekonstruktion der öffentlichen Debatten in den 1960er-, 1970er- und 1980er-Jahren werden zudem historische Jahrgänge einschlägiger Nachrichten- und Wirtschaftsmagazine gesichtet (*Der Spiegel* 1965–2005, *manager magazin* 1971–2007, *Capital* 1971–2005).

Die Konzeption und Durchführung der empirischen Analyse des Datenmaterials orientiert sich systematisch an dem von Gläser/Laudel (2009) entwickelten Verfahren zur qualitativen Inhaltsanalyse. Es ist speziell auf die Bedürfnisse einer qualitativen Prozess-Analyse zugeschnitten, die auf die Identifizierung kausaler Mechanismen ausgerichtet ist.

Zunächst werden von der allgemeinen Fragestellung ausgehend empirische Forschungsfragen abgeleitet. Die Grundüberlegung dabei lautet: Was muss empirisch beobachtet werden, um die übergeordnete Leitfrage beantworten zu können? Dies ist der erste Schritt der Operationalisierung der eigentlichen Fragestellung. Auf Grundlage der empirischen Forschungsfragen wird der Leitfaden für die Interviews entwickelt. Zugleich dienen die empirischen Forschungsfragen der Erstellung oder Codierung eines Kategoriensystems für die qualitative Auswertung der Interviewdaten (siehe Tabelle 2-1). Somit ist der gesamte Forschungsprozess von der Generierung bis zur Auswertung der empirischen Daten theoriegeleitet.

Nach der Transkription der Interviews wurden die Interviewdaten anschließend mit *MLA 2007* (»Makrosammlung für die qualitative Inhalts-Analyse«) computergestützt ausgewertet. *MLA 2007* ist eine auf *Word*-Makros basierende Software, die speziell für die hier verfolgte Forschungslogik entworfen worden ist. Mit dem Programm ist auch die nachträgliche Aufnahme induktiver Erkenntnisse in das Kategoriensystem möglich; die Kategorien »Ideologisch geprägte Auffassung über die wirtschaftliche und soziale Organisation«, »Andere Handlungsmotivationen« und »Fremdwahrnehmung« stellen derartige, induktiv gewonnene Kategorien dar.

Der erste Analyseschritt besteht aus der sogenannten Extraktion. Dabei werden relevante Textstellen einer oder mehreren Kategorien zugeordnet. Die Extraktion ist bereits eine erste Interpretation der Daten, da hier Informationen selektiert, verdichtet und in Sub-Dimensionen (Zeitraum, Akteur, Ursache, Wirkung) aufgegliedert werden. Bei der Extraktion entsteht für jede Kategorie eine Auswertungstabelle. Im Folgenden werden nur noch die in der Tabelle enthaltenen Informationen weiterverwertet, während die ursprünglichen Quelltexte nicht mehr verwendet werden. Jede dieser Auswertungstabellen wird danach zunächst in einem Memo zusammengefasst und in einem »analytical narrative« abschließend ausgewertet (siehe Kapitel 2.3.2).

Die nun folgenden Kapitel bilden die theoretische und die historische Überleitung zum Fall und informieren über die wichtigsten europapolitischen und -rechtlichen Grundlagen; die Ergebnisse der empirischen Untersuchung werden in den Kapiteln 5 und 6 dargestellt und analysiert.

# Kapitel 3

## Die Überlegenheit der supranationalen Dynamik über die intergouvernementale Logik

### 3.1 Strategiefähigkeit und autonome Gestaltungsmacht der Europäischen Kommission

Bei der Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken liegt eine spezifische, aber für die Entwicklung der europäischen Integration bedeutsame Konstellation vor, bei der die Kommission ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen dazu einsetzt, die Integration von Wirtschaftssektoren durch gezielte, häufig konfliktreiche Verfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten zu vertiefen. In diesen Fällen wird der Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts schrittweise ausgedehnt und auf neue Tatbestände erweitert. Die Summe der Einzelverfahren führt zu einer kumulativen Supranationalisierung von Regulierungskompetenzen.

In dieser Konstellation kommt der Strategie- und Durchsetzungsfähigkeit der Kommission entscheidende Bedeutung zu. Die genaue Bestimmung des autonomen Gestaltungsspielraums der Kommission ist eine der Kernfragen in der Debatte über das Wesen des europäischen Integrationsprozesses: Wird der Fortgang der Integration durch die »Herren der Verträge«, die Nationalstaaten, oder von den »Hütern der Verträge«, den supranationalen Institutionen, bestimmt? Die Annahmen über die Gestaltungsmacht supranationaler Institutionen gehen in der Literatur weit auseinander. Bauer (2002: 383) fasst die strittigen Fragen zusammen:

A critical point in the theoretical debate concerns whether agency autonomy exists and, if so, how the determinants and explanatory patterns of agency influence should be characterized. In other words, is the Commission's behaviour in EU policy-making sufficiently deviant and purposeful to cause the Council to lose control? Can the Commission make a difference by pursuing its own goals? And does it actually have the skills and capacities to engage in deviant behaviour, strategically using its information when dealing with the Parliament and the Council in order to forge winning coalitions or to design »promising« proposals that reflect its own institutional interests?

Nach wie vor wird die Diskussion über die Triebkräfte der europäischen Integration von der Auseinandersetzung zwischen Vertretern des Liberalen Intergouvernementalismus und des Supranationalismus geprägt (Schmidt 1997:

233). Beide Ansätze nehmen frühere Integrationsdebatten zwischen ihren theoretischen Vorläufern, dem klassischen Intergouvernementalismus (Hoffmann 1966) und dem Neo-Funktionalismus (Haas 1958; Lindberg 1963; Schmitter 1970), auf und entwickeln die Ansätze weiter.<sup>1</sup> Nachfolgend sollen diese Theorieperspektiven kurz rekapituliert werden. Hierbei steht die Frage im Mittelpunkt, welche Gestaltungsspielräume die Ansätze supranationalen Institutionen zuschreiben und welchen Einfluss private Akteure haben.

Die Vertreter des Liberalen Intergouvernementalismus<sup>2</sup> gehen davon aus, dass die Nationalstaaten die maßgeblichen Akteure sind. Sie kontrollieren den Integrationsprozess (Moravcsik 1998: 491; Garrett 1992).<sup>3</sup> Dementsprechend verfügen Kommission und EuGH allenfalls über marginale autonome Handlungsspielräume. Die Kommission kann sich Kompetenzen nicht gegen den Willen der Nationalstaaten aneignen. Die Aufgabe nationalstaatlicher Kompetenzen erfolgt freiwillig. Die supranationale Koordinierung der Wirtschaftspolitik dient vor allem der Anpassung der Mitgliedstaaten an die Globalisierung. Die Delegation von Kompetenzen soll dabei die Glaubwürdigkeit von zwischenstaatlichen Verpflichtungen durch die Schöpfung sanktionsfähiger, internationaler Institutionen erhöhen (Moravcsik 1998: 1ff.). »Great bargains« zwischen Regierungen sind demnach die einzige Möglichkeit, den Pfad der europäischen Integration zu konsolidieren oder substanziell zu verändern (Steinhilber 2005: 176) – eine Ausdehnung des Wettbewerbsrechts durch die Kommission ohne das Einverständnis der nationalen Regierungen ist somit nicht möglich.

1 »The primary divide in EC studies has been between intergouvernementalism and neo-functionalism« (Stone Sweet/Sandholtz 1997: 298). Obschon diese Debatte im Wesentlichen in den 1990er-Jahren stattfand, hat es seitdem keine vergleichbare Theorieentwicklung gegeben. Neuere Perspektiven, wie etwa der Europäisierungs- oder Mehrebenenansatz, bewegen sich eher auf der Ebene von Kategorisierungssystematiken oder Forschungsheuristiken, als dass sie geschlossene Theoriegebäude hervorbringen. Zudem hat sich der Fokus von der Prozessdimension, also der Frage nach den Triebkräften, die die Verlagerung von vormaligen nationalen politischen Kompetenzen auf die supranationale Ebene erklären, mehr und mehr auf die Zustandsdimension, also die Analyse des politischen Systems der EU, verschoben (Bieling/Lerch 2005: 13).

2 Der Liberale Intergouvernementalismus stellt eine Verbindung zwischen zwei konkurrierenden Denkschulen innerhalb der Disziplin der Internationalen Beziehungen dar, dem Liberalismus und dem Realismus. Der Ansatz ist insofern liberal, als dass nationale Interessen nicht durch die Stellung eines Staates im anarchischen Weltsystem, sondern durch einen innergesellschaftlichen, pluralistischen Präferenzbildungsprozess erklärt werden. Somit übernimmt der Liberale Intergouvernementalismus eine Kernannahme des Liberalismus und ersetzt die realistische Konzeption von Staaten als unitaristische Akteure durch eine »Bottom-up«-Perspektive (Steinhilber 2005: 169ff.).

3 Diese Grundannahme übernimmt der Liberale Intergouvernementalismus vom realistischen Ansatz innerhalb der Disziplin der Internationalen Beziehungen. Der Integrationsverlauf wird dabei von der relativen Verhandlungsmacht der dominierenden Nationalstaaten bestimmt und entspricht weitgehend deren wirtschaftlichen Interessen (Moravcsik 1998: 18, 472).

Was sagt der Ansatz über die Möglichkeiten privater Akteure, den Integrationsprozess zu beeinflussen? In der intergouvernementalistischen Perspektive ist der Nationalstaat das einzige Vehikel, mit dessen Hilfe subnationale Akteure internationale Verhandlungen beeinflussen können. Allerdings konkurrieren innerhalb der Nationalstaaten private Akteure um Einfluss auf die Bildung der nationalen Präferenzen. Hierbei setzten sich in der Regel die einflussreichsten Produzentengruppen durch. Letztlich wird die nationale Verhandlungsposition von den wirtschaftlichen Interessen dieser Gruppen determiniert (Moravcsik 1998: 3, 18).

In einer von Moravcsik (1994) modifizierten Variante seines Ansatzes sind nationale Regierungen nicht bloß Transmissionsriemen der aggregierten ökonomischen Interessen nationaler Akteure, sondern haben auch eigene politische Präferenzen, die sich von den Interessen einflussreicher Produzentengruppen unterscheiden können. In diesem Fall werden die Handlungsspielräume von Regierungen häufig von – im Sinne Olsons (1982) – partikularistischen Verteilungskoalitionen eingeschränkt. Die europäische Ebene bietet Regierungen dann eine alternative Politikarena, um sich dem Einfluss dieser Interessengruppen zu entziehen und »über Bande« innenpolitische Blockaden zu durchbrechen (Moravcsik 1994: 58). Themen, die zuvor in Parlamenten öffentlich entschieden wurden, werden nun im Rahmen zumeist intransparenter außenpolitischer Prozedere beschlossen. Das so entstehende Demokratie-Defizit ist ebenso beabsichtigt wie zweckmäßig: Die innenpolitische Handlungsfähigkeit nationaler Regierungen wird gestärkt (Moravcsik 1998: 3f.).<sup>4</sup>

Dieser Zusammenhang könnte auch für den vorliegenden Fall relevant sein. Die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken könnte hypothetisch im Interesse der Bundesregierung gewesen sein: Bei der Verfolgung eigener Ziele könnte die Bundesregierung von Verteilungskoalitionen auf der nationalen Ebene (hier: Landesbanken, Sparkassen, Kommunen, Länder) in ihrer Autonomie eingeschränkt worden sein. So könnte sie das Vorgehen der Kommission begrüßt

---

4 Zwischen den von Moravcsik in seinem Buch *The Choice for Europe* (1998) dargelegten Überlegungen und dieser Variante, bei der Regierungen über die europäische Bande spielen, um Verteilungskoalitionen aufzubrechen (Moravcsik 1994), besteht ein Widerspruch. Nationale Regierungen werden einmal als bloße Transmissionsriemen wirtschaftlicher Interessen dominanter Produzentengruppen, ein anderes Mal stärker als Akteure mit eigenen politischen Präferenzen konzipiert. Nationalstaatliche Interessen werden entweder auf der innenpolitischen Ebene aggregiert und dann von Nationalstaaten nach außen vertreten oder Regierungen verfügen über eine relative Autonomie und nutzen die europäische Ebene, um eigene Ziele gegen einflussreiche Interessen innenpolitisch durchzusetzen. Europäische Liberalisierungspolitiken sind also entweder im Interesse einflussreicher heimischer Produzentengruppen oder aber werden von Regierungen gegen die Interessen von einflussreichen politischen Gruppen durchgesetzt. In beiden Fällen bleibt jedoch die Grundannahme unberührt, dass der Integrationsprozess von Regierungen gesteuert und kontrolliert wird.

haben, da es ihren innenpolitischen Handlungsspielraum vergrößerte. Zudem könnte die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors grundlegenden ordnungs- oder industriepolitischen Präferenzen der Bundesregierung (neoliberales Wettbewerbsideal, Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von privaten Banken) entsprochen haben. Diese Erklärungsmöglichkeit gilt es bei der Rekonstruktion und Interpretation des Falles zu berücksichtigen. Dabei ist besonders auf Hinweise zu achten, die auf eine Befürwortung der Liberalisierung durch die Bundesregierung deuten.

Wie eingangs erläutert, ist die Frage, ob die Kommission über einen autonomen Gestaltungsspielraum verfügt, für die integrationstheoretische Diskussion entscheidend. Vertreter des Liberalen Intergouvernementalismus wie Moravcsik (1993) und Garrett (1992) haben dazu die These entwickelt, dass alle Integrations-schritte entweder bewusste Delegationsakte sind oder zumindest den Interessen der Mitgliedstaaten entsprechen und daher stillschweigend gebilligt werden. Zwar wird die theoretische Möglichkeit anerkannt, dass eine zentralisierte und unabhängige supranationale Behörde im Zusammenspiel mit einflussreichen subnationalen Akteuren den Integrationsprozess beeinflusst. Allerdings ist dieser Effekt laut Moravcsik (1998: 484f.) in der Praxis marginal. Nationalstaaten kontrollieren den Souveränitätstransfer auf die europäische Ebene. Der Handlungsspielraum der Kommission wird nicht zuletzt durch die institutionelle Struktur der EU wirksam eingehegt: Letztlich können Kompetenzübertretungen der Kommission jederzeit durch Beschlüsse des Ministerrats revidiert werden (Moravcsik 1994: 18). Der Handlungsspielraum der Kommission, von den mitgliedstaatlichen Präferenzen abweichende Politikziele zu verfolgen, bleibt so stets fragil und dem Spiel veränderlicher nationaler Präferenzen ausgesetzt. Laut Tsebelis/Garrett (2000: 25f.) ist die *Agenda-Setting*-Macht der Kommission durch die institutionellen Reformen seit Mitte der 1980er-Jahre, speziell durch die Aufwertung des Europäischen Parlaments (EP), sogar systematisch verringert worden. Europäische Institutionen sind aus dieser Perspektive passive und neutrale Agenten der Mitgliedstaaten ohne nennenswerten eigenständigen Einfluss auf den politischen Prozess (Matlárý 1997: 267; Steinhilber 2005: 183f.).<sup>5</sup>

Für Garrett (1992: 533, 1993, 1995: 176) sind die Aktivitäten der Kommission Ausdruck eines latenten Konsenses der führenden Mitgliedstaaten Frankreich

---

5 Der Liberale Intergouvernementalismus konzipiert den europäischen Integrationsprozess als Zwei-Ebenen-Principal-Agent-Modell. Auf nationalstaatlicher Ebene ist die Regierung der Agent, soziale Gruppen sind die Prinzipale. Auf europäischer Ebene sind die Regierungen die Prinzipale und die Kommission ist der Agent (Moravcsik 1993). Die Einhegung der Kommission durch die dominante Stellung des Ministerrates im institutionellen Gefüge der EU kann als eine vertragliche Lösung verstanden werden, den *moral hazard* oder *agency loss* durch die Kommission zu kontrollieren.

und Deutschland. Dieser These folgend antizipiert die Kommission die Interessen der wichtigsten Länder, um nicht nachträglich in ihrer Kompetenz durch eine Vertragsrevision eingeschränkt zu werden oder um zu verhindern, dass ihre Autorität durch Nicht-Befolgung untergraben wird. Auch ihre *Agenda-Setting*-Macht kann die Kommission letztlich nur dann einsetzen, wenn die Mitgliedstaaten damit einverstanden sind. Andernfalls würden Regierungen im Rat Richtlinienentwürfe der Kommission so lange ablehnen, bis diese einen Vorschlag präsentiert, der der Präferenz der Mitgliedstaaten entspricht. Überdies sind die Kommissare aus Karrieregründen bestrebt, den Interessen der Mitgliedstaaten nicht zuwiderzuhandeln. Da sie von den Nationalstaaten nominiert werden, müssen sie Konflikte mit den Regierungen vermeiden, wollen sie ihre Wiederwahl nicht gefährden (Garrett 1992: 532f.).<sup>6</sup> Ohnehin nominieren Regierungen in der Regel Kandidaten, von denen sie erwarten, dass diese die nationalen Interessen schützen (Wonka 2008: 54). Ferner sind Frankreich und Deutschland die wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften in der EU. Sie profitieren in besonderem Maße vom Freihandelsregime. Beide Länder haben daher kein Interesse daran, die Autorität supranationaler Institutionen zu untergraben, die der Vervollständigung des Binnenmarkts dienen.<sup>7</sup> Dies gilt insbesondere für Deutschland. Die Vorteile des europäischen Binnenmarkts überwiegen letztlich die Kosten von einzelnen Entscheidungen gegen diese Mitgliedstaaten (Garrett 1995: 172f.).<sup>8</sup>

---

6 Zudem ist es schwierig, transnationale Koalitionen zu bilden, die stark genug sind, um die Mitgliedstaaten zu umgehen. Die Präferenzen in der EU sind zu unterschiedlich, als dass es zu einem transnationalen Zusammenschluss von Interessengruppen kommen könnte. Darüber hinaus stimmen die Präferenzen von Kommission und Regierungen meist besser überein als die von Kommission und partikularistischen Interessengruppen (Moravcsik 1994: 18).

7 Hier übersieht Garrett, dass eben dieses grundsätzliche Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur europäischen Integration der Kommission Handlungsspielräume eröffnen kann (siehe Kapitel 7.3).

8 Für den EuGH gilt im Grunde das Gleiche, wengleich die Kontrolle durch die Mitgliedstaaten hier weniger stark ausgeprägt ist, da die Richter unabhängiger sind als die Kommissare. Die Kontrolle durch die Mitgliedstaaten ist aber dennoch effektiv: »At a general level, it may be argued that courts which wish to maintain their authority, legitimacy, and independence must strive not to be overturned. As a consequence, the actions of all courts are fundamentally political in that they anticipate the possible reactions of other political actors in order to avoid intervention. [...] The court must be fearful, however, that a coordinated attack on its behavior and competencies – through systematic non-compliance or, at the extreme, through a treaty revision – would be disastrous« (Garrett 1992: 558). Schließlich sind auch die Prinzipien, die die Entscheidungen des EuGH bestimmen, im Einklang mit den Interessen der wichtigsten Mitgliedstaaten Frankreich und Deutschland: Beide Staaten haben zum Beispiel ein Interesse an dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung, um Barrieren für den Export von Gütern und Dienstleistungen der eigenen, wettbewerbsstarken Wirtschaft abzubauen und ihren Absatz auf ausländischen Märkten zu erhöhen. Letztlich agiert der EuGH also im Sinne der wirtschaftlichen Interessen Frankreichs und Deutschlands, die »Regeln des Spiels« entsprechen den Präferenzen dieser Länder (ebd.: 558f.). »One might even suggest that the Court of Justice has

Ähnlich argumentiert Majone (2001): Die kurzfristigen Präferenzen von Kommission und Mitgliedstaaten mögen auseinanderfallen, aber langfristig sind die Aktivitäten der Kommission im Einklang mit den nationalstaatlichen Interessen. Der Zweck der Delegation von Autonomie an die Kommission liegt – wie auch bereits bei Moravcsik (1998) – darin, die Glaubwürdigkeit der Selbstverpflichtung der Nationalstaaten zu erhöhen, den europäischen Integrationsprozess zu vertiefen. Daher nominieren nationale Regierungen Kommissare, die integrationsfreundlicher sind als sie selbst (Majone 2001: 104, 105, 112). Laut Majone (2001: 112) ist eine stetige Vertiefung der Integration langfristig ökonomisch und politisch sinnvoll – dies »wissen« auch die Regierungen:

Governments know that economic, and for some governments even political, integration is the optimal long-run policy, but they also know that they have short-run incentives to renege on this commitment, for example by violating EU rules on state-aid.

Um das *Time-Inconsistency*-Problem zwischen langfristigen und kurzfristigen, möglicherweise der Integration gegenläufigen Interessen zu beheben, benötigen die Nationalstaaten einen politisch unabhängigen Delegierten, der die Integration auch gegen den Widerstand anderslautender, kurzfristiger Interessen durchsetzt.<sup>9</sup>

Die Kommission ist laut Majone (2001: 114) weniger ein Agent, als vielmehr ein Treuhänder der Mitgliedstaaten. Aus der »technokratisch-funktionalistischen« (Wonka 2008: 55) Perspektive Majones lässt sich nur durch den Verzicht der Mitgliedstaaten auf eine direkte politische Beeinflussung der Kommission sicherstellen, dass diese zu einer optimalen, durch bürokratische Expertise geleiteten Regulierung fähig ist. Da die Präferenzen der delegierten Kommissare nicht einfach die Interessen der Prinzipale widerspiegeln (Majone 2001: 112), können Präferenzen kurzfristig voneinander abweichen, langfristig decken sie sich jedoch.<sup>10</sup>

---

tended to act as a de facto agent of the German government by vigorously prosecuting the free trade cause but without extending its reach into other areas of more concern to Germany, such as financial deregulation [sic]« (Garrett 1995: 176).

9 Auch Tsebelis/Garrett (2000: 16) gehen davon aus, dass die Mitgliedstaaten politisch unabhängige Kommissare entsenden: »We think that a series of filters and self-selection mechanisms enables the Commission to take pro-integrationist positions. National delegates of real political power will likely prefer to stay in their country of origin. Moreover, appointments to different positions within the Commission are merit-based. A government may thus prefer to send to Brussels an important and independent personality who will likely exercise significant influence in the Commission rather than a less significant national delegate who may be marginalized.«

10 Wonka (2008) zeigt hingegen, dass die europäischen Kommissare keine von den Nationalstaaten unabhängigen Experten sind. Vielmehr ist auch die Auswahl der Kommissare politisiert: Regierungen versuchen, über die Ernennung von Kommissaren mit ähnlichen Präferenzen die Inhalte der Entscheidungen der Kommission zu beeinflussen. Da die Mitgliedstaaten um die politischen Gestaltungsmöglichkeiten der Kommission wissen, versuchen sie, Kommissare zu nominieren, von denen sie annehmen, dass sie im Interesse des jeweiligen Entsendelands handeln. Dabei gibt es für die Auswahl der Kommissare zwei Selektionskriterien: Bei einem

Supranationalisten hingegen behaupten, dass der Integrationsprozess unaufhaltsam die Kapazitäten der Mitgliedstaaten verringert, die Ergebnisse des Prozesses zu kontrollieren (Stone Sweet/Sandholtz 1998: 5). Ausgangspunkt der Integrationsdynamik sind grenzüberschreitende, transnationale, vorwiegend wirtschaftliche Austauschprozesse (Handel, Investitionen, Bildung europäischer Interessenverbände). Unterschiedliche, separate nationale Rechtssysteme sind eine Quelle von Transaktionskosten für transnationale Akteure. Steigt das Volumen grenzüberschreitender Transaktionen, nimmt auch der Bedarf dieser Akteure nach supranationaler Regelsetzung, Koordination und Regulierung zu (ebd.: 11). Hier bedient sich der Supranationalismus bei seinem intellektuellem Vorgänger, dem Neofunktionalismus: Gemäß einer *Spillover*-Logik erzeugt die Integration in einem Bereich Druck, auch andere Bereiche auf europäischer Ebene zu regulieren. Allerdings wird dabei der Automatismus der funktionalistischen Logik des Neofunktionalismus nicht übernommen; die Integration »schwappt« nicht automatisch von einem Bereich in einen anderen herüber, sobald die Vergemeinschaftung eines Politikfelds eine funktionale Notwendigkeit der supranationalen Verregelung weiterer Politikbereiche erzeugt. Vielmehr üben Akteure, die von einheitlichen Regelungen profitieren würden, mit politischen und rechtlichen Mitteln Druck auf nationale Regierungen oder supranationale Organisationen aus, immer neue Politikfelder auf europäischer Ebene zu regulieren (ebd.: 2, 11f.; Nölke 2005: 145, 150ff.). Besonders wichtig sind dabei Klagen privater Parteien vor dem EuGH (*third-party dispute resolution*). Die Interaktionen zwischen privaten Akteuren und dem europäischen Rechtssystem erzeugen einen *virtuous circle* (Stone Sweet/Carporaso 1998: 100), bei dem Transaktionskosten kontinuierlich verringert werden. Der transnationale Austausch wird dadurch stimuliert und die Nachfrage nach einheitlichen Regeln steigt weiter (Stone Sweet/Sandholtz 1998: 2; Nölke 2005: 145, 150). Pierson (1998) hat auf den Effekt eines *policy feedback* hingewiesen, bei dem Akteure die neuen Möglichkeiten eines »Über-Bande-Spiels« zunehmend strategisch nutzen. So wird eine sich selbst erhaltende Dynamik erzeugt, die auf unvorhersehbare Weise auf die größere politische Umwelt zurückwirkt und die innere Funktionsweise des politischen Systems rekonfiguriert (Stone Sweet/Carporaso 1998: 101). Diese komplexen Wechselwirkungen zwischen Marktakteuren, Lobbyisten,

---

defensiven Selektionsmotiv sollen Gesetzesvorschläge verhindert werden, die erhebliche Anpassungskosten für den jeweiligen Nationalstaat zur Folge hätten. Da institutionelle Anpassungen erhebliches politisches Konfliktpotenzial bergen und zu Auseinandersetzungen mit Parteien, Gewerkschaften, Unternehmen usw. führen mögen, kann die Wiederwahl der Regierung gefährdet werden. Ein offensives Selektionsmotiv zielt darauf ab, Gesetzesvorschläge dahin gehend zu beeinflussen, dass sie ein europäisches Regelungsregime etablieren, das dem eigenen Interesse entspricht und letztlich hilft, die Wettbewerbsvorteile heimischer Unternehmen zu wahren.

Gesetzgebern und Klägern determinieren letztlich Geschwindigkeit und Reichweite der europäischen Integration (Stone Sweet 2003: 20).

Die Regierungen der Mitgliedstaaten können den Integrationsprozess allenfalls verlangsamen oder in eine gewisse Richtung lenken, aber nicht kontrollieren (Nölke 2005: 153f.; Stone Sweet/Sandholtz 1998: 12).<sup>11</sup> Zwar sind die europäischen Verträge die Grundlage der supranationalen Institutionalisierung, aber die geschaffenen Institutionen entwickeln eine Eigendynamik, die von Initiatoren der Verträge weder vorhergesehen wurde noch vorgesehen war (Pierson 1998; Nölke 2005: 156; Stone Sweet/Sandholtz 1998: 18).<sup>12</sup> Besonderes Gewicht misst der Supranationalismus hierbei der Europäischen Kommission und dem EuGH bei. Die Schaffung von Institutionen mit einem ausgeprägten Interesse an der Fortführung der Integration bestimmt den Integrationsprozess wesentlich (Nölke 2005: 156). Kommission und EuGH verfolgen demzufolge ein gemeinsames Ziel: die Maximierung des eigenen Einflussbereichs. Daher verfolgen sie eine pro-integrative Agenda (Pollack 1998: 219).<sup>13</sup> Die supranationalen Organisationen sind somit nicht etwa passive Werkzeuge der Mitgliedstaaten, sondern streben in ihrem Eigeninteresse danach, ihre Autorität und Autonomie auszudehnen (Pierson 1998: 35; Pollack 1998: 219).

Pollack (1997) leitet aus der Perspektive des *Rational-Choice*-Institutionalismus ab, dass die Kommission theoretisch durchaus über autonome Handlungs-

11 Dies gilt natürlich nur für den Bereich der wirtschaftlichen Integration im Rahmen des Binnenmarkts. Andere Bereiche wie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP) oder die Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) werden durch eine intergouvernementale Logik bestimmt und von den Nationalstaaten kontrolliert.

12 Der Integrationsprozess lässt sich durch die Mitgliedstaaten aus einer Reihe von Gründen nicht vollständig kontrollieren. Erstens ist die Überwachung der supranationalen Organisationen (Agenten) durch die Mitgliedstaaten (Prinzipale) lückenhaft. Da Regierungen einen vergleichsweise kurzen Zeithorizont haben, können sie zweitens die Langzeitfolgen einzelner Integrationsakte nicht überschauen (Pierson 1998: 34). Drittens sind die unbeabsichtigten Nebeneffekte einer sich verselbstständigenden Integration wegen der Dynamik und Komplexität des Prozesses sowie der zuweilen kreativen Auslegung der Verträge durch Kommission und EuGH von den nationalen Regierungen ohnehin nicht im Vorhinein zu kalkulieren: »As the number of decisions made and the number of actors involved grows, interactions – among actors and among policies – increase geometrically« (ebd.: 39). Regierungen werden so zunehmend von Regeln eingeschränkt, deren Produktion sie nicht kontrollieren (Stone Sweet/Sandholtz 1998: 18). Viertens ist die supranationale Institutionalisierung nicht nur aufgrund von Pfadabhängigkeit, sondern auch wegen der institutionellen Gestaltung der EU irreversibel (Stone Sweet/Sandholtz 1998: 19). Mitgliedstaaten können EuGH-Urteile lediglich durch eine Vertragsänderung rückgängig machen. Hierbei bestehen allerdings extrem hohe Hürden: Eine Vertragsrevision bedarf der Einstimmigkeit unter den Mitgliedstaaten und einer anschließenden Ratifikation auf nationaler Ebene durch Parlamente und zum Teil durch die Bevölkerungen (Stone Sweet/Carporaso 1998: 96; Pierson 1998: 44).

13 Vergleiche hierzu die Diskussion der Präferenzen der Kommission in Kapitel 1.4.

spielräume verfügt und sich so von der Kontrolle der Mitgliedstaaten emanzipieren kann. Mithilfe des *Principal-Agent*-Ansatzes verdeutlicht Pollack (1997), dass opportunistische Agenten (Kommission, EuGH) Interessenunterschiede zwischen den Prinzipalen (Mitgliedstaaten) ausnutzen können, um eigene Handlungsmöglichkeiten zu erschließen. Informationsasymmetrien zulasten der Prinzipale können ebenfalls zu *agency loss* führen. Zwar können die Prinzipale Kontrollmechanismen einführen, da jedoch die Kosten für eine perfekte Überwachung sehr hoch sind, bleibt die Kontrolle unvollständig (Pollack 1997: 108f., 113). Unter gewissen Bedingungen kann sich die Kommission so der Aufsicht der Mitgliedstaaten entziehen und durch ihre formellen sowie informellen<sup>14</sup> *Agenda-Setting*-Kapazitäten europäische Politiken beeinflussen. Die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Zuge des Binnenmarktprojekts hat der Kommission zusätzliche strategische Gestaltungsspielräume eröffnet, mithilfe ihres Initiativrechts im Rat Politikziele zu verfolgen, die ihrer eigenen Präferenz entsprechen. Um Zustimmung zu erhalten, müssen Gesetzesentwürfe nicht mehr die Situation aller, sondern lediglich einer qualifizierten Mehrheit von Mitgliedstaaten verbessern (Pollack 1997: 121ff.).

Wie Schmidt (1998, 2000, 2001) gezeigt hat, ist die Kommission sogar in der Lage, ihre Gestaltungsmöglichkeiten über das *Agenda-Setting* hinaus zu erweitern und damit stärker als von Intergouvernementalisten und selbst Supranationalisten angenommen, Politikergebnisse auch entgegen den Präferenzen der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Im Zusammenspiel mit ihren formalen Kompetenzen kann die Kommission so auf Abstimmungsverhalten von Mitgliedstaaten im Rat entscheidend Einfluss nehmen. Durch die Nutzung oder Herbeiführung von Gerichtsurteilen kann die Kommission die Rückfallposition der Mitgliedstaaten so verändern, dass eine Nicht-Einigung extrem kostspielig wird. Die Mitgliedstaaten entschließen sich zur »Wahl des kleineren Übels«. Sie stimmen einer Kommissionsinitiative zu, auch wenn diese gegenüber dem Status quo im Grunde eine Verschlechterung darstellt, solange der Entwurf ihre Situation im Vergleich zur neuen Rückfallposition verbessert (Schmidt 2001: 176). Zudem kann die Kommission durch strategischen Einsatz ihrer Kompetenzen die Prä-

---

14 Zudem kann die Kommission durch weitere Strategien den Politikprozess aktiv gestalten. Auf informellem Wege kann die Kommission aufgrund von Informationsvorteilen und diffusen Interessen der Mitgliedstaaten die Problemwahrnehmung der nationalen Regierungen beeinflussen und selektiv Problemlösungen etablieren (*discourse framing*; Bauer 2002: 386ff.; Pollack 1997: 124ff.). Überdies kann die Kommission dritte Parteien darin fördern, Themen auf die öffentliche Agenda zu setzen und Lobbying zu betreiben (*lobby sponsoring*; Bauer 2002: 388ff.). Weiterhin kann die Kommission auch bei der Implementierung von Beschlüssen Politikergebnisse beeinflussen (Hix 2005: 29).

ferenzen einzelner Mitglieder gezielt beeinflussen und so eine Entzweigung der Opposition erwirken (»Teile und herrsche«; Schmidt 2000).<sup>15</sup>

Mit Bezug auf den Einfluss der Kommission lässt sich die Debatte über die Triebkräfte des europäischen Integrationsprozesses abschließend wie folgt zusammenfassen: Aus Sicht der intergouvernementalistischen Erklärungsansätze verfügt die Kommission über keinerlei autonome Gestaltungsmacht, um ihre Präferenzen gegen den Widerstand der wichtigsten Mitgliedstaaten durchzusetzen. Die Supranationalisten haben dem entgegengehalten, dass der Integrationsprozess nicht durch die nationalen Regierungen kontrolliert wird, sondern von einem dynamischen Zusammenspiel zwischen privaten transnationalen Akteuren, Kommission und EuGH angetrieben wird. Pollack und Schmidt haben daran anschließend demonstriert, dass die Kommission über zum Teil erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten verfügt.

### 3.2 Warum ist die supranationale Dynamik der intergouvernementalen Logik überlegen?

Betrachtet man die verschiedenen Politikbereiche der EU, wird deutlich, dass teils intergouvernementale Logiken – klassischerweise bei der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik – und teils supranationale, etwa bei der Binnenmarktintegration, dominieren. Die wirtschaftliche Integration in Europa ist zu einem erheblichen Teil die Geschichte der stetigen Ausweitung des Anwendungsbereichs des Wettbewerbsrechts. So ist der Bereich des europäischen Wettbewerbsrechts, genauer des Beihilferechts, eine klassische Domäne von Theorieperspektiven, die die Macht von supranationalen Institutionen gegenüber den Mitgliedstaaten hervorheben (Pollack 1997; Stone Sweet/Sandholtz 1997; Burley/Mattli 1993; Stone Sweet/Carporaso 1998). Nirgendwo sonst verfügt die Kommission über derartige Entscheidungsbefugnisse und Kompetenzen wie bei der Wettbewerbskontrolle, nirgendwo sonst ist sie derartig frei von institutionell verankerten Kontrollmöglichkeiten der Nationalstaaten (Cini/McGowan 1998; McGowan 2000; Wise 2007: 12). Die Wettbewerbskontrolle, insbesondere die Beihilfeaufsicht, gilt als das »einzig wahrhaft supranationale Politikfeld« (Blauberger 2009: 55; McGowan/Wilks 1995: 142; Schmidt 1998: 56ff.; siehe Kapitel 1.3).

---

<sup>15</sup> Auf die von Schmidt herausgearbeiteten Kommissionsstrategien gehe ich in Kapitel 6.2.2 nochmals ausführlicher ein.

Gleichzeitig war von dem Streit um die Privilegien öffentlich-rechtlicher Banken ein Regulierungsfeld betroffen, in dem sich die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen erhalten und die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommission stark eingeschränkt haben. Wie Story/Walter (1997) dargestellt haben, hat der Europäische Rat trotz des ansonsten äußerst integrationsfreundlichen Klimas des Binnenmarktprojekts sichergestellt, dass die Implementation von einheitlichen europäischen Bank- und Finanzregeln den nationalen Regierungen vorbehalten blieb. Die über den Modus der positiven Integration erzielten Integrationsfortschritte blieben – verglichen mit der Dynamik des Binnenmarktprojekts – insgesamt gering. Bei der Integration von Finanzdienstleistungen überwog folglich eine intergouvernementale Logik (Mügge 2006: 1007; siehe hierzu Kapitel 4.1).

Nimmt man das Ergebnis der Auseinandersetzung um öffentlich-rechtliche Banken vorweg, stellt man jedoch fest, dass die Annahmen des Supranationalismus selbst unter denkbar ungünstigen Voraussetzungen (siehe Kapitel 1.4) dennoch insgesamt zutreffen. Private Akteure und Kommission haben sich gegen den Widerstand der deutschen Seite durchgesetzt. Dadurch wurde der Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts auf den Finanzbereich ausgedehnt. In diesem Fall hat sich also die supranationale Logik gegen die intergouvernementale durchgesetzt. Die Kommission verfügt demnach tatsächlich über die Fähigkeit, den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts auch in sensiblen Bereichen gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchzusetzen. Es stellt sich die Frage, warum die – vom Ausgangspunkt her gedacht immer wieder überraschende – Ausweitung des Wettbewerbsrechts gemäß der vom Supranationalismus postulierten Dynamik betrieben wird. Was sind also die Gründe dafür, dass sich im hier untersuchten Fall die supranationale Logik der intergouvernementalen als überlegen erwiesen hat? Warum verfügt der negative Integrationsmodus über eine derartig große Durchschlagskraft?

Die hier verfolgte Forschungslogik entspricht somit nicht einem systematischen Hypothesen- oder Theorientest. Die Vorhersagen des Supranationalismus werden für den vorliegenden Fall als weitgehend zutreffend anerkannt. Vielmehr sollen Ursachen und Mechanismen herausgearbeitet werden, die in diesem Fall die Überlegenheit der supranationalen Logik begründen. Somit rücken diejenigen Prozesse in das Zentrum der Analyse, die zeitlich vor der Supranationalisierung von Politikbereichen liegen. Damit sind Prozesse gemeint, bei denen der Anwendungsbereich europäischen Rechts ausgedehnt wird. Bezogen auf das Vokabular des Supranationalismus bedeutet dies, zu untersuchen, warum es zu einem *Spillover* kommt. Dies ist nicht zuletzt deshalb notwendig, da der *Spillover*-Mechanismus in der Theorie verkürzt dargestellt wird. Zwar unterscheidet sich der *Spillover*-Begriff des Supranationalismus von dem funktionalistischen Konzept seines intellektuellen Vorgängers, dem Neofunktionalismus,

jedoch weist auch das Konzept des Supranationalismus nach wie vor funktionalistische und vor allem apolitische Verkürzungen auf: Durch den Rückgriff auf die Transaktionskostenökonomik von Douglass C. North (1990; siehe Stone Sweet 2003: 19) wird die Entstehung von supranationalen Institutionen als effiziente Lösung von Problemen kollektiven Handelns interpretiert. So wird »die endogene und expansive Logik des Neo-Funktionalismus bewahrt, aber nun auf die Grundlage der weit verbreiteten Verhaltensannahmen egoistischer, rationaler und strategischer Akteure gestellt« (Nölke 2005: 155). Nationalstaaten akzeptieren supranationale Lösungen letztlich, um die Generierung allgemeinen Wohlstands nicht zu behindern. Diese Sichtweise verstellt allerdings den Blick auf den politischen und konfliktgetriebenen Charakter des Integrationsprozesses. Mit anderen Worten: Offensichtlich existiert eine Art *Spillover*-Mechanismus, wie und warum er greift, ist jedoch unklar.

An diesem Punkt knüpft meine Untersuchung an. Ich rekonstruiere für einen besonders umstrittenen Fall, mit welchen Strategien die Kommission ihre Ziele verfolgt hat, welche Wirkungen diese Strategien entfaltet haben und welche historischen, institutionellen und strukturellen Bedingungen den Erfolg der Kommission begünstigt haben.

# Kapitel 4

## Integrationsdynamiken in der Europäischen Union: Finanzmarktintegration und Wettbewerbsrecht

Die Liberalisierung deutscher öffentlich-rechtlicher Banken ist zwei Prozessen zuzuordnen: der europäischen Finanzmarktintegration und der Fortentwicklung des europäischen Beihilferechts. Um den vorliegenden Fall verstehen zu können, müssen zunächst diese beiden Hintergrundprozesse eingehender beschrieben werden. Dabei wird deutlich, dass die genannten Bereiche bis Ende der 1990er-Jahre durch unterschiedliche Integrationsdynamiken bestimmt waren: durch die Nationalstaaten blockiert im Fall der Finanzmarktintegration (Kapitel 4.1), durch Kommission und EuGH vorwärtsgetrieben im Fall der Beihilfekontrolle (Kapitel 4.2). Lange Zeit waren die Integrationsverläufe in beiden Bereichen unverbunden. Doch durch den Landesbanken-Fall wurden sie miteinander verknüpft: Politisch nicht herbeiführbare Integrationssschritte im Bereich der Finanzdienstleistungen wurden nun mit den Mitteln der Beihilfekontrolle rechtlich durchgesetzt.

### 4.1 Die politisch blockierte Integration von Märkten für Finanzdienstleistungen: Dominanz der Nationalstaaten

Die europäische Finanzmarktintegration – aber auch die Entwicklung der Landesbanken – lässt sich nur vor dem Hintergrund der Internationalisierung und Liberalisierung des Finanzgeschäfts verstehen. Dieser Prozess setzte bereits in den 1960er-Jahren ein. Das 1944 etablierte Bretton-Woods-System von Kapitalverkehrskontrollen und festen Wechselkursen erodierte zusehends (Lütz 2002: 137). Eine Ursache hierfür war die Herausbildung der sogenannten Euromärkte. Dabei handelte es sich um *Offshore*-Finanzplätze in London, Zürich und Luxemburg, auf denen Banken Geschäfte in Fremdwährung tätigen konnten, ohne von den Restriktionen ihrer Heimatländer eingeschränkt zu werden. Banken entdeckten und nutzten diese weitgehend unregulierten Märkte, um neue, lukrative Geschäftsfelder zu erschließen (Helleiner 1994: 82; Lütz 2002: 137). Obwohl

dabei nationale Kapitalverkehrskontrollen unterlaufen wurden, ergriffen die Nationalstaaten keinerlei Maßnahmen zur Regulierung dieser *Offshore*-Zentren. Dafür gab es zwei Gründe: Während erstens die Sitzländer von Euromärkten von den steigenden Steuereinnahmen und der Aufwertung ihrer Finanzstandorte direkt profitierten, nutzten zweitens die übrigen Staaten die Euromärkte, um dringend benötigtes Kapital zur Finanzierung ihrer Staatshaushalte aufzunehmen.<sup>1</sup> So vollzog sich »[i]m Schatten des keynesianischen Nachkriegskonsenses von Bretton Woods [...] eine politisch tolerierte Internationalisierung des Finanzgeschäftes« (Lütz 2002: 152). Auch deutsche Landesbanken engagierten sich im großen Umfang auf diesen »Abenteuerspielplätzen« (Helleiner 1994: 169). Die Entstehung der Euromärkte war für die Entwicklung der Landesbanken zu internationalen Finanzmarktakteuren besonders wichtig (siehe dazu die Ausführungen in Kapitel 5.1.2, Seite 122f.).

Auf die schleichende, aber immer mehr destabilisierende Unterwanderung der gegenseitigen Abschottung der nationalen Kapitalmärkte folgte ab den 1970er-Jahren schließlich eine Welle von Deregulierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen (Lütz 2002: 137). Durch einseitige Vorstöße zunächst der USA entstand ein Anpassungsdruck auf den Rest der Welt.<sup>2</sup> Dies erzeugte eine wechselseitige Dynamik des »deregulativen Schneeballs« (Helleiner 1994; Lütz 2002: 141). Als sich in den 1980er- und 1990er-Jahren die Globalisierung des Finanzgeschäfts weiter beschleunigte, fürchteten die europäischen Staaten, dass das räumlich zunehmend ungebundene Finanzgeschäft abwandern würde und dass heimische Unternehmen beim Zugang zu den Finanzmärkten benachteiligt werden könnten. Die Schaffung eines gemeinsamen, liberalisierten europäischen Finanzmarkts sollte dem entgegenwirken. Die europäische Finanzmarktintegration war sowohl eine Reaktion der Mitgliedstaaten auf den verstärkten Wettbewerbsdruck als auch eine aktive Gestaltung der weltweiten Finanzmarktliberalisierung und wurde so selbst zur Triebfeder weiterer Deregulierungsschritte in den USA und anderswo (Lütz 2002: 150ff.).

Bei der europäischen Finanzmarktintegration ist grundsätzlich zwischen zwei Prozessen zu unterscheiden: zwischen der Finanzmarktliberalisierung, also der Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs, vor allem durch den Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und sonstigen Handelshemmnissen

---

1 Dies gilt besonders für die 1970er-Jahre: Während der Öl-Krisen wurden die Leistungsbilanzüberschüsse der Öl exportierenden Länder auf den Euromärkten »recycelt«, indem die Öl importierenden Staaten diese sogenannte Petro-Dollar für die Finanzierung ihrer Staatsdefizite heranzogen (Lütz 2002: 139f.).

2 1971 kündigte die USA die Dollarbindung auf, 1973 wurden flexible Wechselkurse eingeführt und das Bretton-Woods-System fester Wechselkurse endgültig abgeschafft. Im Jahr 1974 bauten die USA ihre nationalen Kapitalverkehrskontrollen ab, weitere Länder folgten (Lütz 2002: 140f.).

(Story/Walter 1997: 17), sowie der eigentlichen Finanzmarktintegration, der Schaffung von integrierten Märkten für Finanzdienstleistungen. Hierzu gehört auch die Regulierung des Bankenwesens. Die Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs wurde bereits im Zuge des Binnenmarktprogramms verwirklicht.<sup>3</sup> Dies betraf alle kurzfristigen grenzüberschreitenden monetären Geschäfte: den Wertpapierhandel, das Kredit-, Kontokorrent- und Warentermingeschäft. Dazu vereinbarten die Mitgliedstaaten den Abbau aller devisen- und anlagenrechtlichen sowie steuerlichen Schranken (Zitener 1999: 148f.). Die Integration von Finanzdienstleistungen wurde jedoch zunächst ausgeklammert. Die Kommission erachtete es aus strategischen Gründen als ungünstig, dieses politisch heikle Thema aufzugreifen, da sonst das gesamte Binnenmarktprojekt und die anvisierte Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) gefährdet werden könnte (zu den Gründen für die Zurückhaltung der Kommission siehe Kapitel 5.2.2). Das Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts (1985) enthielt nur einige wenige, allgemein gehaltene Absätze zur Integration von Finanzdienstleistungen (Jabko 2006: 57).

Als die Kommission Ende der 1980er-Jahre die Integration von Finanzdienstleistungen in Angriff nahm, führte der bereits in Kapitel 1.4 beschriebene Zielkonflikt zwischen Wettbewerbspolitik (Marktliberalisierung) und Industriepolitik (Marktsteuerung) aufgrund der heterogenen industriepolitischen Präferenzen der Mitgliedstaaten zu einer Blockade der Liberalisierungs- und Integrationsbemühungen.<sup>4</sup> Die Integration des europäischen Finanzsektors sollte zwar die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Finanzindustrie stärken (Helleiner 1994: 160): Der Rückstand der im Gegensatz zu den USA und Japan als unterkapitalisiert und fragmentiert erachteten europäischen Finanzwirtschaft sollte durch die Einführung von Dienstleistungs- und Wettbewerbsfreiheit für Finanzinstitutionen wettgemacht werden (Lütz 2002: 146f.). Da hier jedoch für die nationalen Ökonomien sensible Bereiche wie das Bankenwesen, die Versicherungswirtschaft, die Kontrolle über den Wertpapierhandel sowie damit zusammenhängend der Bereich der Unternehmenskontrolle betroffen waren, waren die Mitgliedstaaten darauf bedacht, die Kontrolle über den Prozess zu wahren (Quaglia 2012: 3). Weil die Regierungen überdies aufgrund der großen institutionellen Unterschiede zwischen den nationalen Finanzsystemen befürchteten, durch eine einheitliche europäische Regulierung Wettbewerbsnachteile für die eigene Finanzwirtschaft in Kauf nehmen zu müssen, erwies sich die Konsens-

---

3 Die vollständige Liberalisierung des grenzüberschreitenden Kapitalverkehrs wurde 1988 mit Wirkung zum 1.7.1990 beschlossen. Einige Länder beanspruchten längere Übergangsfristen.

4 Siehe Kapitel 1, Seite 28, Fußnote 28. Erst Ende der 1999er-Jahre überwandten die Mitgliedstaaten ihre Differenzen (siehe hierzu weiter unten Fußnote 6).

findung Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre als schwieriger und umstrittener Prozess (Mügge 2006: 991).

Wie schwierig die Schaffung eines integrierten europäischen Wirtschaftsraums für Finanzdienstleistungen war, zeigen die verhältnismäßig bescheidenen Integrationschritte in diesem Bereich. Ganz im Einklang mit der Integrationsweise des Binnenmarktprojekts versuchte die Kommission, Harmonisierungsbemühungen auf die Festlegung von Mindeststandards zu beschränken und gleichzeitig das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung sowie das Ursprungslandprinzip einzuführen (Story/Walter 1997: 17; Underhill 1997: 107).<sup>5</sup> Jedoch sorgte der Europäische Rat 1987 dafür, dass die Kompetenzen bei der Schaffung eines gemeinsamen Regulierungsrahmens für den Bankensektor bei den Nationalstaaten verblieben. Entgegen den Vorstellungen der Kommission einigte man sich auf ein Verfahren, bei dem der Ministerrat mit einfacher Mehrheit Gesetzesentwürfe der Kommission ablehnen konnte (Story/Walter 1997: 21). Erst nach langwierigen Verhandlungen über einen Zeitraum von zehn Jahren und insgesamt drei Bankenrichtlinien konnte ein einheitlicher europäischer Regulierungsrahmen für den Bankensektor geschaffen werden (Ziltener 1999: 149f.). Die Verhandlungen über die Harmonisierung von Mindeststandards wurden von teilweise heftigen Disputen zwischen den Mitgliedstaaten einerseits und zwischen Mitgliedstaaten und Kommission andererseits geprägt (Lütz 2002: 148; Story/Walter 1997: 253). Die Regulierung von Banken war in den verschiedenen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während in Kontinentaleuropa – vor allem in Deutschland – ein Universalbankensystem vorherrschte und Unternehmen sich hauptsächlich über Bankkredite finanzierten, wurde in Großbritannien das Investmentbanking strikt vom Kreditgeschäft getrennt. Außerdem war die Kapitalmarktfinanzierung von Unternehmen dort wesentlich häufiger als anderswo. Entsprechend stark war der deutsche Kapi-

---

5 Beide Prinzipien wurzeln in der Rechtsprechung des EuGH. Die Grundlagen wurden bereits in dem Dassonville-Urteil (EuGH, Rs. 8/74, Staatsanwaltschaft/Benoit und Gustave Dassonville, Slg. 1974, 837) sowie dem Cassis-de-Dijon-Urteil (EuGH, Rs. 120/78, Rewe-Zentral AG/Bundesmonopolverwaltung für Brandwein, Slg. 1979, 649) gelegt. Das Prinzip der wechselseitigen Anerkennung besagt, dass Mitgliedstaaten die Standards und Regulierungen von Gütern anderer EU-Länder anerkennen müssen. Das Ursprungslandprinzip legt fest, dass dabei die Standards des Erzeugerlandes maßgeblich sind. In der Folgezeit hat der EuGH das Prinzip auf die Dienstleistungs-, Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit ausgedehnt. Im Rahmen des Binnenmarktprojekts wurde das Prinzip schließlich zu einem Teil des Maßnahmenpakets im Weißbuch »Vollendung des Binnenmarktes« (Ziltener 1999: 141f.). Dadurch ist es nicht länger notwendig, sich im Rahmen des positiven Integrationsmodus in häufig schwierigen und langwierigen Verfahren auf gemeinsame Standards zu einigen. Stattdessen werden alle Handelshemmnisse für den innergemeinschaftlichen Handel, die auf unterschiedlichen Produktstandards beruhen, entweder automatisch oder mit rechtlichen Mitteln auf dem Wege der negativen Integration beseitigt.

talmarkt reguliert und der britische liberalisiert. Der Prozess führte zu »battles between different financial systems for hegemony in Europe« (Story/Walter 1997: 306). Die nationalen Interessen dominierten die Aushandlungsprozesse zwischen den Mitgliedstaaten. Selbst die Bestätigung des Ursprungslandprinzips scheiterte. Zwar hatte der Entwurf der Kommission für die zweite Bankenrichtlinie vorgesehen, das Prinzip für den Bankensektor zu formalisieren, jedoch sicherten sich die Mitgliedstaaten die Option, das Ursprungslandprinzip aus Gründen des allgemeinen Interesses außer Kraft zu setzen. So einigte sich der Rat darauf, dass bei der Eröffnung von Auslandsfilialen von Banken zunächst das Bestimmungsland eine Genehmigung erteilen musste. Die Versuche der Kommission, ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen auf Finanzdienstleistungen auszuweiten, erwiesen sich ebenso als erfolglos. Die Mitgliedstaaten verweigerten die Subsumption des Bereichs unter das europäische Wettbewerbsregime. Vor allem Deutschland sorgte dafür, dass Banken als Angelegenheit des öffentlichen Interesses definiert wurden (Story/Walter 1997: 251ff.). So blieb der Bankensektor bis in die 1990er-Jahre hinein für die Kommission »brachliegendes Terrain« (Van Miert 2000: 105). Story/Walter (1997: 262) stellen zu den Bankenrichtlinien fest:

They were presented as heralding a new EU world in banking, where the home-country principle held sway. In fact, the negotiations revealed the determination of member states to preserve as much as possible of their host-country powers [...]. The Second Banking directive's reference to the general interest signalled a consensus on host-country responsibility for monetary policy and for banking solvency, including its linkage to the securities business.

Noch stärker als im Bankensektor schränkten die Mitgliedstaaten die Macht der Kommission für die Bereiche der Versicherungswirtschaft, des Wertpapierhandels und des Investmentbankings ein. Die Verhandlungen waren ein »zähes Ringen« (Jabko 2006: 84). Der Rat einigte sich schließlich 1991 auf ein Verfahren, bei dem die Kommission dem Rat nur Vorschläge zur Abstimmung vorlegen durfte, denen zuvor das von den Mitgliedstaaten dominierte Insurance Committee (IC) mit qualifizierter Mehrheit zugestimmt hatte (Story/Walter 1997: 21). In diesem Bereich verweigerten die Mitgliedstaaten der Kommission folglich sogar das Initiativrecht. Somit war die *Agenda-Setting*-Macht der Kommission beschnitten worden. Auch hier konnte den Wettbewerbsregeln keine Geltung verschafft werden: Die Kommission stimmte 1993 einer Gruppenausnahme aus dem Wettbewerbsrecht für den Versicherungssektor zu (ebd.: 254). Beim Wertpapierhandel und Investmentbanking wurde erst nach langwierigen Verhandlungen zwischen 1988 und 1992 ein gemeinsamer Rahmen geschaffen, bei dem sich die Kompetenzen der Kommission lediglich auf Beratungen und Informationsaustausch beschränkten (ebd.: 22f.).

In den Verhandlungen über gemeinsame Standards für Finanzdienstleistungen wurden letztlich keine echten europäischen Regulierungen durchgesetzt. Den Nationalstaaten verblieben Schlupflöcher für protektionistische Maßnahmen. Auch die Implementierung verlief äußerst schleppend. Einige Mitgliedstaaten hatten bis 1996 nicht eine einzige Bestimmung der Beschlüsse umgesetzt (Mügge 2006: 1004f.). Die kontinentaleuropäischen Finanzmärkte verblieben weitgehend voneinander abgeschottet, die Finanzsysteme wurden nach wie vor von nationalen Institutionen reguliert (ebd.: 992). Der Kommission war es also bis Ende der 1990er-Jahre nicht gelungen, auf politischem Wege unter den Mitgliedstaaten einen Konsens herbeizuführen, um den Modus der negativen Integration im Finanzdienstleistungssektor zu aktivieren und so einen interjurisdiktionellen Wettbewerb zwischen den verschiedenen nationalen Regulierungsmodellen in Gang zu setzen. Im Zuge des Binnenmarktprojekts wurden zwar die Finanzmärkte liberalisiert, nicht aber die Märkte für Finanzdienstleistungen integriert (De Visscher/Maiscocq/Varone 2008: 19; Bieling 2003: 209f.).<sup>6</sup>

## 4.2 Die Durchsetzung eines effektiven Beihilferegimes in der EU: Kommission und EuGH als strategisches Tandem

Neben der Finanzmarktintegration ist die Liberalisierung von Sparkassen und Landesbanken im Zusammenhang mit einem weiteren Prozess zu betrachten: der sukzessiven Durchsetzung einer strikten Beihilfekontrolle durch die Kom-

---

<sup>6</sup> Erst Ende der 1990er-Jahre gelang bei der Integration von Märkten für Finanzdienstleistungen der Durchbruch. Der 1999 beschlossene Financial Service and Action Plan (FSAP) führte in der Folgezeit zu wirklich integrierten Märkten für Finanzdienstleistungen (De Visscher/Maiscocq/Varone 2008). Die europäischen Regierungen einigten sich auf die Beseitigung von Regulierungsunterschieden im Banken-, Wertpapier- und Versicherungssektor bis 2005 (Lütz 2002: 149). Die Bedeutung von Ministerrat und EP trat stärker in den Hintergrund und wurde auf die Definition von Rahmenrichtlinien und Implementierungsprinzipien reduziert (Bieling 2003: 213f.). Für eine Erklärung, warum die Mitgliedstaaten nun dazu bereit waren, tief gehenden Integrationsschritten zuzustimmen und die Kontrolle über Finanzdienstleistungen aufzugeben, wird in der Literatur auf einen Präferenzwandel von Mitgliedstaaten und/oder der Finanzindustrie verwiesen (Grahl/Teague 2005; Mügge 2006; Quaglia 2008, 2010). Zudem waren in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre in der EU vermehrt Mitte-Links-Bündnisse an die Regierung gekommen. Die »neue Sozialdemokratie« zeichnete sich unter anderem durch die programmatische Gemeinsamkeit aus, durch die Liberalisierung der Finanzmärkte neue Wachstumspotenziale erzeugen zu wollen und so die europäische Ökonomie zu revitalisieren. Die späten 1990er-Jahre können zudem als Hochzeit der *new economy* und einer börsengetriebenen Wachstumsstrategie angesehen werden.

mission. Hierbei wird ersichtlich, dass sich der vorliegende Fall in eine Vielzahl von Wettbewerbsverfahren einreihet, mit denen die Kommission den Anwendungsbereich des Beihilferechts Stück um Stück ausgeweitet und um immer neue Tatbestände ergänzt hat. Bei diesem Prozess der Schärfung des beihilferechtlichen Instrumentariums kommt dem Zusammenspiel von Kommission und EuGH eine besondere Bedeutung zu. Beide bildeten dabei ein strategisches Tandem. Die stetige Erweiterung der beihilferechtlichen Kompetenzen der Kommission ist für die Beantwortung der Forschungsfrage in zweierlei Hinsicht relevant. Erstens wird offenbar, dass die Kommission über weitgehende strategische Möglichkeiten verfügt, ihre Autonomie eigenständig, also ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten, auszudehnen. Zweitens wurden im Verlaufe dieses Prozesses die rechtlichen Grundlagen für die formalen Kompetenzen gelegt, die die Kommission im Landesbanken-Fall ausüben konnte.

Aufgrund des konfliktiven Charakters der Beihilfekontrolle, bei der den Gestaltungsspielräumen nationaler Regierungen enge Grenzen gesetzt werden (siehe Kapitel 1.3), ist es nicht weiter verwunderlich, dass die heutige Geltung des Beihilferechts lange Zeit nicht vollständig durchgesetzt werden konnte, obwohl die Grundlagen bereits in den Römischen Verträgen enthalten waren (Cini 2001: 196). Alle Instrumente der Beihilfekontrolle waren bereits im EWG-Vertrag festgelegt, aber jahrzehntelang nicht oder kaum zum Einsatz gebracht worden. Die Beihilfepolitik fand zuvor praktisch nicht statt (Cini/McGowan 1998: 34). Die Kontrolle staatlicher Beihilfen war lange Zeit der »poor relative« der europäischen Wettbewerbspolitik (Hansen/Van Ysendyck/Zühlke 2004: 202).

Die Entwicklung der europäischen Beihilfeaufsicht seit Gründung der Gemeinschaft ist geprägt von einer inkrementellen Entfaltung der Beihilferegeln und einer graduellen Ausdehnung der Kompetenzen der Kommission. Der Prozess, »in dem die Kommission ihre Kontrollkompetenzen gegen Widerstände der Mitgliedstaaten durchsetzte«, erwies sich als »langwierig und politisch sensibel« (Blauberger 2009: 73). Tatsächlich konnte die Kommission erst in den 1990er-Jahren ein striktes Beihilferegime etablieren. Die Verfahren gegen deutsche Landesbanken und Sparkassen waren dabei ein wichtiger Teilschritt.

In den 1960er-Jahren beschränkte sich die europäische Wettbewerbspolitik hauptsächlich auf die Kartellaufsicht. Weder die Beihilfe- noch die Monopolkontrolle wurde ausgeübt. Dennoch kam es auch während dieser Phase zu einem wichtigen Integrationsschritt: 1962 legte die Kommission dem Rat einen Entwurf für eine Verordnung vor, der die wettbewerbsrechtlichen Prozeduren fixieren sollte. Der Entwurf sollte sicherstellen, dass die Wettbewerbskontrolle in die Hände der Kommission gelegt würde (Cini/McGowan 1998: 19ff.).

Die Annahme der Verordnung 17/1962<sup>7</sup> verschaffte der Kommission wirksame wettbewerbspolitische Instrumente. Zwar wurde das Potenzial dieser Instrumente lange Zeit nicht ausgeschöpft (McGowan 2000: 120), aber es war der Kommission gelungen, die Einrichtung eines von vornherein schwachen und ineffektiven Wettbewerbsregimes zu verhindern. Die Aufsicht über die Einhaltung der europäischen Wettbewerbsregeln wurde zentralisiert, nationale Behörden marginalisiert (Cini/McGowan 1998: 19; Wise 2007: 11f.). Ein ähnlicher Erfolg für den Bereich staatlicher Beihilfen blieb der Kommission allerdings verwehrt: 1966 lehnte der Rat eine vergleichbare Verordnung für die Anwendung des späteren Art. 87 EGV (Definition von mit dem Markt unvereinbaren und vereinbaren Beihilfen) und Art. 88 EGV (Verfahren bei Verstößen gegen die Beihilferegeln) ab.<sup>8</sup>

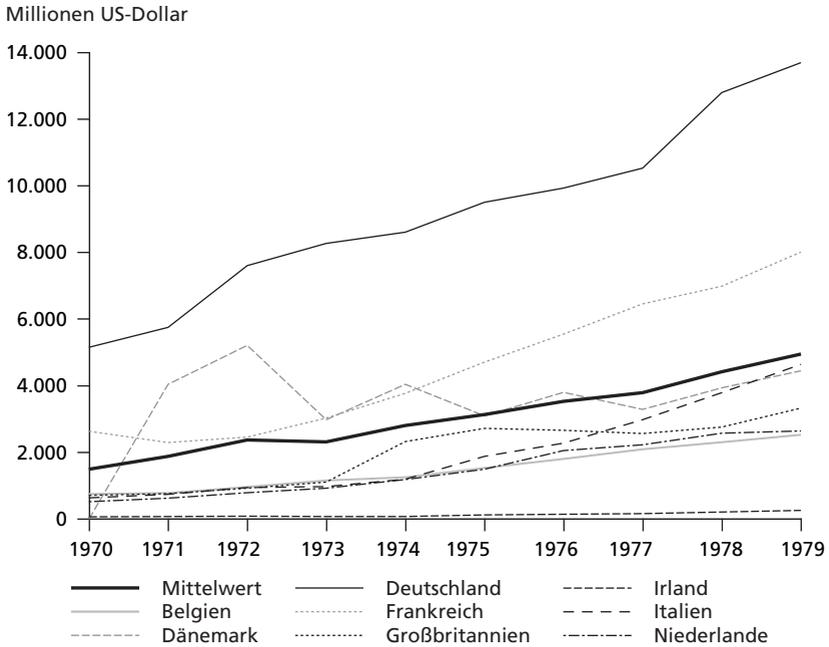
Drei Gründe sind für die Blockierung der Beihilfeaufsicht in den 1960er-Jahren ausschlaggebend. Erstens, während des wirtschaftlichen Wachstums in den 1950er-Jahren war das Thema politisch nicht relevant. Zweitens, in den Zeiten der »Politik des leeren Stuhls« lehnten die Mitgliedstaaten eine Vergemeinschaftung der Subventionskontrolle ab, wie auch andere Integrationsschritte in dieser Phase blockiert wurden. Schließlich, drittens, beförderte der vorübergehende wirtschaftliche Einbruch Ende der 1960er-Jahre nationale, protektionistisch geprägte Krisenstrategien (Lavdas/Mendrinou 1999: 29). Diese Maßnahmen gegen die Wirtschaftskrise wurden mit zunehmender Schwere der wirtschaftlichen Probleme in den 1970er-Jahren intensiviert und »made a mockery of attempts by DG IV to implement its policy effectively« (Cini/McGowan 1998: 27). Das keynesianisch geprägte Krisenmanagement der Nationalstaaten führte zu einem starken Anstieg des Volumens von Staatsbeihilfen (Abbildung 4-1).

Die Anwendung der Wettbewerbsregeln wurde durch den Widerstand der Mitgliedstaaten im Keim erstickt. Besonders stark war der Widerstand gegen eine Verschärfung der Beihilfeaufsicht sowie gegen die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (McGowan 2000: 120f.). Im Jahr 1972 scheiterte die Kommission ein weiteres Mal mit einem Verordnungsentwurf über ein formelles Rahmenwerk für die Beihilfekontrolle. So wurden in den 1970er-Jahren nur selten Beihilfeverfahren eröffnet, die wenigsten davon negativ entschieden. Schließlich lockerte die Kommission Mitte der 1970er-Jahre ihre Position gegenüber staatlichen Beihilfen und erkannte die Notwendigkeit von Maßnahmen gegen die ansteigende Arbeitslosigkeit sowie von Krisenhilfen für angeschlagene Industrieunternehmen an. Die Folge war, dass die Beihilferegeln von den

---

7 Verordnung (EWG) Nr. 17/62 des Rates vom 6.2.1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Art. 81 und 82 EG, Abl. 13 vom 21.2.1961, S. 240.

8 Damals Art. 92 und Art. 93 EWGV.

Abbildung 4-1 Staatliche Beihilfen in der EG<sup>a</sup> 1970–1979

a Ohne Luxemburg.  
Quelle: OECD (2008).

Mitgliedstaaten nun gänzlich ignoriert wurden. Die schwere Rezession hatte die Kommission für externen Druck der Mitgliedstaaten empfänglich gemacht (Cini/McGowan 1998: 28f.).

Nachdem also 1966 und 1972 die Versuche der Kommission gescheitert waren, die durch die Abwesenheit eines prozeduralen Rahmens verursachte regulative Lücke mittels Sekundärgesetzgebung im Rat zu schließen, begann die Kommission damit, diese Lücke durch »weiches« Recht sukzessive zu füllen, das eigentlich lediglich der Selbstbindung der Kommission dient und bei dem die Mitgliedstaaten keinerlei Mitspracherechte haben (Cini 2001: 199). Als Reaktion auf den Unwillen der Mitgliedstaaten, die Beihilfekontrolle zu kodifizieren, etablierte die Kommission in den Folgejahren eine flexible und informelle Verfahrenspraxis, bei der sie die Beihilfepolitik durch Mitteilungen und Einzelfälle auf pragmatische und individualisierte Art und Weise graduell weiterentwickelte (Lavdas/Mendrinou 1999: 29f.). Lavdas/Mendrinou (1999: 30) charakterisieren den Ansatz der Kommission als »cautious pragmatism and flexible expansion

of the controlling capacities«. Die Zahl der negativen Beihilfeentscheidungen blieb dennoch bis Ende der 1970er-Jahre niedrig (ebd.: 32). Hatte das politische Ringen mit den Mitgliedstaaten bislang eine effektive Kontrolle staatlicher Beihilfen unmöglich gemacht, entwickelte die Kommission nun das Beihilferecht *ad hoc* von Fall zu Fall weiter (Cini 2001: 198). Trotz der nach wie vor bestehenden Schwäche der Kommission, die Beihilferegeln wirksam durchzusetzen, verschob sie im Zusammenspiel mit dem EuGH, der seine Rechtsprechung zum Wettbewerbsrecht ausweitete, nach und nach die rechtlichen Grenzen der Beihilfekontrolle. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über beihilferechtlich relevante Urteile des Gerichtshofes sowie deren Konsequenzen (Tabelle 4-1). Auf einige besonders interessante Urteile soll im Verlauf der nachfolgenden Schilderung genauer eingegangen werden.

Cini/McGowan (1998: 29) bezeichnen diesen Prozess als »schleichende Gesetzgebung«. Letztlich gewährte die – ursprünglich als nachteilig angesehene – Abwesenheit einer Beihilfeverordnung der Kommission große Spielräume bei der Auslegung des Vertragsrechts, mittels Einzelentscheidungen und weichem Recht die Beihilfekontrolle weiterzuentwickeln (Blauberger 2009: 76f.).

Ein effektives System der Beihilfekontrolle bildete sich erst in den 1980er-Jahren langsam heraus. Zuvor hatten keine Eingriffe in den Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge oder Überprüfungen von Beihilfen im Finanzsektor stattgefunden. Dies sollte sich jedoch bald ändern. Der Beginn des Binnenmarktpjekts markierte für den gesamten Bereich der Wettbewerbskontrolle einen Neustart. Die Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) gab auch einer strengeren Beihilfekontrolle grünes Licht (Lavdas/Mendrinou 1999: 33). Seit 1985 gingen die häufig als politische Führungspersonlichkeiten charakterisierten Wettbewerbskommissare Frans Andriessen, Peter Sutherland und Leon Brittan die Durchsetzung des Beihilfeverbots entschlossen an. Mitte der 1980er-Jahre beginnend setzte die Kommission nach und nach eine rigorosere Linie durch (McGowan 2000: 121, 131). In der Folge wurde das Wettbewerbsrecht auf vormals geschützte Bereiche wie den öffentlichen Dienstleistungssektor und das Finanzwesen ausgedehnt. Neue Konflikte mit den Mitgliedstaaten waren besonders durch die Einbeziehung öffentlicher Unternehmen in das Wettbewerbsregime vorprogrammiert, die bereits bei den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen ein zentraler Konfliktpunkt war (Bieling/Deckwirth 2008: 21f.).

Zunächst konzentrierte die Kommission sich jedoch auf die Etablierung einer effektiven Fusionskontrolle. Aber auch auf dem Feld der Beihilfekontrolle gab es Fortschritte. Bereits 1980 nutzte die Kommission gemäß Art. 90 (3) EWGV (später Art. 86 [3] EVG) erstmals ihr Recht, ohne Beteiligung von Rat oder EP Entscheidungen und Richtlinien in Bezug auf öffentliche Unter-

Tabelle 4-1 Auswahl beihilferechtlich relevanter EuGH-Urteile

Jahr	Urteil	Auswirkung
1973	Kohlegesetz-Urteil (EuGH, Rs. 70/72, Kommission/ Deutschland, Slg. 1973, 813)	Ermöglicht Rückforderung von Beihilfen (bis 1980er-Jahre nicht angewandt)
1982	Transparenzrichtlinie (EuGH, Rs. 188/80, Frankreich, Italien und Großbritannien/ Kommission, Slg. 1982, 2545)	Erlass der Transparenzrichtlinien durch Kommission rechtmäßig; Zuwendungen an öffentliche Unternehmen unterliegen Beihilferegeln
1984	Claes-Plan-Urteil (EuGH, Rs. 84/82, Deutschland/ Kommission, Slg. 1984, 1451)	Stärkung der Kompetenz der Kommission, Beihilfeprüfungen auf Grundlage von Art. 93(2) EWGV (später Art. 88 [2] EVG) durchzuführen
1984	Intermills-Urteil (EuGH, Rs. 323/82, Intermills/ Kommission, Slg. 1984, 3809)	Prinzip der Nicht-Diskriminierung zwischen Beihilfearten; Ausdehnung der Beihilferegeln auf Kredite, Kreditbürgschaften, Erlass von Steuern oder Sozialabgaben und Kapitalzuführungen von Gebietskörperschaften
1986	Meura-Urteil (EuGH, Rs. 234/84, Belgien/ Kommission, Slg. 1986, 2263)	Beihilfeentscheidungen können auf Grundlage unvollständiger Informationen getroffen werden, wenn Mitgliedstaaten Informationspflichten nicht nachkommen (Sanktionierung mangelnder Kooperationsbereitschaft)
1990	Boussac-Urteil (EuGH, Rs. C-301/87, Frankreich/ Kommission, Slg. 1990, I-307)	Mitgliedstaaten müssen Informationsgesuch innerhalb von einem Monat nachkommen, ansonsten kann Beihilfe suspendiert werden
1990	BUG-Alutechnik-Urteil (EuGH, Rs. C-5/89, Kommission/ Deutschland, Slg. 1990, I-3437)	Stärkung der Macht der Kommission, Beihilfe zurückzufordern; Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Beihilfe liegt in der Verantwortung des Empfängers

Quelle: Everling (1982: 309), Smith (1998: 66ff.), Blauburger (2009: 82ff.), eigene Darstellung.

nehmen zu erlassen. Die Transparenzrichtlinie<sup>9</sup> schrieb vor, dass die Mitgliedstaaten ihre finanziellen Beziehungen zu öffentlichen Unternehmen offenlegen mussten (Blauburger 2009: 75). Frankreich, Italien und Großbritannien – die Länder mit den größten öffentlichen Sektoren in der Gemeinschaft – klagten vor dem EuGH gegen die Kommission.<sup>10</sup> Deutschland und die Niederlande traten hingegen dem Verfahren aufseiten der Kommission bei und unterstrichen somit ihre Unterstützung für die Richtlinie. Der EuGH entschied schließlich

<sup>9</sup> Richtlinie der Kommission 80/723 vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, Abl. L-195 vom 29.7.1980, S. 35.

<sup>10</sup> EuGH, Rs. 188/80, Frankreich, Italien und Großbritannien/Kommission, Slg. 1982, 2545.

zugunsten der Kommission. Dies war ein entscheidender Schritt bei der Entwicklung des Beihilferechts. Erstens bestätigte der EuGH, dass die Kommission über eine eigene Rechtsetzungskompetenz für den Bereich der Beihilfekontrolle verfügte. Zweitens wurde durch die Entscheidung implizit anerkannt, dass auch öffentliche Unternehmen der Beihilfekontrolle unterlägen. Dies ist besonders bemerkenswert, da Frankreich, Italien und Großbritannien die Annahme einer entsprechenden Richtlinie im Rat hätten verhindern können. Demzufolge hätte solch eine Richtlinie politisch auf dem Wege der positiven Integration nicht herbeigeführt werden können, wurde nun aber von Kommission und EuGH auf rechtlichem Wege durchgesetzt (Everling 1982: 309; Schmidt 1998: 79).

Bis in die 1980er-Jahre war die Gewährung von Subventionen selbst bei negativen Kommissionsentscheiden relativ folgenlos für die Mitgliedstaaten, da illegale Beihilfen lediglich abgeschafft und nicht zurückgezahlt werden mussten – solange keine schwerwiegenden Konsequenzen drohten, blieb das Verbot staatlicher Beihilfen ein stumpfes Schwert (Blauberger 2009: 81f.). Bereits im Jahr 1980 hatte die Kommission angedeutet, eine härtere Sanktionierung illegaler Beihilfen anordnen zu wollen. Die Formulierung war jedoch sehr zurückhaltend. So gab es allenfalls eine vage Androhung von Konsequenzen; eine Rückerstattung von Beihilfen wurde nicht explizit erwähnt.<sup>11</sup> Daher regte sich zunächst auch kein Widerstand der Mitgliedstaaten. Drei Jahre später kündigte die Kommission – bezeichnenderweise in einer Mitteilung – an, in Zukunft die Rückforderung illegaler Beihilfen anzuordnen.<sup>12</sup> Noch im selben Jahr forderte die Kommission zum ersten Mal eine Beihilfe zurück (Blauberger 2009: 82; Gross 2003: 90). Die in der Folgezeit von der verschärften Gangart der Kommission betroffenen Mitgliedstaaten, darunter Belgien und Italien, klagten daraufhin vor dem EuGH gegen die Kommission.<sup>13</sup> Doch der EuGH entschied den Einwänden der Kläger zum Trotz zugunsten der Kommission und bestätigte somit die neue Praxis. Weitere beihilferechtlich relevante Gerichtsentscheide folgten 1984 und 1986. Das Intermills-Urteil<sup>14</sup> von 1984 ist ein Beispiel dafür, wie die Kommission selbst negative Gerichtsentscheide nutzte, um den Gel-

---

11 In der Unterrichtung der Kommission hieß es: »Ich muss Sie daher davon unterrichten, dass es die Kommission für unbedingt erforderlich hält, die Bestimmungen des Artikels 93 Absatz 3 in vollem Umfang anzuwenden. [...] Künftig wird bei jedem Anzeichen einer Tendenz zur systematischen und offenkundigen Nichtbeachtung der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten automatisch hiergegen vorgegangen nach Maßgabe von Artikel 169 des Vertrags oder anderer im Vertrag vorgesehener Maßnahmen« (Abl. C 252 vom 30.9.1980, S. 2, zit. nach Gross 2003: 87).

12 Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 27.4.1983 zum Begriff der Durchführung einer Beihilfe, Abl. C 318 vom 24.11.1983, S. 3.

13 EuGH, Rs. C-142/87, Belgien/Kommission, Slg. 190, I-959; EuGH, Rs. C-305/89, Italien/Kommission, Slg. 1991, I-1603.

14 EuGH, Rs. 323/82, Intermills/Kommission, Slg. 1984, 3809.

tungsbereich der Wettbewerbsregeln auszuweiten. Nachdem die Kommission eine Beihilfe an einen belgischen Papierhersteller der wallonischen Regionalregierung milder beurteilt hatte als eine Beihilfe der belgischen Zentralregierung, erklärte der Gerichtshof diese Praxis für nicht zulässig. Die Kommission nutzte das Urteil schließlich als Ausgangspunkt für die Ausdehnung der Beihilfedefinition auf neue Tatbestände: Sie leitete aus der Entscheidung das Prinzip der Nicht-Diskriminierung zwischen verschiedenen Arten von Beihilfen ab. Von nun an würde die Kommission auch Kredite, Kreditgarantien, Erlasse von Steuern oder Sozialabgaben sowie jede Art von Kapitalzuführung – egal von welcher Regierungsebene – als Beihilfe bewerten (Smith 1998: 67). Im Jahr 1986 sprach der EuGH der Kommission für den Fall, dass Mitgliedstaaten ihren Informationspflichten nicht oder nicht rechtzeitig nachkämen, das Recht zu, Entscheidungen auf Basis der vorliegenden Informationslage zu treffen.<sup>15</sup> Dies war eine wirksame Sanktionierung der mangelnden Kooperationsbereitschaft von Mitgliedstaaten, die die Kommission weiter stärkte (Blauberger 2009: 85).

Ein weiteres Beispiel für die Flexibilität und das Geschick der Kommission bei der Verfolgung ihrer beihilfepolitischen Ziele bietet die Leitlinie für die Autoindustrie aus dem Jahre 1988.<sup>16</sup> Es veranschaulicht, wie die Kommission Mitgliedstaaten dazu bringt, eigentlich unverbindliche Vorgaben auf Grundlage weichen Rechts anzuerkennen. Der Kommission zufolge sollten Automobil- und Motorenhersteller alle Beihilfen über 12 Mio. ECU bei der Kommission anmelden sowie in einem jährlichen Bericht sämtliche Zuwendungen gleich welchen Betrags aufführen. Spanien und Deutschland leisteten zunächst Widerstand. Nachdem die Kommission jedoch damit drohte, alle bereits genehmigten Beihilfen erneut zu überprüfen, gab Spanien nach. Da Deutschland jedoch weiterhin nicht bereit war, die Leitlinie zu akzeptieren, eröffnete die Kommission ein Hauptprüfungsverfahren nach Art. 88 (2) EGV. Würde Deutschland nicht alle Beihilfen gemäß der neuen Leitlinie melden, würde die Kommission jede neue Beihilfe *automatisch* als illegal betrachten. Zwar wurde das Verfahren vordergründig gegen staatliche Beihilfen an deutsche Automobilunternehmen eingeleitet, die Entscheidung beschäftigte sich jedoch ausschließlich mit der Anwendung des neuen Rahmenwerks. Obwohl Beihilfeverfahren üblicherweise die Kompatibilität mit den existierenden Beihilferegeln prüfen, hatte die Kommission diesmal eine rechtlich bindende Beihilfeentscheidung dazu benutzt, um einen Mitgliedstaat zur Anerkennung von mit einem weichen, unverbindlichen Rechtsinstrument gesetzten Auflagen zu verpflichten. Was also andernfalls eine

---

15 EuGH, Rs. 234/84, Belgien/Kommission, Slg. 1986, 2263.

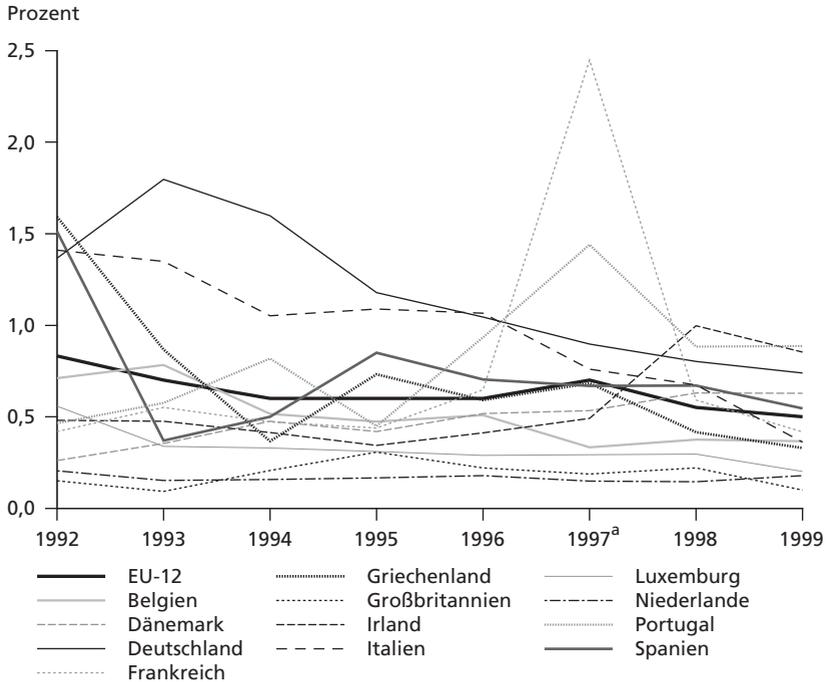
16 Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen in der Kfz-Industrie, Abl. C123 vom 18.5.1989, S. 3.

informelle Regelung geblieben wäre, die auf die freiwillige Befolgung der Mitgliedstaaten angewiesen wäre, wurde nun durch den Kommissionsentscheid juristisch formalisiert (Cini 2001: 201f.). Ein bis dahin einmaliger Vorgang, der den Beginn einer neuen Kommissionspolitik markierte: die Nutzung formaler Rechtsinstrumente, um nicht bindende Leitlinien gegenüber widerspenstigen Mitgliedstaaten durchzusetzen.

Für das in dieser Arbeit verfolgte Erkenntnisinteresse ist die Frage wichtig, ob die schrittweise Verschärfung der Beihilfekontrolle im Einverständnis mit den Mitgliedstaaten oder gegen ihren Willen geschah. Über den Standpunkt der Mitgliedstaaten, die nicht in Rechtsverfahren gegen die Kommission aktiv wurden, gibt die Literatur wenig Aufschluss. Möglicherweise befassten sich die übrigen Regierungen nicht mit Einzelfällen, die sie nicht direkt betrafen. Wahrscheinlich begrüßten sie aber die verschärfte Sanktionierung von Beihilfeverstößen anderer Länder. Betrachtet man die Haltung der Mitgliedstaaten zur Transparenzrichtlinie, kann davon ausgegangen werden, dass Länder mit niedrigerem Interventionsniveau eine strengere Handhabung des Beihilfeverbots billigten, während von der Verschärfung besonders betroffene Länder wie Italien und Frankreich damit nicht einverstanden gewesen sein dürften. Eine Rücknahme der entsprechenden Kommissionsentscheide und Gerichtsurteile im Rat wäre daher angesichts dieser heterogenen Präferenzen der Mitgliedstaaten nicht möglich gewesen, da hierfür ein einstimmiges Votum erforderlich gewesen wäre. So lässt sich nicht mit Gewissheit klären, ob die Verschärfung der Gangart der Kommission gegen den Willen der Mitgliedstaaten geschah oder zumindest von einigen, zum Beispiel aus ideologischen Gründen, gebilligt wurde. Denn die Wettbewerbskur fand auch bei den Mitgliedstaaten zunehmend Anklang: Der Markt wurde immer mehr als Heilmittel zur Überwindung der wirtschaftlichen Schwierigkeiten angesehen (Cini/McGowan 1998: 31f.). Jedenfalls vollzog sich die Schärfung der beihilferechtlichen Sanktionsinstrumente ohne Beteiligung und somit auch ohne ausdrückliche Ermächtigung der Regierungen.

Für den Wandel der Kommission von einem reaktiven zu einem pro-aktiven Akteur in der Beihilfepolitik gab es eine Reihe von Gründen: eine neue neoliberale Philosophie, die dynamische politische Führerschaft der Wettbewerbskommissare, die Reifung der rechtlichen Instrumente durch die sich akkumulierende Rechtsprechung und die wachsende fachliche Kompetenz der Beamten der Generaldirektion Wettbewerb (ebd.: 30f.). Gestärkt durch die kumulative Weiterentwicklung der Beihilferegeln selbst in Zeiten der »Eurosklерose« durch einige wegweisende Urteile des EuGH wie das Kohlegesetz-Urteil (1973), das Urteil zur Transparenzrichtlinie (1982), das Claes-Plan-Urteil (1984) oder das Intermills-Urteil (1984; siehe Tabelle 4-1) sowie den erneuerten Integrationswillen der Mitgliedstaaten seit Mitte der 1980er-Jahre, gelang es der Kommission schließlich,

Abbildung 4-2 Staatliche Beihilfen in der EU-12 1992–1999 in Prozent des BIP



a Der Anstieg des Subventionsvolumens im Jahre 1997 ist auf Rettungsbeihilfen für die französische Bank Crédit Lyonnais zurückzuführen (siehe Fußnote 17).

Quelle: [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/studies\\_reports/stat\\_tables.html](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/studies_reports/stat_tables.html); Stand: 23.6.2008.

ein striktes Beihilferegime zu etablieren (Smith 1998: 63). So wurde die Kontrolle staatlicher Beihilfen in den 1990er-Jahren merklich verschärft (Lavdas/Mendrinou 1999: 34). In dieser Dekade ging das Volumen von staatlichen Beihilfen in der EU deutlich zurück (Abbildung 4-2).

Im Zuge der Binnenmarktinitiative wurde die Anwendung der Beihilferegeln auf neue Bereiche wie den Bankensektor, die Versicherungswirtschaft, Transport, Energie und Telekommunikation ausgedehnt (Cini 2001: 203; Smith 1998: 74; Lavdas/Mendrinou 1999: 35; Van Miert 2000: 80). Verantwortlich dafür war eine Reihe von konfliktreichen Auseinandersetzungen wie Alstrom, France Télécom, British Energy, Crédit Lyonnais – und der WestLB-Fall, die die Kommission für sich entscheiden konnte (Hansen/Van Ysendyck/Zühlke 2004: 202). Der Crédit-

Lyonnais-Fall<sup>17</sup> und das WestLB-Verfahren führten zur Ausdehnung des Wettbewerbsrechts auf den vormals der nationalstaatlichen Regulierung vorbehaltenen Bereich der nationalen Bankensektoren.<sup>18</sup> Beide in diesem Kapitel beschriebenen Prozesse – die Finanzmarktintegration und die Entwicklung des Beihilferechts – verliefen bis hierhin parallel zueinander. Unter anderem durch den Landesbanken-Fall wurden sie nun miteinander verbunden. Die Kommission beschleunigte die stockende Schaffung von integrierten Märkten für Finanzdienstleistungen mithilfe des geschärften Instrumentariums, das ihr jetzt bei Wettbewerbsverfahren zur Verfügung stand.

Hatten die Mitgliedstaaten sich bis in die 1990er-Jahre geweigert, ein prozedurales Rahmenwerk zu schaffen, um so die Sanktionsmöglichkeiten der Kommission zu beschränken, wurden sie nun mit dem Resultat der graduellen Fortentwicklung der Kompetenzen der Kommission konfrontiert. Die prozedurale Unbestimmtheit hatte der Kommission erhebliche diskretionäre Ermessensspielräume eröffnet. Der Standpunkt im Rat bezüglich einer Beihilfeverordnung kehrte sich daher um. Angeführt von Ländern mit einem hohen staatlichen Interventionsniveau wie Italien, forderte der Rat im Jahr 1990 einen rechtlichen Rahmen für die Beihilfekontrolle. Jedoch verweigerte die Kommission zunächst die Vorlage eines neuen Vorschlags, da sie die Verlagerung der Beihilfekontrolle auf den Rat und damit die Aufweichung der Kriterien befürchtete. Die Kommission hatte inzwischen die Vorzüge eines schrittweisen und flexiblen Vorgehens zu schätzen gelernt. Es erlaubte ihr, ohne die Beteiligung der Mitgliedstaaten und durch die Kombination von weichem Recht und Einzelfallentscheidungen, den Integrationsverlauf zu steuern und zu forcieren. Schließlich einigte man sich auf einen Kompromiss, der zwar den Mitgliedstaaten eine stärkere Beteiligung bei der Formulierung der allgemeinen Beihilfepolitik zubilligte, aber die zentrale Stellung der Kommission bei der Beihilfekontrolle unangetastet ließ (Blauberger 2009: 78; Lavdas/Mendrinou 1999: 37f.). Erst 1996 legte die Kommission einen weitergehenden Entwurf für eine Beihilfeverordnung vor.<sup>19</sup> Allerdings war der Grund hierfür nicht etwa der wachsende Druck der Mitgliedstaaten. Vielmehr war die Kommission, gleichsam als Opfer ihres Erfolgs, von einer Flut von

---

17 Crédit Lyonnais war zu Beginn der 1990er-Jahre das größte französische Kreditinstitut, an dem der Staat 55 Prozent der Anteile hielt. Nachdem das Finanzinstitut in wirtschaftliche Schwierigkeiten geriet, gewährte die französische Regierung zwischen 1994 und 1997 mehrfach Rettungsbeihilfen, insgesamt über 150 Mrd. Franc. Nach langwierigen Verhandlungen genehmigte die Kommission 1998 schließlich die Beihilfen unter strengen Auflagen (Van Miert 2000: 105ff.).

18 Die Auseinandersetzungen um den WestLB-Fall werden in Kapitel 5.2 im Detail rekonstruiert.

19 Verordnung (EG) Nr. 994/98 des Rates vom 7. Mai 1998 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 (vormals Artikel 92 und 93) des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft auf bestimmte Gruppen horizontaler Beihilfen, Abl. L 142 vom 14.5.1998, S. 1.

Beihilfemeldungen und -fällen an den Rand ihrer Belastungsfähigkeit geraten. Die neue Verordnung sollte es der Kommission erlauben, Gruppenausnahmen für bestimmte Typen von Beihilfen festzulegen (Blauberger 2009: 78). Die Generaldirektion Wettbewerb wollte sich so Freiräume verschaffen, um sich auf kritische Fälle – wie das Verfahren gegen deutsche Landesbanken – konzentrieren zu können. Im März 1999 folgte eine weitere Verordnung, die das Beihilfungsverfahren formalisierte.<sup>20</sup> Darin wurden die einzelnen Phasen des Kontrollverfahrens sowie die Rechte und Pflichten der Betroffenen fixiert. Zusätzlich wurden Betroffene zur strikten Einhaltung von Fristen verpflichtet. Zusammen mit der Ermächtigung der Kommission, vor Ort Kontrollen und Untersuchungen durchzuführen, ermöglicht dies eine noch strengere Beihilfekontrolle (Van Miert 2000: 81). Von der Festlegung der Verfahrensordnung versprach sich die Kommission aber auch, die Aktivitäten des Europäischen Gerichts erster Instanz (GEI) zu dämpfen.<sup>21</sup> Das GEI hatte sich vor allem bei prozeduralen Fragen und Begründungsanforderungen als strenger mit der Kommission erwiesen als der EuGH. Die Verordnung sollte weiteren restriktiveren Vorgaben des GEI vorbeugen (Cini 2001: 203).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Kommission durch das hier geschilderte Vorgehen ein umfangreiches beihilferechtliches Regelwerk erschaffen hat, dass sich weniger am Vertragswerk als vielmehr an selbst entwickelten Kategorien orientiert (Blauberger 2009: 63). Die ständigen Umgehungsversuche des Beihilfverbots der Mitgliedstaaten haben der Kommission immer neue Möglichkeiten eröffnet, die Reichweite der Beihilfekontrolle auf Grundlage dieser Fälle sukzessive auszudehnen (Blauberger 2009: 89). Aus der Bedeutung diverser EuGH-Urteile für die Fortentwicklung und Durchsetzung des Beihilferechts (Tabelle 4-1) wird ersichtlich, dass die Beziehung zwischen EuGH und Kommission das konventionelle inter-institutionelle *Policy-Making*-Dreieck zwischen Kommission, EP und Rat ersetzt hat (Cini 2001: 197). Cini/McGowan (1998: 56) bezeichnen den EuGH als Alliierten der Generaldirektion Wettbewerb, ohne dessen Unterstützung die Entwicklung der Wettbewerbspolitik wahrscheinlich einen anderen Verlauf genommen hätte. Letztlich haben sogar Gerichtsentscheidungen gegen die Kommission ihre Kompetenzen erweitert (Smith 1998: 66).<sup>22</sup> In der Regel sahen Kommission und EuGH Bei-

---

20 Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags, Abl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.

21 Das Gericht erster Instanz entscheidet über Nichtigkeitsklagen der Mitgliedstaaten gegen Kommissionsentscheidungen in Beihilfungsverfahren.

22 Das Intermills-Urteil (EuGH, Rs. 323/82, Intermills/Kommission, Slg. 1984, 3809) ist ein Beispiel für die Fähigkeit der Kommission, selbst negative Gerichtsentscheide für die Ausdehnung des Geltungsbereichs der Wettbewerbsregeln zu nutzen (siehe Seite 76f.).

hilfen übereinstimmend als gravierende Hindernisse für die Realisierung des Gemeinsamen Marktes an und führten daher gemeinsam die Entwicklung des Beihilferechts entschlossen fort. Beide Akteure haben das Ziel, möglichst alle Beihilfen zu beseitigen. Zu diesem Zwecke haben sie den Tatbestand staatlicher Beihilfen umfassend definiert (Bieling/Deckwirth 2008: 22). Insgesamt hat die Rechtsprechung des EuGH die Position der Kommission deutlich gestärkt (McGowan 2000: 123). So haben die Urteile des EuGH in der Mehrzahl die Klagemöglichkeiten Dritter bestätigt und ausgeweitet und somit eine Eigendynamik zwischen Rechtsfortbildung und Klagen dritter Parteien erzeugt (Lavdas/Mendrinou 1999: 66).<sup>23</sup>

Die Genese der europäischen Beihilfekontrolle zeigt, dass die Kommission und der EuGH bei der Durchsetzung eines strikten Beihilferegimes und der Ausweitung des Anwendungsbereichs der Beihilferegeln ein strategisches Tandem gebildet haben. Während die Kommission »vorne sitzt« und durch ihre Aktivitäten – den Erlass von weichem Recht in Kombination mit Einzelfallentscheidungen – die Richtung der Entwicklung vorgibt, bestimmt der EuGH, »hinten sitzend«, das Tempo des Prozesses. Der Gerichtshof kann dabei sowohl beschleunigen als auch bremsen. Die Rechtsfortentwicklung im Beihilfebereich ist das Ergebnis des Zusammenwirkens dieses strategischen Tandems. Durch die wiederholte Bestätigung der von der Kommission entwickelten Methodik durch den EuGH ist das weiche Recht der Kommission, bei dem die Mitgliedstaaten über keine Mitspracherechte verfügen, zu hartem Recht geworden.<sup>24</sup> Der EuGH hat in der Geschichte des Beihilferechts also häufig den Prozess beschleunigt und dabei die Kommission gestärkt.

---

23 Bei dieser Schilderung ist weitgehend unberücksichtigt geblieben, dass die Beschwerden und Klagen privater Akteure wesentlich zur Entwicklung des Beihilferechts beigetragen haben. So geht die Ausweitung der Beihilfekontrolle auf Ausgleichszahlungen der Daseinsvorsorge zumindest vordergründig oft weniger auf Initiative der Kommission, sondern auf die Aktivitäten privater Konkurrenten zurück (Blauberger 2009: 92f.). Die ehemalige Wettbewerbskommissarin Neelie Kroes hat private Konkurrenten von Beihilfeempfängern als »beste Alliierte« der Kommission im Kampf gegen unangemeldete Beihilfen bezeichnet (zitiert nach Blauberger 2009: 84).

24 Blauberger (2009: 81) stellt hierzu fest: »Das weiche Beihilferecht der Kommission ist somit ursprünglich als Nollösung entstanden, als Reaktion auf die ablehnende Haltung des Rates gegenüber Sekundärrecht zur Beihilfekontrolle. In einer von den Mitgliedstaaten unvorhergesehenen Weise hat die Kommission es jedoch dazu genutzt, die europäische Beihilfekontrolle schrittweise, mit Blick auf das jeweils politisch Durchsetzbare, zu verregeln und den zunächst weichen Regeln faktische Geltung zu verschaffen. In der Praxis wird das weiche Beihilferecht der Kommission heute angewendet wie hartes Recht.«

An anderer Stelle hat der EuGH die Kommission aber auch gebremst, etwa indem er ihr strengere Begründungsanforderungen auferlegt hat.<sup>25</sup> Hier wird auch deutlich, dass dort, wo der EuGH beziehungsweise der GEI zum Bremsklotz der Kommission wird, die Kommission flexibel andere Strategien verfolgen kann. Ein Beispiel hierfür ist die Ratsrichtlinie von 1999.<sup>26</sup> Die bis dahin für die Kommission vorteilhaften lockeren und informellen Prozeduren wurden durch einen legalistischen Ansatz als Verteidigung gegen die judiziellen Aktivitäten des GEI ersetzt (Cini 2001: 203ff.). Wenn die europäische Rechtsprechung zu stark bremst, sucht sich die Kommission einen neuen Tandempartner, um auf anderen Wegen ihre Ziele zu erreichen.

Die Voraussetzung für die hier beschriebene graduelle und inkrementelle Ausdehnung der Autonomie der Kommission war, dass sie sich immer wieder in Einzelfallverfahren durchsetzen konnte. Jede Ausweitung musste jedoch zunächst erstritten werden. Wieso die Kommission darin so häufig erfolgreich war und es den Mitgliedstaaten nicht gelang, der Kommission Einhalt zu gebieten, bleibt offen. Die nun folgende Rekonstruktion des Konflikts über die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland soll Aufschluss darüber geben, wie und warum der Erfolg der Kommission in diesem speziellen Fall möglich war.

---

25 Zum Beispiel hat der EuGH gegen die Kommission entschieden, dass eine Maßnahme nur dann als Beihilfe bewertet werden kann, wenn sie tatsächlich den Staatshaushalt belastet (EuGH, Rs. C-379/98, 88Elektra AG/Schleswig AG, Slg. 2001, I-2099). Die Beihilfekontrolle, so das Urteil, ist kein universelles Instrument, um sämtliche staatlichen wettbewerbslenkenden Maßnahmen zu korrigieren. Dies hat den Handlungsspielraum der Kommission eingegrenzt. So hat die Kommission beispielsweise keine rechtliche Handhabe gegen den deutschen öffentlichen Rundfunk (Blauberger 2009: 96; siehe hierzu Kapitel 7.3). Auch hat der EuGH bestritten, dass jede Beihilfe grundsätzlich den Wettbewerb verzerrt. Die Kommission muss die Wettbewerbsverfälschung ausreichend belegen und darf nicht automatisch von einer Störung des Wettbewerbs ausgehen (EuGH, Rs. C-482/99, Frankreich/Kommission, Slg. 2002, I-4397; Blauberger 2009: 99).

26 Verordnung (EG) Nr. 659/1999 des Rates vom 22. März 1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags, Abl. L 83 vom 27.3.1999, S. 1.



## Kapitel 5

# Der lange Kampf zwischen privater und staatlicher Wirtschaft im deutschen Bankenwesen

### 5.1 Die Geschichte öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland

Die Diskussion über eine Liberalisierung des Sparkassenwesens ist fast so alt wie die Sparkassen selbst: Private Großbanken forderten stets ihre Privatisierung, öffentlich-rechtliche Banken und Politiker waren allenfalls zu einer moderaten Liberalisierung bereit (Schorner 2008: 1). Dieses Kapitel rekonstruiert aus historischer Sicht den Konflikt zwischen privaten Banken und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten. Hierbei wird gezeigt, dass Auseinandersetzungen zwischen der privaten und der öffentlich-rechtlichen Bankengruppe seit dem frühen 20. Jahrhundert eine ständige Begleiterscheinung der politisch geförderten Entwicklung öffentlich-rechtlicher Banken waren. Unter dem Schutz der Politik verwandelten sich öffentlich-rechtliche Kreditinstitute von Instrumenten der Armutsfürsorge zu vollwertigen, im Wettbewerb mit den Privatbanken stehenden Geschäftsbanken. Der Verlauf dieses Konflikts verdeutlicht, dass die Privatbanken zu keinem Zeitpunkt in der Lage waren, die starke Position öffentlich-rechtlicher Banken durch innenpolitische Angriffe entscheidend zu schwächen.

Die Geschichte des Sparkassenwesens veranschaulicht, dass die Sonderstellung öffentlich-rechtlicher Banken auf ordnungs- und verteilungspolitischen Funktionen beruhte, die ihnen vor allem Vertreter des Ordoliberalismus und später des Keynesianismus zugeschrieben haben. In den folgenden Abschnitten wird anhand ausgewählter Theoretiker eingehender auf diese ordnungspolitischen Leitbilder eingegangen. Dabei soll herausgearbeitet werden, wie verschiedene ordnungspolitische Konzeptionen wirksame Rechtfertigungen für einen wirtschaftspolitisch aktiven Staat lieferten, die sich die Verteidiger öffentlich-rechtlicher Banken in Konflikten mit den Privatbanken zunutze machen konnten. Wie sich zeigt, geht die Begründung der wettbewerbspolitischen Sonderstellung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute auf die Kritik an wirtschaftlichen Machtkonzentrationen zurück, die – von linken wie von rechten Denkrichtungen – als Ursache für zwei Weltkriege und den Nationalsozialismus angesehen

wurden. Erst das Aufkommen einer marktliberalen Wettbewerbskonzeption schwächte die Position öffentlich-rechtlicher Banken. Mit dem Wandel hegemonialer wirtschaftspolitischer Konzeptionen veränderte sich auch der Liberalisierungsbegriff. Zwar bestand von jeher eine Tendenz zur »Selbstliberalisierung« der Sparkassen, allerdings unterschieden sich Ziele und Qualität dieser Liberalisierungsbemühungen wesentlich von dem Liberalisierungskonzept, das in den 1990er-Jahren von Privatbanken und der Europäischen Kommission angestrebt wurde: Anfangs ging es um die Befreiung der Sparkassen von einschränkenden Regulierungen, um sie zur vollen Marktteilnahme zu befähigen und sie als wirtschaftliche Gegengewichte zur Macht der Privatbanken aufzubauen.<sup>1</sup> Die späteren Liberalisierungsabsichten zielten hingegen auf die Befreiung des Marktes von störenden Eingriffen des Staates.

Im Folgenden wird die Geschichte des Sparkassenwesens von seinen Anfängen bis ins 20. Jahrhundert kurz skizziert. Anschließend wird die Auseinandersetzung zwischen privaten und öffentlichen Banken seit dem Zweiten Weltkrieg im Wandel hegemonialer ordnungspolitischer Leitbilder rekonstruiert. In Kapitel 5.2 wird schließlich der Konflikt mit der Europäischen Kommission im Detail beschrieben.

### 5.1.1 Die Wurzeln des Sparkassenwesens (18. bis 20. Jahrhundert)

Die Entstehungsgeschichte des Sparkassenwesens wird von zwei widersprüchlichen Entwicklungstendenzen geprägt. Zu Beginn wurden Sparkassen von Vertretern des aufgeklärten Bürgertums als Instrumente zur Verbesserung der Situation armer Bevölkerungsschichten aufgefasst. Später wurde das Ziel der Armutsbekämpfung von konservativen Kreisen mit dem Zweck der Stabilisierung der Gesellschaftsordnung verknüpft. Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts verbanden sich immer stärker auch wirtschaftspolitische Funktionen mit öffentlich-rechtlichen Banken. Besonders die letzten beiden Entwicklungstendenzen verdeutlichen, dass die Entwicklung des Sparkassenwesens eine unmittelbare Reaktion auf den Siegeszug des industriellen Kapitalismus und die damit einhergehenden gesellschaftlichen Umwälzungen darstellt.

Die Wurzeln des Sparkassenwesens lassen sich bis in das 15. Jahrhundert zurückverfolgen. Im 18. und 19. Jahrhundert verbreitete sich der Sparkassengedanke schließlich in ganz Europa (Wysocki 1995: 11). Der geistesgeschichtliche

---

<sup>1</sup> Aufgrund der kommunalen Haftung unterliegt die Geschäftstätigkeit von Sparkassen auch heute noch einer Reihe von gesetzlichen Beschränkungen wie dem Prinzip der regionalen Abgrenzung, der Höchstgrenze für Personalkredite, einem Beteiligungsverbot an Unternehmen, der Beschränkung des Devisenhandels und dem Verbot des Eigenhandels mit Wertpapieren (Eichhorn 1992: 16).

Ursprung ist in der Aufklärung zu verorten (Schorner 2008: 3). Von Anfang an waren Sparkassen dem Prinzip der Wohltätigkeit und Philanthropie verschrieben (Titos Martinez 1992: 122). So dienten die ersten Vorläufer der Sparkassen, die Montes Pietatis, als Instrumente der Armenfürsorge: Sie sollten die Ersparnisse von Tagelöhnern sammeln und in sicheren Staatsanleihen und Krediten an Individuen und Kommunen anlegen (Deeg 1999: 34). Das Sparen wurde als Teil der bürgerlichen Erziehung der Arbeiterklasse angesehen (Titos Martinez 1992: 122). Die Eliten der Aufklärung sahen die Weitergabe der bürgerlichen Tugend der Sparsamkeit an nicht bürgerliche Schichten zum Zwecke der individuellen Daseinsverantwortung als eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe an. Die Sparkassen sollten die Voraussetzungen für individuelles Sparen schaffen und Kredite gegen gemäßigten Zins vergeben, um so Schuldner vor der Gefahr des Wuchers zu schützen. Damit sollte Angehörigen der Unterschicht der soziale Aufstieg durch Sparen und eine eigenverantwortliche Vorsorge ermöglicht werden.

War also in der Anfangszeit des Sparkassenwesens eine Veränderung der Gesellschaft das treibende Motiv (Wysocki 1995: 10f.), verband sich diese progressive Programmatik im 19. Jahrhundert mit konservativen Tendenzen. Nach 1815 tauchte im Zuge der Restauration ein neuer Akzent auf: Sparen wurde als Mittel zur Stabilisierung der Gesellschaftsordnung angesehen (ebd.), das niederen Schichten »zu einem inneren positiven Verhältnis zur Gesellschaft und zum Staat [...] verhelfen« sollte (Hoffmann 1969: 52).

Im Zuge der industriellen Revolution verschärfen sich soziale und politische Spannungen in Europa. Vor diesem Hintergrund wuchs das Interesse staatlicher Stellen an der Bekämpfung des Pauperismus. Die Lösung des »Pauperismusproblems« wurde in Europa Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts immer dringlicher. Mit dem Ende des Feudalismus löste sich die alte, ländliche Herrschaftsverfassung auf. Die Bauern verloren nicht nur den sozialen und wirtschaftlichen Schutz ihrer Gutsherren, sondern vielfach auch ihre wirtschaftliche Lebensgrundlage. Arbeitskräfte wurden massenweise freigesetzt und zogen in die Städte (Pohl 1992: 22). Da es keine staatliche Vorsorge gab, drohten die Arbeiter, die auch in den Städten und in den Fabriken kein ausreichendes Einkommen fanden, massenweise zu verelenden. Dies, so die Befürchtung, hätte die soziale Situation destabilisieren und über kurz oder lang zu sozialen Unruhen führen können. Die Arbeiterbewegung organisierte sich und sozialistische Parteien formierten sich. Sparkassen wurden zunehmend als Instrument einer konservativ orientierten Gesellschaftspolitik angesehen (Wysocki 1995): Zwar war das Sparkassenwesen unter sozialen Gesichtspunkten nach wie vor ein Mittel, um der Arbeiterklasse Hilfe zur Selbsthilfe zu ermöglichen; aus politischer Sicht jedoch boten Sparkassen eine Möglichkeit, um die soziale Ordnung zu stabilisieren und so die Gefahr einer Revolution zu bannen (Titos Martinez 1992: 121).

Das Sparen hatte einen doppelten, sich widersprechenden Aspekt: den revolutionären Aspekt, als Werk des Bürgertums und damit der Revolution, die dieses verkörpert, und den gegenrevolutionären, indem durch das Sparen dem Arbeiter der Weg zum Eigentum gezeigt werden soll und der dadurch von Gewaltanwendung abgehalten werden soll. (ebd.: 121f.)

In den ersten Phasen der Geschichte der Sparkassen war folglich ihre vordringlichste Aufgabe, die Auswüchse der kapitalistischen Wirtschaft zu bekämpfen und deren soziale Härten zu mildern (Dieckmann 1981: 25f.).

In Deutschland wurde die erste Sparkasse 1778 in Hamburg gegründet. Auch hier war das Ziel, die Armut durch eine eigenverantwortliche Lebensvorsorge mittels fest verzinsten Ansparens zu bekämpfen (Mura 1995: 78). Die Satzung der »Ersparungsklasse« der »Allgemeinen Versorgungsanstalt von der Hamburger patriotischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und des Unterrichts« spiegelt den doppelten gesellschaftspolitischen Aspekt des Sparens wider:

Die Ersparungsklasse dieser Versorgungs-Anstalt ist zum Nutzen geringer fleissiger Personen beyderley Geschlechts, als Dienstboten, Tagelöhner, Handarbeiter, Seeleute etc. errichtet, um ihnen Gelegenheit zu geben, auch bey Kleinigkeiten etwas zurückzulegen, und ihren sauer erworbenen Noth- oder Braut-Pfennig sicher zu einigen Zinsen belegen zu können, wobei man hoffet, dass sie diese ihnen verschaffte Bequemlichkeit sich zur Aufmunterung gereichen lassen mögen, um durch Fleiß und Sparsamkeit dem Staate nützlich und wichtig zu werden. (Satzung der Ersparungsklasse der Allgemeinen Versorgungsanstalt von der Hamburger patriotischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und des Unterrichts, 1778, zit. nach Schorner 2008: 7)

Schließlich wurde im Jahr 1801 die erste kommunale Sparkasse in Göttingen gegründet – der Prototyp heutiger öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute in kommunaler Trägerschaft (Schorner 2008: 8). Wie schon bei der »Ersparungsklasse«, war auch bei der Ausbreitung des Sparkassenwesens in Deutschland der zweite gesellschaftspolitische Aspekt wichtig, den vor allem konservative Kreise mit dem Sparkassengedanken verbanden. Mit dem Gedanken, die Arbeiterklasse zur Selbsthilfe zu befähigen, war auch das Ziel verbunden, der erstarkenden Sozialdemokratie entgegenzuwirken. Zum einen würde so die materielle Situation breiter Bevölkerungsschichten verbessert, auf der die Kritik der Sozialisten gründete. Verhalf man außerdem sozial Benachteiligten zu Besitz, würden diese ein Interesse an der Stabilisierung der Ordnung entwickeln. Der mit den Sparkassen verbundene Aspekt der individuellen, eigenverantwortlichen Vorsorge kann als Gegenentwurf zu den kollektivistischen Forderungen der Arbeiterbewegung verstanden werden. Sparkassen wurden zu einem Mittel des Klassenkampfes. So ist es nicht weiter verwunderlich, dass die Sozialdemokratie den Sparkassen anfangs ablehnend gegenüberstand (Müller-Armack 1931: 401).

Die Geschäftstätigkeit der kommunalen Sparkassen blieb bis in das frühe 20. Jahrhundert durch restriktive Regulierungen stark eingeschränkt. Das Aktivgeschäft war hauptsächlich auf die Vergabe von Hypotheken, Kommunalkrediten und die Anlage der Spareinlagen in Staatsanleihen beschränkt (Mura 1995: 79). So finanzierten die Sparkassen den Kommunen die Entwicklung einer urbanen Infrastruktur. Mitte des 19. Jahrhunderts förderten die deutschen Staaten mithilfe der Sparkassen die Agrarwirtschaft und das Handwerk, wiederum nicht zuletzt, um das unkontrollierte Wachstum eines urbanen, industriellen Proletariats einzuhegen (Deeg 1999: 34).

Die in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts einsetzende Industrialisierung führte zu einer wachsenden Kapitalnachfrage großer Industrieunternehmen (Lütz 2002: 116). Die Gründung privater Aktienbanken im Zuge der Industrialisierung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland (1870 Deutsche Bank und Commerzbank, 1872 Dresdner Bank) löste die wachsenden Kapitalbeschaffungsprobleme der expandierenden Industrie. Die großen privaten Bankhäuser waren die zentralen Schaltstellen bei der Mobilisierung von Kapital: Sie sammelten Spargelder gegen relativ niedrige Verzinsung und gaben diese Mittel in Form von Krediten an die Unternehmen weiter (Beyer 2003: 123f.). Doch die Sparkassen trotzten den Privatbanken in den Folgejahren, unterstützt durch den Staat, nach und nach Marktanteile ab. Durch neue Regulierungen gefördert, nahm die Zahl der Sparkassen stetig zu, die Kreditvergabe an Händler, Handwerker und Landwirte wurde ausgedehnt. Im 19. Jahrhundert bildeten Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit kleineren Firmen enge, symbiotische Beziehungen.<sup>2</sup> Die Entwicklung von Kooperationen zwischen Sparkassen in Verbandszusammenschlüssen ermöglichte es den lokalen Finanzinstitutionen und örtlichen Firmen, sich gemeinsam im Wettbewerb gegen private Großbanken und große Unternehmen zu behaupten (Deeg 1999: 33f.).

---

<sup>2</sup> Die Bedeutung der Sparkassen für die Industrialisierung ist insgesamt allerdings geringer als die der Genossenschaftsbanken. Das Aktivgeschäft der Sparkassen war stärker auf risikoreiche Hypotheken und Staatsanleihen beschränkt (Deeg 1999). Die Erstarkung des politischen Einflusses der Arbeiterklasse zu Beginn des 20. Jahrhunderts hatte überdies zur Folge, dass die kommerzielle Entwicklung der Sparkassen zugunsten einer sozialpolitischen Zielsetzung eingeschränkt wurde. Sparkassen fokussierten sich auf die Förderung des Kommunalkredits und des Wohnungsbaus (Müller-Armack 1931: 401).

### 5.1.2 Macht der Banken, Wettbewerb und Staat: Der Konflikt zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Banken im Rahmen ordnungspolitischer Konzeptionen im 20. Jahrhundert

#### *Monopol tendenz der Wirtschaft – öffentlich-rechtliche Banken, Finanzkapitalismus und Ordoliberalismus*

Seit dem frühen 20. Jahrhundert wurden Sparkassen verstärkt als Instrumente der Wirtschaftspolitik angesehen und fügten sich in dominante ordnungspolitische Vorstellungen über die Organisation von Staat und Wirtschaft. Als zentrale Probleme wurden die Kreditversorgung des Mittelstands und Konzentrationsprozesse im Bankenwesen angesehen. Besonders das Problem der Marktkonzentration wurde in der Nachkriegszeit sowohl von linken wie rechten Strömungen für eine ernst zu nehmende Bedrohung gehalten. Diesen Problemen sollten öffentlich-rechtliche Banken Abhilfe verschaffen. Sie sollten die Funktion eines Korrektivs im Wettbewerb mit den drei dominanten deutschen Privatbanken erfüllen. Die politisch geförderte Entwicklung öffentlich-rechtlicher Banken von Instrumenten der Armutsfürsorge zu Universalbanken stellte die wesentliche Entwicklungstendenz der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts dar. Damit wurden sie zu Rivalen der Privatbanken. Diese wachsende Konkurrenz zwischen den Bankengruppen war die Ursache wiederkehrender politischer Konflikte (Deeg 1999: 32).

Die Gründung der großen Aktienbanken während der Industrialisierung mündete in der Folgezeit in einen Konzentrationsprozess im Bankensektor. Die Berliner Großbanken bildeten Interessengemeinschaften und verabredeten Zins-, Provisions- und Emissionskartelle (Lütz 2002: 117). Die örtlichen Filialen der Großbanken sammelten Spareinlagen auf lokaler Ebene, um sie den Zentralen für Großkredite zur Verfügung zu stellen. Die privaten Sparvermögen wurden so in Richtung Großindustrie kanalisiert, um Industrieprojekte zu finanzieren. Vor allem in Gebieten, in denen die großen Berliner Privatbanken zuvor regionale Banken aufgekauft hatten, verschlechterte sich die Kreditversorgung für kleinere und mittlere landwirtschaftliche und gewerbliche Betriebe. Deren Kapitalmangel erreichte 1907 einen Höhepunkt (Deeg 1999: 37ff.; Schorner 2008: 15f.). Im Jahr 1909 wurde als Reaktion auf den Kreditengpass den Sparkassen die Einführung eines Giro systems gestattet. Der bargeldlose Zahlungsverkehr und die »passive Scheckfähigkeit« markierten einen bedeutenden Schritt in der Transformation der Sparkassen zu Universalbanken: Nun konnten laufende Konten und Wertpapierkonten geführt werden, die die Voraussetzung für das kurzfristige Kreditgeschäft sowie den Scheck- und Überweisungsverkehr waren (Lütz 2002: 119; Mura 1994: 37).

Die Einführung des Girosystems war jedoch heftig umstritten. Die politischen Ziele der Reformbefürworter – darunter mittelständische Unternehmer, Selbstständige und Landwirte – bestanden darin, zum einen den bedrohten gewerblichen Mittelstand zu erhalten und zum zweiten die Sparkassen als Gegengewicht gegen die wachsende Marktmacht der Privatbanken auszubauen. Für sie war der Giroverkehr die notwendige Grundlage, um den öffentlichen Auftrag der Sparkassen zu erfüllen. Die Kritiker hingegen sahen in der Etablierung des Girowesens eine Abkehr vom öffentlichen Auftrag der Sparkassen, die den Spargedanken fördern sollten und als Instrumente der Kommunalfinanzierung angesehen wurden (Deeg 1999: 37ff.). An der Einführung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs für Sparkassen wird ersichtlich, dass eine Liberalisierung des Sparkassenwesens schon früh eingesetzt hat. Allerdings ist der Liberalisierungsbegriff hierbei anders bestimmt, als dies später in den 1990er-Jahren der Fall war. Liberalisierung während der längsten Zeit des 20. Jahrhunderts bedeutete für öffentlich-rechtliche Banken eine Befreiung von restriktiven Regulierungen, die zur uneingeschränkten Marktteilnahme befähigen sollte. Dies wurde als notwendig erachtet, damit die Sparkassen ihre verteilungs- und ordnungspolitischen Aufgaben erfüllen konnten.

Im Zuge der Einführung des Girosystems wurden ein Giroverband (der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, DSGV) sowie zentrale Clearinghäuser und regionale Girozentralen, die Vorläufer der späteren Landesbanken, gegründet (ebd.: 39). Die ursprüngliche Aufgabe der Girozentralen war es, als Verbund- oder Zentralbank für die Sparkassen zu fungieren. Sie waren für Liquiditätshaltung und -ausgleich der Sparkassen zuständig, vergaben in Kooperation mit den kommunalen Kreditinstituten Gemeinschaftskredite und nutzten die Kassenüberschüsse der Sparkassen, um den erhöhten Kreditbedarf der Privatwirtschaft zu befriedigen. Dabei handelte es sich zumeist um kurzfristige Kreditgeschäfte mit gewerblichen Mittelstandsunternehmen. Zudem gaben die Girozentralen Kommunalanleihen aus und unterhielten Bausparkassen. Darüber hinaus wickelten sie als Hausbanken der Länder Staatsbankgeschäfte ab. Dabei handelte es sich hauptsächlich um regionale Strukturförderprogramme (Mura 1994: 37f.).

In den 1920er-Jahren erreichte die Drei-Säulen-Struktur des deutschen Bankensystems als Basis für den Gruppenwettbewerb ihre Reife (ebd.: 35ff.). Der Erste Weltkrieg hatte den Sparkassen ein weiteres Geschäftsfeld eröffnet. Während des Krieges wurde die öffentliche Verschuldung zu einem zentralen Finanzierungsmittel des Reichs. Die Bedeutung der Sparkassen für die Finanzierung der Staatsverschuldung stieg im Ersten Weltkrieg stark an (Caesar 1993: 47); Sparkassen wurden zur »Drehscheibe der Staatsfinanzierung« (Hansmeyer 1984: 220). Im Ersten Weltkrieg übernahmen die Sparkassen 10 Prozent der Kriegsanleihen und vermittelten weitere Anleihen an die Privatbevölkerung

(Caesar 1993: 47f.).<sup>3</sup> Dies eröffnete »dem Staat eine bequeme Möglichkeit des Zugriffs auf die Gelder der »kleinen Leute« [...]« (ebd.: 57). Dieser engen Verbindung mit den Finanzerfordernissen des öffentlichen Haushalts zwischen 1914 und 1945 verdankten die Sparkassen die Erweiterung ihrer Geschäftspalette und die Stärkung ihrer Wettbewerbsposition (ebd.: 59).

Nachdem die enorme Inflation während und nach dem Ersten Weltkrieg die Spareinlagen der Sparkassen entwertet hatte, erlahmte die Sparneigung und der Hypothekenmarkt brach ein. Um ihren Fortbestand zu sichern, sahen sich die Sparkassen gezwungen, ihre Geschäftsbereiche auszudehnen und neue Felder zu erschließen. Die Sparkassen stiegen in das kurzfristige Gewerbekreditgeschäft ein. So erhöhten öffentlich-rechtliche Banken zwischen 1913 und 1928 ihren Anteil am kurzfristigen Kreditgeschäft von 9,2 auf 32,2 Prozent (Deeg 1999: 41). Der außerordentliche Erfolg der Sparkassen provozierte eine Gegenreaktion der anderen Banken. In den Jahren 1924 bis 1933 entflamte eine intensive Auseinandersetzung zwischen den Sparkassen einerseits und den ebenfalls durch die Inflation geschwächten Privat- und Genossenschaftsbanken andererseits. Privat- und Genossenschaftsbanken forderten ein Verbot des kurzfristigen Kreditgeschäfts und des Giroverkehrs für Sparkassen oder zumindest dessen Beschränkung. Kreditinstitute und Sparkassen sollten strikt voneinander getrennt bleiben, kurzfristige Kredite seien im Sinne des Steuergesetzes sparkassenfremde Geschäfte, die nicht in den steuerbefreiten Sparkassenbereich gehörten.<sup>4</sup> Dies war der erste Versuch der Privatbanken, die Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Banken durch gesetzliche Maßnahmen auszuschalten. Dabei wurden die Privatbanken vom Reichsverband der Industrie unterstützt, der von der Großindustrie getragen wurde. Der Reichsverband forderte 1926 ebenfalls die Rückführung der Sparkassen auf ihr ursprüngliches Geschäft sowie die Beendigung der bankmäßigen Betätigung (Dieckmann 1981: 66ff.). Im Gegenzug drohten die Sparkassen, dass, sollten ihre Privilegien aufgehoben werden, sie sich gezwungen sähen, aufgrund des höheren Rentabilitätsdrucks das sonstige Bankgeschäft intensivieren zu müssen (Müller-Armack 1931: 422).

Unterstützung erhielten die Sparkassen von einem prominenten Vertreter der späteren ordoliberalen »Freiburger Schule« Alfred Müller-Armack (1931: 391ff.) verteidigte die Betätigung des Staates im Bankenwesen als die wirkungs-

---

3 Im Zweiten Weltkrieg stieg der Anteil an von Sparkassen gehaltenen Reichsanteilen auf ein Drittel an, ihr Anteil an der gesamten Reichsfinanzierung betrug ein Fünftel. Diese Summe entsprach in etwa dem Engagement aller übrigen Kreditinstitute zusammen (Caesar 1993: 47f.).

4 Das sparkasseneigene Geschäft war bei der Körperschaftssteuer und der Vermögenssteuer steuerlich begünstigt (Müller-Armack 1931: 425).

vollste staatliche Einflussnahmemöglichkeit auf die Wirtschaft.<sup>5</sup> Öffentliche Banken würden Versorgungslücken schließen, die von den privaten Banken nicht abgedeckt würden (ebd.: 39, 407). Die private Bankenorganisation habe die Tendenz, »aus bankentechnischen oder Rentabilitätsgründen gewisse Gebiete nicht in dem staatspolitisch erwünschten Ausmaße zu befriedigen« (ebd.: 404). Großbanken konzentrierten ihr Geschäft auf Großkredite und vernachlässigten dabei die Versorgung der Provinz und des Mittelstands (ebd.: 407). Das Vorliegen von Marktversagen rechtfertige staatliche Eingriffe. Die Großbanken konzentrierten erhebliche Teile des Volksvermögens; daraus erwüchse eine Verpflichtung des Staates, diese Institute bei wirtschaftlichen Problemen mit Subventionen zu stützen. Dies habe letztlich ohnehin die gleiche Wirkung wie die legalisierte Verlustgarantie für öffentlich-rechtliche Banken (ebd.: 424). Die Konzentration privater Banken im Bankensektor sei so weit vorangeschritten, dass das freie Spiel der Marktkräfte ohne Eingriffe des Staates nicht mehr gewährleistet wäre:

Eine solche Zurückversetzung in den Wettbewerbsstand kommt heute nicht mehr in Frage. Infolge der vermehrten Bindungen des freien Kräftespiels und der Entstehung von Großbetrieben sind auch im Bankwesen nicht mehr die Voraussetzungen erfüllt, die auch der liberalen Doktrin nach gegeben sein müssten, um die Funktion des Marktes zu sichern; wie: freie Preisbildung, begrenzte Größe der Betriebe, die es ihnen verwehrt, eine andere als gehorchende Stellung dem Markte gegenüber einzunehmen. (ebd.: 394f.)

Diese problematische Entwicklung des Kreditmarkts habe zum Ergebnis, dass das Kreditwesen sich destabilisierte und ein staatliches Eingreifen notwendig wurde. Der freie Wettbewerb würde diese Ungleichgewichte nicht von sich aus ausgleichen (ebd.: 395). Zwar hätten die Sparkassen als Hausbanken der Kommunen, durch die Garantien, die Mündelsicherheit der Anlage bei Sparkassen und der steuerlichen Bevorzugung gegenüber den Privatbanken durchaus Vorteile, die gegen das Prinzip der Wettbewerbsgleichheit verstoßen würden. Gleichwohl erachtete Müller-Armack die Sonderbehandlung der Sparkassen für notwendig, da diese als öffentlich-rechtliche Institute wirtschaftspolitische Sonderaufgaben erfüllten. Erst durch die staatlichen Garantien erlangten die Sparkassen die benötigten Handlungsfreiheiten, um ihre Politik nicht vorrangig an betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Erwägungen ausrichten zu müssen. Zudem ermöglichten die Garantien die Vergabe vergleichsweise kostengünstiger Kredite (ebd.: 393, 422ff.).

---

5 Müller-Armack gilt als eigentlicher Vordenker und Vater der sozialen Marktwirtschaft. In seinem Werk »Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft« ([1947]1990) propagiert Müller-Armack die soziale Marktwirtschaft als dritten Weg zwischen Sozialismus und Kapitalismus.

Die Auseinandersetzung zwischen öffentlich-rechtlichen Banken und privaten Kreditinstituten spielte sich vor dem »background struggle between socialism and capitalism« (Deeg 1999: 41) ab: Im Kern drehte sich der Konflikt um die Frage des Verhältnisses von privater und staatlicher Wirtschaftsführung vor dem Hintergrund des Vordringens der öffentlichen Wirtschaft (Dieckmann 1981: 66). Unter dem Einfluss revisionistischer Ideen wurde jede Ausdehnung öffentlicher Wirtschaftstätigkeit als Vorarbeit für den Sozialismus gebrandmarkt (Müller-Armack 1931: 401f.). Rechtskonservative Kräfte – vor allem die Schwerindustrie des Ruhrgebiets – warnten vor einer schleichenden Machtübernahme der Sozialisten, dem »Phantom einer schleichenden Sozialisierung«, durch die schrittweise Ausdehnung des Staates und die gleichzeitige Verdrängung der Privatwirtschaft. Angesichts dieses ideologischen Hintergrundkonflikts zeigten sich Befürworter und Anhänger des DSGV zunächst defensiv: Die öffentliche Wirtschaft solle lediglich dort tätig werden, wo – ganz im Sinne ordoliberaler Annahmen – notwendige Aufgaben nicht von der Privatwirtschaft erfüllt würden oder wo das Allgemeininteresse ein öffentliches Engagement nahelege oder aber ein öffentliches Monopol ein Privates ersetze. Sparkassen ergänzten die private Bankwirtschaft, um diejenigen Teile der Wirtschaft finanziell zu versorgen, die von den Privatbanken vernachlässigt würden (Dieckmann 1981: 74ff.). Auch Müller-Armack (1931: 423) verteidigte die öffentlich-rechtlichen Banken gegen den Vorwurf, sie würden eine »schleichende Sozialisierung« begünstigen:

Es bedeutet noch kein Generalbekenntnis zu jedem und jeglichem Interventionismus, wenn zugestanden wird, dass an bestimmten Punkten der Marktorganisation die öffentliche Unternehmung rein ökonomisch als Betriebsform eine Güterversorgung sicherstellen kann, die der privaten Unternehmung überlegen ist.

Im Geschäftsbericht des Sparkassenverbandes aus dem Jahre 1926 (zit. nach Dieckmann 1981: 76) hieß es weit offensiver:

In der Bankwirtschaft übt die Sparkassen- und Giroorganisation durch finanzielle Förderung des Mittelstandes und der Kommunalwirtschaft die Funktion des Ausgleichs zwischen Groß- und Kleinkapital aus. Sie erfüllt den Zweck, ein Gegengewicht gegen die Monopolbildung bzw. die Monopolisierungsbestrebungen der Privatwirtschaft zu bilden.

Dabei wirke sich die Ausbreitung des öffentlichen Bankenwesens nicht zugunsten einer allgemeinen Annäherung an die Planwirtschaft aus, sondern ziele vielmehr auf eine Korrektur von Marktversagen. Letztlich trügen die öffentlich-rechtlichen Banken so zu einer Stabilisierung der kapitalistischen Wirtschaftsordnung bei (Müller-Armack 1931: 435). Nicht die Abschaffung des Kapitalismus, sondern sein Erhalt sei das Ziel. Müller-Armack merkte an, dass – gemäß Keynes' (1926) Prognosen über die Entwicklung großer Korporationen – der dezentra-

lisierte Verteilungsapparat der Sparkassen ohnehin einer planwirtschaftlichen Wirtschaftsorganisation ferner stünde als zentralisierte Großbanken.

Einer sozialistischen Verteilungsform wird so durch die zentralisierten privaten Kreditbanken in der spätkapitalistischen Wirtschaftsverfassung weit mehr vorgebaut als durch das System der öffentlichen Bankwirtschaft. Diese würde wenigstens in ihrer gegenwärtigen Gestalt einer solchen Planwirtschaft keine Stütze bieten, sie weist nicht über den Erscheinungskreis eines vom Staate regulierten Kapitalismus hinaus. (Müller-Armack 1931: 435)

Die Abschwächung des Konkurrenzmechanismus für öffentlich-rechtliche Banken vergrößere lediglich die Aktionsmöglichkeiten der Sparkassen, »die es [diesen] erlaubt, *korrigierend* in den kapitalistischen Wirtschaftsprozess einzugreifen, die jedoch in ihren Wirkungen immer wieder in ihn hineinführt und zum Teil ihn direkt konsolidiert« (ebd.: 434; Hervorh. nicht im Orig.). Das öffentlich-rechtliche Bankenwesen »ist so eine Einschaltung in den Kapitalismus, die ihm zwar Boden entzieht, ihn andernfalls aber auch wieder fügt« (ebd.: 434). Den Sozialisierungsbefürchtungen wurde das Argument entgegengestellt, öffentlich-rechtliche Banken stützten die marktwirtschaftliche Ordnung, anstatt sie infrage zu stellen.

Die Auseinandersetzung um die Aufnahme von normalen Banktätigkeiten durch die kommunalen Institute wurde letztlich zugunsten der Sparkassen entschieden. Die Mittelstandsfinanzierung durch Sparkassen blieb weiterhin erlaubt – und steuerfrei. Das sparkasseneigene Geschäft wurde so auf neue Aufgaben ausgedehnt. In der Folge trafen die Privatbanken und die Sparkassen ein Abkommen: Die Privatbanken verpflichteten sich, nicht weiter gegen die Geschäftsbankaktivitäten der Sparkassen vorzugehen, solange die Sparkassen sich von großen Industriekrediten fernhielten (Deeg 1999: 42; Müller-Armack 1931: 420). Grundsätzlich blieb die »Aufgabenkollision« zwischen den Bankengruppen jedoch weiterhin bestehen und ihr Verhältnis labil (Müller-Armack 1931: 420f.).

In der Zwischenkriegszeit erfolgten weitere zentrale Entwicklungsschritte. Auf die Weltwirtschaftskrise von 1929 folgte im Jahr 1931 eine schwere Bankenkrise. Geschwächt durch die Weltwirtschaftskrise konnten die Kommunen Kredite an Sparkassen nicht zurückzahlen. Um die Sparkassen vor dem Zugriff der Kommunen zu schützen, wurden sie 1931 mittels Notstandsverordnungen von der Reichsregierung zu rechtlich eigenständigen Banken umgewandelt (Deeg 1999: 43). Das Vermögen der Sparkassen wurde aus den kommunalen Haushalten ausgegliedert (Lütz 2002: 123). Damit wurden sie organisatorisch von der Kommunalverwaltung getrennt (Mura 1995: 81; Schorner 2008: 18). Von nun an waren Sparkassen Anstalten des öffentlichen Rechts, behielten jedoch die kommunale Gewährträgerhaftung.

Nach den »harten Kämpfen« (Mura 1995: 81) zwischen den Bankengruppen in den 1920er- und 1930er-Jahren gelang es den Sparkassen schließlich, ihre Be-

tätigungsfelder, vor allem das kurzfristige Kreditgeschäft, endgültig zu festigen: Im Jahr 1934 wurden sie unter das neue Kreditwesengesetz (KWG) gestellt. Damit wurden sie auch gesetzlich als gleichberechtigte Kreditinstitute anerkannt und behaupteten ihre Stellung im deutschen Kreditwesen (Dieckmann 1981: 83; Mura 1995: 81). Somit war die Transformation des Sparkassenwesens von Instrumenten der Armutsfürsorge und des Schutzes der unteren Klassen zu Universalbanken und Förderern der Mittelschicht und mittelständischer Unternehmen endgültig abgeschlossen (Deeg 1999: 42).

Bis zum Zweiten Weltkrieg hatten die großen privaten Banken die Konkurrenz zwischen Unternehmen in Form von Kartellen koordiniert und reguliert. In Krisenzeiten reduzierten sie die Gesamtproduktion der Wirtschaft, um einen ruinösen Preisverfall zu verhindern und jedem ihrer Beteiligungsunternehmen einen ausreichenden Gewinn zu garantieren. Mit diesen Maßnahmen sollten Konkurse von Unternehmen, an denen die Banken Anteile hielten oder denen sie Kreditlinien zur Verfügung gestellt hatten, vermieden werden. Dabei wirkten die Banken massiv auf Unternehmen ein, um sie in die Kartelle zu zwingen (Beyer 2003: 125). Um diese Dominanz vor allem der Großbanken zu brechen, förderte der Bund nach 1945 den Wettbewerb zwischen Banken (Deeg 1999: 32f.). Die Rolle von Monopolen und Kartellen bei der Machtergreifung der Nationalsozialisten war ein zentraler Punkt der Nachkriegskritik an Machtkonzentrationen in der Wirtschaft. Staatliche Eingriffe zur Regulierung von Marktmacht – und damit auch öffentlich-rechtlicher Banken als Elemente der Wettbewerbspolitik – wurden mit Verweis auf die übergeordnete Zielsetzung gerechtfertigt, erneuten Kartellbildungen und wirtschaftlichen Machtkonzentrationen vorzubeugen. Interessanterweise stimmten hierbei die Deutungen und Schlussfolgerungen sowohl liberaler als auch marxistischer Intellektueller überein.

Das Gedankengut der »Freiburger Schule« war extrem einflussreich, nicht zuletzt, da es in den 1950er-Jahren die Grundlage für das vom Wirtschaftsministerium favorisierte Konzept der »Sozialen Marktwirtschaft« bildete (Story/Walter 1997: 163).<sup>6</sup> Wirtschaftsminister Ludwig Erhard, der sogenannte »Vater der Sozialen Marktwirtschaft«, sah mittelständische Unternehmen als zentrale Stützpfeiler der Wirtschaft an. Erhard war der Einfluss großer Unternehmen suspekt. Er fürchtete, ihre wirtschaftliche Macht könne ein reibungsloses Funktionieren der Märkte verhindern (Berghoff 2006: 281). Die für die Finanzierung von Mittelstandsfirmen unverzichtbaren Sparkassen nahmen so im Konzept der »Sozialen Marktwirtschaft« einen wichtigen Platz ein. Unter Erhard wur-

---

<sup>6</sup> Zwischen Ordoliberalismus und »Sozialer Marktwirtschaft« bestehen im Detail durchaus Differenzen, vor allem bezüglich des Wohlfahrtsstaats. Doch wird in beiden Fällen der Wettbewerbspolitik zentrale Bedeutung für die ökonomische Entwicklung beigemessen (Eicker-Wolf 2003: 72f.).

de Müller-Armack, der schon zuvor für öffentlich-rechtliche Banken Partei ergriffen und auf die systemstabilisierenden Funktionen des Sparkassenwesens hingewiesen hatte, Leiter der Grundsatzabteilung im Bundeswirtschaftsministerium. Die Idee, mittels staatlicher Banken den Wettbewerb zu intensivieren, korrespondierte mit dem ordoliberalen Gedankengut. Der Einfluss von Kartellen und Monopolen in der totalen Kriegsführung zweier Weltkriege hatte das Bewusstsein der ordoliberalen Denker für die negativen Folgen wirtschaftlicher Machtballung geschärft. Der Ordoliberalismus verstand sich bereits während des Dritten Reiches als Gegenbewegung zu nationalsozialistischen Wirtschaftsstrukturen, lehnte aber, anders als linke Strömungen, die Verstaatlichung von Schlüsselindustrien ab (Oswalt 2005; Wegmann 2008: 28ff.). Daher waren öffentlich-rechtliche Banken für Vertreter des Ordoliberalismus eine Möglichkeit, korrigierend in den Wirtschaftsprozess einzugreifen, ohne auf das Mittel der Verstaatlichung oder Zerschlagung von Banken zurückgreifen zu müssen.

Die Mitglieder der »Freiburger Schule« verstanden Monopole und Kartelle als eine Bedrohung für den Rechtsstaat: Aus den Erfahrungen des Dritten Reiches zogen die Ordoliberalen die Lehre, dass in der Wirtschaft eine natürliche Monopolisierungstendenz existiere, die, ließe man sie ungezügelt walten, eine private Machtkonzentration befördere, die sich wiederum in politische Macht übersetzen könne. In Reaktion auf diese Überlegungen entwickelten ordoliberale Ökonomen eine Wettbewerbsordnung, die einerseits auf dem klassischen Ideal der vollständigen Konkurrenz beruhte, sich aber andererseits aus einer Kritik am *Laissez-Faire*-Liberalismus speiste (Wegmann 2008: 31). Walter Eucken gehörte zu den exponiertesten Vertretern des Ordoliberalismus. Seine Schriften zeigen, dass das Monopolproblem, dem im Bankenwesen öffentliche Kreditinstitute Abhilfe verschaffen sollten, im ordoliberalen Denken einen zentralen Platz einnahm. Die Freiheit des *Laissez-Faire*, so Eucken (1952: 30f.), bestünde häufig in der Freiheit, Konkurrenz zu beseitigen. Da eine natürliche Tendenz zur Monopolbildung bestehe, entstünden Monopole und Kartelle beinahe automatisch.

Anbieter und Nachfrager suchen stets – wo immer es möglich ist – Konkurrenz zu vermeiden und monopolistische Stellungen zu erwerben oder zu behaupten. Ein tiefer Trieb zur Beseitigung von Konkurrenz und zur Erwerbung von Monopolstellungen ist überall und zu allen Zeiten lebendig. Jeder erspäht Möglichkeiten, um Monopolist zu werden. [...] *Universal besteht der »Hang zur Monopolbildung« – ein Faktum, mit der alle Wirtschaftspolitik zu rechnen hat.* (Eucken 1952: 31)

Machtkonzentration könne die grundgesetzlich garantierte, individuelle Freiheit des Einzelnen einschränken. Ein Rechtsstaat, so die Schlussfolgerung Euckens (1952: 49), könne so lange nicht voll entwickelt werden, wie Monopole und Monopolkämpfe dessen Realisierung durchkreuzten. Selbst verfassungsrechtlich

garantierte Grundrechte reichten nicht aus, solange bestimmte Marktformen existierten, die das Entstehen von privater Macht nicht verhinderten.

Die Funktion von Rechtsinstituten variiert mit der Marktform und mit dem Ordnungsgefüge der Wirtschaft überhaupt. [...] Wenn aber Privateigentum eine Monopolstellung konstituiert, ist mit ihm private Macht verbunden. [...] Dieser Schutz des Einzelnen gegen die Willkür anderer wurde also in doppelter Weise durch Bildung von Monopolen und Teilmonopolen verringert oder beseitigt, obwohl die verfassungsmäßigen Garantien des Rechtsstaates im 19. Jahrhundert voll entwickelt waren: Infolge wirtschaftlicher und sozialer Abhängigkeiten der Einzelnen von Trägern privater Macht und außerdem durch die Rechtssetzung, die private Machtkörper in ihren allgemeinen Geschäftsbedingungen vollzogen. [...] In der modernen industriellen Welt wird folglich der Rechtsstaat nur einseitig verwirklicht, wenn er die Bildung der wirtschaftlichen Formen der Entwicklung selbst überlässt. [...] Allgemein gilt: *Der Rechtsstaat kann sich nur dort vollständig durchsetzen, wo zugleich mit seiner rechtlich-staatlichen Ordnung eine »adäquate« Wirtschaftsordnung verwirklicht ist.* Monopole und Teilmonopole aber sind dem Rechtsstaat nicht adäquat, dürfen also nicht Bestandteile einer solchen Wirtschaftsordnung sein. (ebd.: 50ff.)

Im politischen Raum befördern Monopol- und Oligopolbildungen nach Eucken eine Tendenz zur Zentralisierung staatlicher Gewalt. Die aus der beherrschenden Marktstellung resultierende private Macht erfordere automatisch, dass als Gegenreaktion die staatliche Kontrolle über die Wirtschaft ausgedehnt wird. Historisch seien so sowohl im Nationalsozialismus als auch im Sozialismus Zentralverwaltungswirtschaften entstanden. Auch in diesem Zusammenhang boten öffentlich-rechtliche Banken eine attraktive Lösung für liberal gesinnte Politiker: Die föderale und sogar kommunale Struktur des Sparkassenwesens beugte einer Zentralisierung des Bankensystems vor. Überdies verhütete ein durch die Einschaltung staatlicher Banken künstlich intensivierter Wettbewerb, dass überhaupt die Notwendigkeit entstehen würde, mit Zentralisierung auf die Macht der Banken zu reagieren. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute stellten also eine die Marktfreiheiten weitgehend schonende Interventionsmöglichkeit dar.

Mit der industriellen Revolution »begann ein Zeitalter der Wucherung wirtschaftlicher Macht« (ebd.: 175). Die Legalisierung von Kartellen (1897) sowie von Maßnahmen des »Schädigungskampfes« und die Zulassung von staatlich beaufsichtigten Kartellen (1923) hatten laut Eucken (1952: 170ff.) in Deutschland zu einer Entfaltung von Kartellen insbesondere in der Schwerindustrie geführt. Großbanken übernahmen die Finanzierung und Organisation dieser Kartelle (Beyer 2003: 125). Die Folge dieser Entwicklung sei eine »Flucht der industriellen Wirtschaft aus dem Wettbewerb in den Bereich der Staatsaufsicht und der Kartelle« (Eucken 1952: 172). Die so entstandenen privaten Machtkörper der Kartelle hätten dann massiven Einfluss im Staat gewonnen. Im Dritten Reich sei es schließlich zu einer Verschmelzung von privater und staatlicher Macht in einer Zentralverwaltungswirtschaft gekommen (ebd.: 172f.). Somit, so schluss-

folgt Eucken (1952: 176), wird die Freiheit stets auch aus der wirtschaftlichen Sphäre heraus bedroht. Durch die Entstehung von Kartellen und Oligopolen seien soziale Machtkörper geschaffen worden, die über Marktmacht verfügten und Herrschaftsansprüche geltend machten.

Träger privater Macht aber sind imstande, garantierte Freiheitsrechte anderer zu beseitigen. Damit ist auch eine starke Auswirkung auf die anderen menschlichen Ordnungen verbunden. Es ließe sich zeigen, wie die privaten Machtkörper und wie zentrale Machtstellen auch das politische Leben und den staatlichen Aufbau Deutschlands verändert haben. [...] Das Problem der wirtschaftlichen Macht ist die andere Seite des Problems der Freiheit in der modernen industrialisierten Wirtschaft. (ebd.: 175)

Aus der Kritik an wirtschaftlicher Machtkonzentration und am *Laissez-Faire*-Liberalismus entwickelte Eucken (1952: 343) den »ersten Grundsatz« der Wirtschaftspolitik: »Die Politik des Staates sollte darauf gerichtet sein, wirtschaftliche Machtgruppen aufzulösen oder ihre Funktion zu begrenzen.« Die politisch geförderte Entwicklung der Sparkassen zu Universalbanken, die in einem Wettbewerb zur privaten Bankwirtschaft standen, ließ sich mit diesem Grundsatz ohne Weiteres vereinbaren.

Die gleiche Stoßrichtung wie der Ordoliberalismus der »Freiburger Schule« entwickelte auch die marxistische Kritik nach dem Zweiten Weltkrieg. Da diese Strömung jedoch für die wettbewerbspolitische Grundausrichtung der Bundesrepublik insgesamt weniger einflussreich als die »Freiburger Schule« war, soll hier nur kurz auf die linke Position eingegangen werden. Noch während der Weimarer Republik hatten Sozialdemokratie und Gewerkschaften wirtschaftliche Machtansammlungen in Monopolen und Kartellen begrüßt, weil sie dies als Schritt des historischen Übergangs zum Sozialismus deuteten. Besonders einflussreich waren hierfür die Arbeiten Rudolf Hilferdings und Werner Sombarts. Sombart stellte die These der zwangsläufigen Entwicklung zum Monopol- oder Spätkapitalismus auf. Der kriegswirtschaftliche Konzentrationsprozess hatte günstige Voraussetzungen für die Verstaatlichung der Wirtschaft geschaffen (Wegmann 2008: 28). Hilferding ([1910]1974) ging 1910, ähnlich optimistisch, von einer Verschmelzung von Industrie und Banken zum Finanzkapital<sup>7</sup> aus, die eine Vorstufe zum Sozialismus darstellte.

Ökonomische Macht bedeutet zugleich politische Macht. Die Herrschaft über die Wirtschaft gibt zugleich die Verfügung über die Machtmittel der Staatsgewalt. Je stärker die Konzentration

7 »Ein immer wachsender Teil des Kapitals der Industrie gehört nicht den Industriellen, die es anwenden. Sie erhalten die Verfügung über das Kapital nur durch die Bank, die ihnen gegenüber die Eigentümer vertritt. Andererseits muss die Bank einen immer wachsenden Teil ihrer Kapitalien in der Industrie fixieren. Sie wird damit in immer größerem Umfang industrieller Kapitalist. Ich nenne das Bankkapital, also Kapital in Geldform, das auf diese Weise in Wirklichkeit in industrielles Kapital verwandelt ist, Finanzkapital (Hilferding [1910]1974: 309).

in der wirtschaftlichen Sphäre, desto unumschränkter die Beherrschung des Staates. Diese straffe Zusammenfassung aller Machtmittel des Staates erscheint als seine höchste Machtentfaltung, der Staat als unüberwindliches Instrument der Aufrechterhaltung der ökonomischen Herrschaft, damit aber zugleich die Eroberung der politischen Macht als Vorbedingung der ökonomischen Befreiung. [...] So ist der Sieg des Proletariats geknüpft an die Konzentration der ökonomischen Macht in den Händen weniger Kapitalmagnaten oder Magnatenvereinigungen und deren Herrschaft über die Staatsmacht.

Das Finanzkapital in seiner Vollendung bedeutet die höchste Stufe ökonomischer und politischer Machtvollkommenheit in der Hand der Kapitaloligarchie. Es vollendet die Diktatur der Kapitalmagnaten. Zugleich macht es die Diktatur der nationalen Kapitalbeherrscher des einen Landes immer unverträglicher mit den kapitalistischen Interessen des anderen Landes und die Herrschaft des Kapitals innerhalb des Landes immer unvereinbarer mit den Interessen der durch das Finanzkapital ausgebeuteten, aber auch zum Kampf aufgerufenen Volksmassen. In dem gewaltigen Zusammenprall der feindlichen Interessen schlägt schließlich die Diktatur der Kapitalmagnaten um in die Diktatur des Proletariats. (Hilferding [1910]1974: 507)

Doch nach dem Zweiten Weltkrieg fand eine radikale Umdeutung der Beurteilung von Unternehmenskonzentrationen innerhalb der Linken statt.<sup>8</sup> Ursache der Umdeutung war die Rolle der Wirtschaft bei der Errichtung der NS-Diktatur. Die hoch konzentrierte Wirtschaft hatte nicht zum Sozialismus, sondern geradezu in den Faschismus geführt. In der Lesart marxistischer Autoren war die Unterstützung der NSDAP durch die Unternehmer die Ursache für den Faschismus. Viele Vertreter des Unternehmertums, vor allem die Schwerindustrie und der Mittelstand, standen der Deutschen Volkspartei (DVP) und der Deutsch-Nationalen Volkspartei (DNVP) nahe. Die Schwerindustrie, so die Deutung linker Autoren, hatte die NSDAP mit dem Ziel unterstützt, eine Diktatur gegen die Sozialdemokratie zu errichten (Höpner 2004: 20ff.). Czichon (1970: 67) sah später den »Nationalsozialismus als Gesamtrepräsentation des Monopolkapitals«. Der Untergang der Weimarer Republik, so die Interpretation der Linken, war dem Übergang von wirtschaftlicher Konzentration zu politischer Macht geschuldet. Geblieben war also die Einschätzung, dass die wirtschaftliche Macht – vor allem in den Händen von Banken – zu einem bestimmenden Einfluss des »Finanzkapitals« im Staate führen würde. Unter diesem Eindruck entwickelte die Sozialdemokratie in der Nachkriegszeit »ein positives Verhältnis zum Markt als im Vergleich zum Finanzkapital kleinerem Übel« (Höpner 2004: 24). Die Zerschlagung von Monopolen und die Antikartellpolitik hielten Einzug in wirtschaftspolitische Programme der Sozialdemokratie und Gewerkschaften (ebd.: 22).<sup>9</sup>

8 Für eine ausführlichere Rekonstruktion marxistischer Positionen vor dem Zweiten Weltkrieg und der anschließenden Neubewertung von privater Marktmacht siehe Höpner (2004).

9 Hilferdings »Finanzkapital« prägte auch die späteren Debatten in den 1970er-Jahren innerhalb der westdeutschen Linken einschließlich der SPD über den »staatsmonopolistischen Kapitalismus« (siehe den Abschnitt über die Debatte über die Macht der Banken auf Seite 111ff.).

Die Idee, der Monopolisierung der Finanzwirtschaft mittels Konkurrenz von öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten entgegenzuwirken, fand folglich sowohl unter Liberalen als auch unter Linken Anklang. Gemeinsam war ihnen die Vorstellung einer äußerst problematischen, natürlichen Tendenz zur Monopolbildung der Wirtschaft, die sie aus den traumatischen historischen Erfahrungen gewonnen hatten. Beide befürworteten eine strenge Antikartellpolitik. Unterschiede bestanden – neben grundsätzlichen normativen Gegensätzen – in der Frage, wie dem Monopolproblem begegnet werden sollte. Während Liberale Verstaatlichungen ablehnten, war die Kollektivierung von Banken Bestandteil linker Forderungen. Die Einschaltung öffentlicher Kreditinstitute war jedoch mit beiden Ansichten vereinbar.

Wurde im Dritten Reich die Entwicklung öffentlicher Banken vorübergehend gebremst – Sparkassen verloren ihre Eigenständigkeit durch die Einbindung in die Kriegsfinanzierung und die staatliche Wirtschaftslenkung –, organisierte sich das Sparkassenwesen nach dem Zweiten Weltkrieg neu, nachdem die Währungsreform von 1948 auch die Geldreserven der Sparkassen entwertet hatte (Mura 1995: 82). Nach dem Krieg übte sich der Bund in schuldenpolitischer Abstinenz, während gleichzeitig die Kreditaufnahme der Länder und Gemeinden anstieg (Caesar 1993: 50). Beteiligte sich die Sparkassen an der Finanzierung der Staatsschuld nur während der Weltkriege, leisteten sie nun einen relativ hohen und kontinuierlichen Beitrag zur Kommunalfinanzierung. Der Kommunalkredit fungierte gleichsam als »Puffer« für den Zentralstaatskredit (ebd.: 58). Insgesamt leisteten die Sparkassen einen beträchtlichen Anteil an der Finanzierung des Wiederaufbaus der Wirtschaft, des Kommunalkredits und der Vermögensbildung der privaten Haushalte. Vor allem der Mittelstandskredit, der das Wachstum handwerklicher Kunden zu mittelständischen Industriebetrieben finanzierte, erlebte eine »stürmische« Entwicklung (Mura 1995: 84). Ab 1954 intensivierten öffentlich-rechtliche Banken das Kommunalkreditgeschäft, den Geldhandel, das Wertpapiergeschäft sowie den Emissionshandel weiter (ebd.: 92). Nach dem Krieg waren die Bundesländer zu Hauptanteileignern der Girozentralen geworden. Sie benötigten die Verbundbanken für die Abwicklung von Wiederaufbauprogrammen (Deeg 1999: 46).

Seit Mitte der 1950er-Jahre intensivierte der wiedergegründete DSGV die Modernisierung der Sparkassen: Marktorientierung und Wettbewerbsfähigkeit waren die Schlagworte. Das Auslandsgeschäft wurde ausgebaut, um den Bedürfnissen der mittelständischen Kunden, die ihre Außenhandelsbeziehungen spürbar intensivierten, gerecht zu werden (Mura 1995: 84f.). Die verteilungspolitischen Ziele der Sparkassenorganisation konzentrierten sich nach wie vor auf die Vermögensbildung und Eigentumspolitik unterer Bevölkerungsschichten, nachdem sich die Vermögensverteilung im einsetzenden Wirtschaftsaufschwung

ungleich zugunsten von Unternehmern und Kapitalbesitzern entwickelt hatte (Dieckmann 1981: 147). Die Unterstützung von Beziehern niedriger Einkommen war mit wirtschafts- und ordnungspolitischen Zielen verbunden wie der Steigerung des Spareinlagenzinsfußes, Preisniveaustabilität, gleichgewichtigem Wirtschaftswachstum, stabilitätsorientierter Vollbeschäftigung – bei der jedoch die Geldwertstabilität Vorrang genoss –, einer ausgeglichenen Zahlungsbilanz, der Förderung des Mittelstands sowie der Schaffung von Konkurrenz und Gegenmacht zu dem übrigen Kreditwesen (ebd.: 22ff.). Weitere soziale Ausgleichsaufgaben waren die Förderung des Kleinkredits, die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs des ländlichen und gewerblichen Mittelstands und freier Berufe. Dieckmann (1981: 152) fasst die ordnungspolitische Zielsetzung der Sparkassenorganisation nach 1945 wie folgt zusammen:

Man versucht, privatwirtschaftlichen Konzentrations- und Zentralisierungstendenzen entgegenzutreten, indem man den Schwachen gegenüber der Ausnutzungsmacht der Großwirtschaft schützt. Spar- und Kreditförderung besitzen insofern eine ordnungspolitische Funktion, als sie die Existenzgründung und den Existenzaufbau Benachteiligter unterstützt und damit Initiative, Selbstständigkeit und Eigenverantwortung einer marktwirtschaftlichen Wettbewerbsordnung fördert.

War in den ersten Phasen der Geschichte der Sparkassen noch deren vordringlichste Aufgabe, die Auswüchse der kapitalistischen Wirtschaft zu bekämpfen und deren soziale Härten zu mildern, kam nun unter dem Zeichen des Ausbaus des Wohlfahrtsstaats eine neue Zielsetzung hinzu: die Verteidigung individueller Freiheiten gegen kollektivistische Tendenzen. Somit verfolgte das Sparkassenwesen nun zwei verteilungspolitische Motive: den Schutz vor der »erdrückenden« Staatswirtschaft durch freiwilliges Sparen zum Zweck der individuellen Vorsorge einerseits und den Schutz gegen die hoch industrialisierte Privatwirtschaft mithilfe staatlicher Mittel andererseits (ebd.: 25f., 153).

Die Einführung der bargeldlosen Lohn- und Gehaltszahlung seit 1957 markierte einen weiteren wichtigen Entwicklungsschritt der Sparkassen. Die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute waren dazu verpflichtet, jedem Bürger ein Konto anzubieten; zahlreiche neue Girokonten wurden eröffnet (Mura 1995: 85). Durch den steigenden Wohlstand breiter Bevölkerungsschichten in den 1950er- und 1960er-Jahren »wuchsen die armen Teufel, die nur ein Konto bei der Sparkasse hatten, in den Wohlstand hinein« (Interview VII) – und mit ihnen die Sparkassen, die in der Folge ihren Marktanteil bei privaten Spareinlagen erheblich steigern konnten. Die bargeldlose Lohnzahlung wurde zur Rentabilitätsbasis für spätere Zeiten und verschob das Kräftegleichgewicht zwischen Privaten und Öffentlich-Rechtlichen weiter (Poullain 1979: 23).

*Funktionen öffentlich-rechtlicher Banken im Keynesianismus – Gegenmacht, antizyklische Globalsteuerung und Interventionismus*

Die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts war von einer weiteren Verschärfung der Konkurrenz zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Banken geprägt. Dafür war wesentlich die Expansion der Landesbanken verantwortlich. Die WestLB wurde gezielt zu einer Konkurrentin der Deutschen Bank aufgebaut. Überdies wurden die Landesbanken zu wichtigen strukturpolitischen Instrumenten der Länder. Gefördert wurde die Intensivierung des Wettbewerbs durch den SPD-Wirtschaftsminister Karl Schiller. Im Rahmen des sich nun durchsetzenden keynesianischen Leitbilds erhielten Landesbanken und Sparkassen eine zusätzliche Legitimierungsquelle. Sie sollten eine Gegenmacht zum Einfluss der privaten Großbanken bilden und für mehr Wettbewerb im Bankenwesen sorgen. Dies wurde für die Effektivität nachfrageorientierter Wachstumsimpulse als entscheidend angesehen. Diese Phase stellt die Blütezeit der Landesbanken als *politische* Banken dar und mündete in einer weiteren Zuspitzung des Konflikts zwischen den Bankengruppen.

Seit den 1960er-Jahren fanden signifikante Veränderungen des deutschen Bankensystems statt. Die privaten Großbanken waren erneut zu alter wirtschaftlicher, aber auch politischer Stärke aufgestiegen. Bereits 1957 verschmolzen nach der Aufhebung des Großbankengesetzes die zunächst regional neu gegründeten Nachfolgeinstitute der nach dem Krieg zerschlagenen Berliner Großbanken wieder zur Deutschen Bank, Commerzbank und Dresdner Bank (Lütz 2002: 125).<sup>10</sup> Auch hatte sich die inländische Wettbewerbssituation verändert (Deeg 1999: 4). Durch das starke Wachstum der Kontoersparnisse in den 1960er-Jahren erwirtschafteten die in diesem Segment dominierenden Sparkassen höhere Profite (ebd.: 50). Dabei ist die Einwerbung von Kontoeinlagen, das Retail-Geschäft, wirtschaftlich besonders bedeutsam für das Bankgeschäft, ermöglicht es doch, das Aktivgeschäft besonders günstig zu refinanzieren:

---

10 Vor allem die Amerikaner hatten dagegen aufgrund der Verwicklung der privaten Banken im Dritten Reich Bedenken. Sie sahen unter dem Einfluss Morgenthau die Dekartellisierung der Bankwirtschaft als Voraussetzung für eine demokratische Gesellschaftsentwicklung in Deutschland an und waren zunächst gegen die schrittweise »Rekonzentration« der Großbanken. Diese Position veränderte sich jedoch mit dem Beginn des Kalten Krieges. So wurden bereits vor 1957 die voneinander abgespaltenen Einheiten der Privatbanken auf regionaler Ebene wieder verschmolzen. Dabei spielte Hermann Josef Abs, später Vorsitzender der Deutschen Bank, eine entscheidende Rolle. Zu Abs Verbündeten bei seinen Bestrebungen, die einstigen Berliner Großbanken auf nationaler Ebene zu verschmelzen, gehörten Bundeskanzler Adenauer, die Schwerindustrie des Ruhrgebiets sowie die Briten. Die SPD befürwortete zwar grundsätzlich eine »Rezentralisierung«, strebte aber die Verstaatlichung der Banken an (Gall 2005: 218ff).

Retail-Geschäft hat einen großen Vorteil: Die Menschen bringen dir das Geld. Du musst es nicht alles im Markt holen und dafür hohe Margen zahlen, sondern der Sparer bringt dir das Geld. Alte Regel, Sparkassengeschäft ist ganz einfach, 3-6-3, für drei Prozent nehmen wir es rein, für sechs Prozent geben wir es raus und ab drei spielen wir Golf.

(Interview I/Rheinischer Sparkassen- und Giroverband)

1965 stellten die Sparkassen zudem etwa die Hälfte der Wohnungsbaukredite (Schorner 2008: 22).

Der wachsende Erfolg der Sparkassen veranlasste Privatbanken und Genossenschaftsbanken, erneut die Privilegien öffentlich-rechtlicher Banken infrage zu stellen. Im Rahmen der Debatte über die Novellierung des KWG 1961 warfen Privatbanken und Genossenschaftsbanken den Sparkassen unfairen Wettbewerb vor: Anstaltslast und Gewährträgerhaftung erlaubten ihnen, mit weniger Eigenkapital zu operieren als die anderen Banken. Da Sparkassen weniger darauf angewiesen seien, Profite zu erzielen, um damit ihre Eigenkapitalbasis zu stärken, könnten sie, statt Überschüsse zu erwirtschaften, aggressiv ihre Marktanteile ausbauen und somit den Druck auf die privaten Banken erhöhen. Zudem galten für Sparkassen nach wie vor andere Steuerregeln und Regulierungen. Die Konkurrenz der öffentlich-rechtlichen Banken drängte daher massiv auf die Abschaffung von Steuervorteilen der Sparkassen. Aber den Sparkassen gelang es auch dieses Mal, ihre Geschäftsbankaktivitäten und ihre steuerlichen Privilegien zu verteidigen (Deeg 1999: 49).

Bei dieser Auseinandersetzung bezogen sich die öffentlich-rechtlichen Institute explizit auf die Gegenmacht-These des keynesianischen Ökonomen John Kenneth Galbraith: Die Begünstigungen wurden mit der ordnungspolitischen Notwendigkeit begründet, die potenzielle Gefahr der Ausnutzung von einseitiger Marktstellung durch die Privatbanken mithilfe der öffentlichen Banken durch die Organisation einer wettbewerbsfähigen Marktgegenseite zu verringern, so dass das Markt- und Kräftegleichgewicht wieder hergestellt würde (Dieckmann 1981: 24). Galbraiths Denken drehte sich wie auch bei Eucken um den Einfluss von Marktmacht großer Unternehmen. Jede entstehende Marktmacht führe unter normalen Umständen automatisch zur Bildung von Marktmacht auf der Marktgegenseite und werde durch diese in Schach gehalten: »Private economic power is held in check by the countervailing power of those who are subject to it« (Galbraith 1952: 111). So sei das Konzept des Wettbewerbs zwischen Unternehmen als autonomes Regulativ und einziger Regulierungsmechanismus neben dem Staat nicht zutreffend; der Wettbewerb zwischen Unternehmen sei keine spontane, sich selbst erzeugende Kraft. Gegenmacht hingegen entstünde spontan, so Galbraith (1952: 112f.). Allerdings gäbe es auch Umstände, unter denen die Entstehung von Gegenmacht verhindert würde. Bei bereits vermachteten Marktstrukturen, etwa bei vertikaler Integration von Unternehmen, der

Abhängigkeit von Verkäufern von den Herstellern oder bei einer atomisierten Marktgegenseite, mangle es der Gegenmacht an der erforderlichen Organisationskapazität (ebd.: 117ff., 125f.). Der Staat müsse, so die Forderung Galbraiths, durch seine Politik die Bildung von organisierter Gegenmacht fördern:

[T]he provision of state assistance to the development of countervailing power has become a major function of government – perhaps the major domestic function of government. (ebd.: 128)

Bei der Anwendung der Wettbewerbskontrolle müsse der Staat darauf achten, die Wirkung der Gegenmacht nicht zu beschränken, indem man sie beispielsweise dem Kartellrecht unterwirft (ebd.: 135ff.). Dieses Argument war ganz im Sinne der Sparkassen, konnte doch der Sparkassenverbund aufgrund der regionalen Abgrenzung der Geschäftsgebiete mit kartellrechtlichen Mitteln angegriffen werden. Öffentlich-rechtliche Banken wiesen mit Bezug auf Galbraith die Kritik der Privatbanken zurück, Garantien und Steuervorteile würden den freien Wettbewerb behindern. Im Gegenteil müsse die Regierung die Gegenmacht mit ihrer Macht »bezuschussen« (ebd.: 148), da letztlich nur so sich selbst regulierende, wettbewerbliche Märkte garantiert werden könnten.

Steps to strengthen countervailing power are not, in principle, different from steps to strengthen competition. Given the existence of private market power in the economy, the growth of countervailing power strengthens the capacity of the economy for autonomous self-regulation and thereby lessens the amount of over-all government control or planning that is required or sought. (ebd.: 151)

Für die Sparkassen waren die Argumente Galbraiths eine willkommene Schützenhilfe, um ihre Funktion als Gegenmacht zu den privaten Großbanken zu rechtfertigen. Zudem war gemäß Galbraith auch ein gewisses Maß an staatlichem Schutz und öffentlicher Unterstützung berechtigt, damit die Sparkassen die benötigten Organisationskapazitäten aufbauen konnten, um als Regulativ im Wettbewerb mit den privaten Geldhäusern zu fungieren.

In Reaktion auf diese Debatte und infolge des massiven Drucks der privaten Banken, aber auch des Genossenschaftssektors, setzte die Bundesregierung schließlich eine Enquete-Kommission ein, die die Wettbewerbssituation im Bankenwesen prüfen sollte (Bundesministerium für Wirtschaft 1968: II). Die Entschließung des Bundestages lautete:

Der Bundestag ersucht die Bundesregierung, zu prüfen und gegebenenfalls entsprechende gesetzliche Vorschläge vorzulegen, [...] ob und inwieweit der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Sparten des Kreditgewerbes durch gesetzliche oder verwaltungsmäßige Begünstigungen bestimmter Kreditinstitute verschoben wird und welche Maßnahmen gegebenenfalls zur Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen angezeigt sind [...]. (Entschließung des Bundestages vom 16. März 1961, zit. nach Bundesministerium für Wirtschaft 1968: 13)

Ab den späten 1960er-Jahren erfuhren öffentlich-rechtliche Banken eine zusätzliche wirtschaftspolitisch begründete Legitimierung. Mit dem Beginn der großen Koalition 1966 veränderte sich die wirtschafts- und ordnungspolitische Ausrichtung der Bundesregierung. Das »Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft« (1967) und die Ernennung Karl Schillers (SPD) zum Wirtschaftsminister markierten die Wende der Bundesregierung zu einer keynesianisch inspirierten Wirtschaftspolitik (Deeg 1999: 49f.).<sup>11</sup> Das sogenannte Stabilitätsgesetz bildete die rechtliche Basis für eine antizyklische Wirtschaftspolitik.<sup>12</sup> Zwar wird in der Literatur allgemein von einem grundlegenden Wandel der wirtschaftspolitischen Ausrichtung hin zu einer nachfrageorientierten Konzeption ausgegangen, jedoch war Schillers Globalsteuerung nicht als Alternative zum Ordoliberalismus, sondern als Synthese aus »Freiburger Schule« und antizyklischer keynesianischer Makropolitik gedacht: »Der Wettbewerb auf der Mikroebene sollte durch die Steuerung der effektiven Nachfrage auf der Makroebene ergänzt werden« (Eicker-Wolf 2003: 90). Es kann also nicht von einem Bruch und einem Übergang von einem reinen liberalen zu einem stärker interventionistischem Ansatz gesprochen werden, sondern eher von Kontinuität unter veränderter (zum Teil lediglich rhetorischer) Akzentuierung der Elemente. Das Stabilitätsgesetz war demnach eine Kodifizierung der wirtschaftspolitischen Praxis der vorangegangenen Jahre (Polster/Voy 1991: 195). Die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik war tatsächlich bereits vor 1966 von nachfrageorientierten Politikelementen einerseits und einer ordoliberalen Wettbewerbspolitik andererseits geprägt (Lutz 1984: 200ff.). Es wurde eher ein pragmatischer Mix aus Ordnungs- und Prozesspolitik als eine konsequente liberale Ordnungspolitik praktiziert. Seit den 1950er-Jahren waren staatliche Investitionsprogramme, eine expansive Haushaltspolitik, der Aufbau und die Modernisierung der öffentlichen Infrastruktur Bestandteile der Wirtschaftspolitik.<sup>13</sup>

11 Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte sich der Bund in schuldenpolitischer Abstinenz geübt, während die Kreditaufnahme der Länder und Gemeinden gleichzeitig stieg. Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 enttabuisierte die Staatsverschuldung. Seit 1975 sank der Anteil von Sparkassen und Landesbanken an der Staatsfinanzierung zwar kontinuierlich (Caesar 1993: 50f.), machte aber immer noch die Hälfte des gesamten Beitrags aller Kreditinstitute aus und führte zu einer »dominierenden Stellung des Sparkassensektors im Bereich des öffentlichen Kredits« (ebd.: 58f.).

12 Darin wurden wirtschaftspolitische Instrumente festgelegt, mit deren Hilfe das »magische Viereck« aus Stabilität des Preisniveaus, hohem Beschäftigungsstand, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und Wirtschaftswachstum in ein Gleichgewicht gebracht werden sollte (Eicker-Wolf 2003: 91).

13 Polster/Voy (1991: 195) stellen hierzu fest: »[Das Stabilitätsgesetz] markierte daher auch nicht die Abkehr von einer zuvor herrschenden marktwirtschaftlichen Orientierung der Wirtschaftspolitik (Neoliberalismus) in Richtung Dirigismus und Interventionismus (Keynesianismus), sondern gerade umgekehrt die Durchsetzung einer marktwirtschaftlichen Grundorientierung

In seiner *General Theory* hatte Keynes ([1936]1973) den Wirtschaftskreislauf als instabil beschrieben. Seine Forderung nach einem wirtschaftspolitisch aktiven und interventionistischen Staat wurde in der Nachkriegszeit zum ideologischen Fundament eines gesellschaftlichen Konsenses, der den Aufbau einer umfassenden *mixed economy* beinhaltete (Hall 1989: 365).<sup>14</sup> Die kapitalistische Wirtschaftsordnung sollte dabei unter anderem durch wohlfahrtsstaatliche und korporatistische Institutionen des sozialen Ausgleichs eingeehtet werden (Bieling 2009: 236). Die Einhegung der liberalen Wirtschaftsordnung, also die Abfederung der Auswüchse der kapitalistischen Entwicklung, sollte auch für die Begründung öffentlich-rechtlicher Banken eine wichtige Legitimationsgrundlage werden. Keynesianische Ideen waren »a potent weapon in the hands of those who sought to justify a new role for the state against the arguments of the old laissez faire« (Hall 1989: 365f.). Das Leitbild des keynesianischen Wohlfahrtsstaats wurde von einflussreichen gesellschaftlichen Kräften – Volksparteien, Gewerkschaften und selbst Arbeitgeberverbänden – gestützt (Bieling 2009: 236). So hatten auch »konservative Parteien wesentliche Teile der traditionellen sozialpolitischen Programmatik der Sozialdemokratie« übernommen (Lutz 1984: 192f.).

In der Person Schillers fanden die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bald einen äußerst einflussreichen Fürsprecher. In den Sparkassen sah er »tragende Elemente der Marktwirtschaft« (Schiller 1969: 137). Auch Schiller betonte die wettbewerbspolitische Funktion öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute:

Das Spannungsverhältnis zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Kreditinstituten halte ich als überzeugter Anhänger des Wettbewerbsgrundsatzes jedoch für einen Vorteil. Denn jeder Wettbewerb kann durch Trägheitsmomente gebremst werden, sogar im Kreditwesen. Das Spannungsmoment wirkt diesem Trägheitsmoment entgegen. Die Sparkassen sind auf Grund ihres Auftrages dazu prädestiniert, in bestimmten Bereichen die Rolle des Hechtes im Karpenteich zu spielen. [...] Sie [die Bundesregierung] hat keinen Zweifel daran gelassen, dass unsere Sparkassen auch heute wichtige öffentliche Aufgaben zu erfüllen haben. (ebd.: 141)

Und Schiller (1989: 142) weiter:

---

der Wirtschaftspolitik, innerhalb der die Makrorelationen politisch gesteuert werden sollten, während die Mikrorelationen unangetastet bleiben sollte [sic].« Deshalb sei auch schon zuvor von einer »engen Verflechtung von Marktgeschehen und Staatsintervention« jenseits aller liberalen Rhetorik auszugehen (Polster/Voy 1991: 189).

14 Damit sind wirtschaftliche Strukturen mit umfassenden öffentlichen Sektoren gemeint, die parallel zur Privatwirtschaft existierten. Der Ausbau eines staatsnahen Wirtschaftssektors hatte das Ziel »die kapitalistische Entwicklungsdynamik durch Formen der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung und Staatsintervention politisch zu korrigieren« (Bieling/Deckwirth 2008: 10). Dazu zählten neben staatlichen Monopolen im Bereich Telekommunikation, Transport, Elektrizität und Postwesen unter anderem auch erwerbswirtschaftliche Unternehmen wie zum Beispiel Banken, die in direkter Konkurrenz zu privaten Unternehmen standen (ebd.: 12).

Die Sparkassen haben auch im Rahmen der Wettbewerbspolitik der Regierung eine wesentliche Rolle. Sie haben hierbei eine wichtige und interessante Doppelfunktion: Als regional verankerte Institute, die nicht so stark den Konzentrationszwängen des Marktes unterliegen, sind sie ein wichtiger Garant der Wettbewerbsordnung als solcher. Zugleich führt ihre an gemeinwirtschaftlichen Kriterien orientierte Geschäftspolitik zu einer Dynamisierung des Wettbewerbs.

Schiller verstand Sparkassen und Landesbanken als »politische« Banken, die wichtige wirtschaftspolitische Funktionen zu erfüllen hätten. In seinem Verständnis ging der öffentliche Auftrag von Landesbanken und Sparkassen über seine ursprüngliche Definition hinaus und umfasste neben der Wettbewerbsfunktion auch eine industriepolitische Dimension. Dadurch wurden öffentlich-rechtliche Banken für die Bundesregierung zu einem Adressaten für wirtschaftspolitische Zielsetzungen.

Im Grundsatz hat der öffentliche Auftrag der Sparkassen in seiner traditionellen Fassung – das heißt Förderung des Sparens, Förderung der örtlichen, speziell der mittelständischen und kommunalen Kreditversorgung – nichts von seiner Aktualität verloren. Er kann darüber hinaus »politischer« sein denn je, und zwar auf neuen Ebenen. In dem Maße, in dem die Tätigkeit der Sparkassen zu einem wirtschaftspolitischen Faktor ersten Ranges geworden ist, berührt sie längst nicht mehr allein die Aufgabe und Zuständigkeit ihrer Trägerkörperschaften. Sie sind heute auch stark im Industriegeschäft tätig, kurzum: Der geschäftliche Horizont hat sich ausgeweitet. Die Sparkassen und die Wirtschaftspolitik der Bundesregierung sind einander schon dadurch zwangsläufig nähergekommen. Das erfordert natürlich, dass wir von der Regierung unsere Wünsche und unsere Interessen an Maßnahmen, die den Geschäftsbereich der Sparkassen berühren, deutlich artikulieren. (ebd.: 141)

Zu den Wünschen Schillers an die Sparkassen gehörten die Intensivierung des Wettbewerbs in der Kreditwirtschaft und die stärkere Beteiligung breiter Schichten, vor allem der Arbeitnehmer, an industriellem Sachvermögen. Dazu sollten die Sparkassen das Wertpapiersparen stärker fördern. Überdies sollten Sparkassen und vor allem Landesbanken eine Pionierfunktion bei der Modernisierung des Kreditwesens übernehmen, etwa bei der Kapitalbeteiligungsfinanzierung von Unternehmen. Landesbanken sollten darüber hinaus helfen, die kartellähnlichen Strukturen in einigen Geschäftsbereichen wie dem DM-Auslandsanleihegeschäft aufzubrechen (ebd.: 141ff.).

Ein zentrales Vorhaben Schillers war die Freigabe der Soll- und Habenzinsen.<sup>15</sup> Schiller identifizierte in dem mangelnden Wettbewerb zwischen den Banken die Ursache dafür, warum Leitzinssenkungen der Bundesbank von den Geschäftsbanken an die Konsumenten nicht schnell genug weitergegeben wurden und damit wirkungslos verpufften. Während ermäßigte Zinssätze zeitlich

---

15 Seit 1912 wurden die Zinsen zwischen den Bankengruppen kartelliert. Das Zinskartell wurde 1932 staatlich sanktioniert. Seit 1961 wurde der Zins sogar direkt staatlich festgelegt (Dieckmann 1981: 172).

verzögert weitergegeben wurden, wurden Zinserhöhungen hingegen sogleich umgesetzt. Auch würde eine restriktive Geldpolitik mit dem Ziel, die überhitzte Konjunktur abzukühlen, durch eine prozyklische Kreditvergabe der Banken erschwert (Bundesministerium der Finanzen 1979: 184ff.). Die vollständige Deregulierung der Zinssätze sollte dieses Problem beheben (Dieckmann 1981: 172). Das Bundeswirtschaftsministerium hatte zuvor in einem Gutachten dargelegt, dass eine Belebung des Zinswettbewerbs zur Absenkung des Zinsniveaus führen und dass die Freigabe der Habenzinsen sich nicht negativ auf die Kreditnachfrage auswirken würde. Wenn gewährleistet werden könne, dass die Banken die zins- und geldpolitischen Maßnahmen der Notenbank weitergäben, sei eine Festlegung von Höchst- und Mindestzinssätzen nicht länger notwendig. Im Gegenteil könne so die Durchschlagskraft der Diskont-, Offenmarkt und Mindestreservpolitik der Bundesbank gesteigert werden, um den Sollzins wirksam zu beeinflussen (Interview XXVI; Dieckmann 1981: 174). Die von den anderen Bankengruppen monierten Wettbewerbsvorteile der Sparkassen seien dabei kein Hindernis für die Bildung marktgerechter Zinsen (Dieckmann 1981: 174f.). Der freie Preiswettbewerb zwischen den Banken sollte zur Reduktion der Zinssätze für Kredite und Spareinlagen führen. Damit würden konjunkturelle Anreize für Investitionen geschaffen, die die wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik der Bundesregierung während der Rezession unterstützen und einen konjunkturellen Aufschwung einleiten sollten (Deeg 1999: 49f.; Dieckmann 1981: 174).

[W]ir hatten damals durch die Zinsbindungen auf der Soll- und Habenzinsseite ja praktisch keinen Bankenwettbewerb. Der Bankenwettbewerb spielte sich in Notizbüchern, Kalendern und anderen Werbegeschenken ab. Denn jede Bank hatte dieselben Kreditzinsen, gab dieselben Habenzinsen. Die Spanne war festgelegt durch die Bundesbank und dieser »paradiesische« Zustand, der sollte beseitigt werden. [...] Das war der zentrale Grund, den heute keiner mehr nennt, [...] Wettbewerb. Also damals wurde das Wort geprägt vom »Hecht im Karpfenteich«, die öffentlich-rechtlichen Banken sollten in dem neu beginnenden Wettbewerbsmarkt, den es ja vorher nicht gegeben hatte, gewissermaßen der Stoßtrupp sein. Sie sollten also den Zinswettbewerb auf ihre Fahnen schreiben, im Klartext, die Großbanken unterbieten. Das war die strategische Überlegung. Und damals litt Deutschland wirklich an zu hohen Kreditzinsen. Die Diskrepanz zwischen Kreditzins und Gewinnrate, also das, was eine Konjunktur ausmacht, die war immer gefährdet in dieser Zeit. Und deswegen war es auch ein großes Interesse der Wirtschaftspolitik, in diesem Fall des zentralen Mannes, von Schiller, Druck auf das Zinsniveau auszuüben. Einen Druck nach unten, um keynesianische Wirtschaftsförderung, Wirtschaftsbelebung, Investitionsaktivität zu fördern. Und da waren die Sparkassen sozusagen der Vollstrecker, der willige Vollstrecker. (Interview XXVI/Bundeswirtschaftsministerium)

In diesem Zusammenhang war auch der bereits erwähnte Einbruch der WestLB in die Emissionskartelle der Privatbanken bei DM-Anleihen zu verstehen. Besonders die Monopolstellung der Deutschen Bank bei Weltbankanleihen war ein wichtiger Angriffspunkt, da der Zinssatz dieser Anleihen aufgrund der Markt-

stellung der Weltbank einem privaten Leitzins gleichkam. Die WestLB sollte sich nun ebenfalls an der Platzierung von Weltbankanleihen beteiligen und den Zinssatz der Deutschen Bank unterbieten. Tatsächlich gelang es in den 1970er-Jahren auf diese Weise einige Male, Senkungen des Kreditzinses bis zu 0,75 Prozentpunkte zu erreichen (Interview XXVI). Ludwig Poullain, der erste Vorsitzende der fusionierten Westdeutschen Landesbank, erinnert sich:

Im Sommer 1969 gelang uns der erste spektakuläre Fall. Es war eine Privatplatzierung der Weltbank, die wir bald nach der Ankündigung der Fusion auf Betreiben von Bundeswirtschaftsminister Schiller machten. Ihm war der Zinssatz, den eine deutsche Großbank, die sich gegenüber der Weltbank in einer Monopolstellung wähnte, zu hoch erschienen. Ich tat Schiller gerne den Gefallen, um mit Marktkonditionen den Zins der anderen Bank unterbietend, den Wettbewerb auch auf diesem Markt etwas zu beleben. Dies war für Schiller wie für mich auch ein Exempel des von uns so interpretierten »öffentlichen Auftrags«, nämlich Wettbewerb zu »produzieren«. (Poullain 1979: 184)

Die Sparkassen unterstützten Schiller bei seinem Vorhaben, die Zinsbindung aufzuheben, auch, da sie ihr Kreditgeschäft im Vergleich zu den anderen Banken in größerem Umfang über die Kontoeinlagen privater Sparer refinanzieren konnten und daher niedrigere Kreditzinsen besser verkraften konnten als die privaten Geldhäuser. Die Privatbanken hingegen votierten dagegen. Sie befürchteten, dass die Habenzinsen aufgrund der Preisführerschaft der Sparkassen steigen und sich somit ihre Margen im Privatkundengeschäft weiter verringern würden (Interview XXVI; Dieckmann 1981: 172). Schließlich wurde die Zinsbindung 1967 aufgehoben (Dieckmann 1981: 173).

Im selben Jahr starteten die Privatbanken eine neue, breit angelegte Offensive auf die Steuerprivilegien der Sparkassen. Unter dem Druck der privaten Bankhäuser entschloss sich die Bundesregierung, die Körperschaftssteuer für Sparkassen von 26,6 auf 40 Prozent zu erhöhen. Die Sparkassen wehrten sich jedoch vehement gegen das Vorhaben. Die Bundesländer stellten sich daraufhin im Bundesrat gegen die Bundesregierung. Schließlich einigte man sich auf einen Kompromiss: Die Körperschaftssteuer wurde lediglich auf 35 Prozent erhöht (Dieckmann 1981: 184f.; Schorner 2008: 69f.).<sup>16</sup>

Im Jahr 1968 erschien der Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebung im Kreditgewerbe und über eine Einlagensicherung (Bundesministerium für Wirtschaft 1968). Der Bericht der Wettbewerbs-Enquete bestätigte, dass die Steuervergünstigungen für Sparkassen den Wettbewerb verzerrt hatten (Schorner 2008: 70). Andere Beanstandungen der Privatbanken wurden jedoch zurückgewiesen. Im Kern bestätigte der Bericht somit die historisch gewachsene Dreiteilung des deutschen Kreditwesens (Deeg

<sup>16</sup> Zudem wurde die Gewerbe- und Vermögenssteuer für Sparkassen erhöht (Reimann 1992: 194).

1999: 50). Die enge Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit ihren Kreditinstituten, zum Beispiel in Form der Hausbankbeziehung, sei grundsätzlich unproblematisch, wenngleich auch hier auf die Wettbewerbsneutralität geachtet werden müsse (Schorner 2008: 71). Außerdem wurde der öffentliche Auftrag hervorgehoben: die Gewährleistung des Zugangs zu Bankdienstleistungen für alle sozialen Gruppen zu erschwinglichen Preisen (Bundesministerium für Wirtschaft 1968: IV). Auch bei Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bestünde kein Handlungsbedarf, so der Bericht. Die Anstaltslast sei untrennbar an den öffentlichen Auftrag der Sparkassen und Landesbanken gekoppelt (Schorner 2008: 73). Die Erfüllung des öffentlichen Auftrags durch Sparkassen mache eine Absicherung in Form der Haftungsgarantien notwendig (Bundesministerium für Wirtschaft 1968: V). Besonders interessant war die Argumentation des Bundeswirtschaftsministeriums, mit der die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Garantien zurückgewiesen wurde: In dem Bericht wurde neben der Erörterung der Wettbewerbsproblematik eine zunächst freiwillige und später notfalls gesetzlich vorzuschreibende Einlagensicherung von Ersparnissen für Privatbanken angekündigt. Sobald auch die Privatbanken eine Einlagensicherung einführten, so die Argumentation des Bundeswirtschaftsministeriums, würde sich der Wettbewerbsvorteil der Sparkassen aus den Haftungsinstituten relativieren, der vor allem in einer durch die Gewährträger garantierten Einlagensicherung bestünde.<sup>17</sup> Das Bundeswirtschaftsministerium hatte also die Enquete, die ursprünglich auf Beschwerden der privaten Banken zurückging, nicht nur dazu genutzt, um die Position öffentlich-rechtlicher Banken zu stärken, sondern auch, um eine Einlagensicherung durchzusetzen, gegen die sich die Privatbanken zuvor heftig gewehrt hatten.<sup>18</sup>

Die 1970er-Jahre waren auch die Hochzeit der Debatte über die Macht der Banken. Waren zuvor die öffentlich-rechtlichen Banken in der Defensive, mussten sich nun die privaten Banken fundamentaler Kritik erwehren.<sup>19</sup> *Der Spiegel*

17 Es ging also nicht wie später um den aus den Garantien erwachsenden Refinanzierungsvorteil, sondern um die Mündelsicherheit öffentlich-rechtlicher Banken sowie deren Bevorzugung im Rahmen des Anlagerechts der Sozialversicherungsträger und Versicherungsunternehmen (Schorner 2008: 72).

18 Die Genossenschaftsbanken unterstützten die Forderung, da sie bereits in den 1930er-Jahren einen Sicherungsfond eingeführt hatten (Interview XXVI).

19 Dies zeigen auch Debattenbeiträge aus der Zeitschrift *manager magazin*. Die Kritik an Banken sowie die Forderung nach Verstaatlichung waren in den 1970er-Jahren äußerst populär »und gängige Sujets der wirtschaftspolitischen Diskussion«. Im Jahr 1979 hatte sogar der Bankentag die Macht der Banken zum Thema (*manager magazin*: »Verstaatlichung löst keine Probleme«, H. 9/1973; *manager magazin*: »Mehr Staat ist keine Lösung«, H. 3/1974; *manager magazin*: »Natürlich haben wir Macht«, H. 3/1979). Auch in der wissenschaftlichen Diskussion war das Thema präsent, wie zahlreiche Veröffentlichungen belegen (Gosswiler 1975; Hautsch 1976; Hein/Flöter 1975; Heinrich 1975; Moesch/Simmert 1976; Molitor 1974; Büschgen 1977).

warf den großen Privatbanken vor, sämtliche Schlüsselindustrien zu kontrollieren. Die Bankiers würden demnach auch Einfluss im Staat erlangen und eine »parastaatliche Stellung« einnehmen. Der gesamte Wirtschaftsbereich sei eine »heimliche Holding, die über feingeknüpfte Netze persönlicher Beziehungen teilt und herrscht«, die Privatbanken stellten ein »selbstbestalltes Plankommissariat« dar, so *Der Spiegel*. Sogar aus der CDU waren kritische Stimmen zu vernehmen: Die Banken seien »omnipotent« und einflussreicher als der Wirtschaftsminister.<sup>20</sup> Die Bankenmacht war vor allem innerhalb der westdeutschen Linken ein zentrales Thema. In der SPD und den Gewerkschaften wurden Forderungen nach einer Verstaatlichung des Bankenwesens laut (Story/Walter 1997: 292).<sup>21</sup> Dies zeigte sich insbesondere bei der Debatte über den »staatsmonopolistischen Kapitalismus«.<sup>22</sup> Diese Diskussion war stark durch Hilferdings ([1910]1974) »Finanzkapital« beeinflusst.<sup>23</sup> Der deutsche Chauvinismus und Nationalismus, der zu zwei Weltkriegen geführt hatte, wurde als Repräsentation des »ideologische[n] Ausdruck[s] des imperialistischen Weltmachanspruchs des deutschen Monopolkapitals« gedeutet (Czichon 1970: 23). Im Zentrum der Kritik stand die Deutsche Bank.<sup>24</sup> Sie wurde als das Finanzzentrum der »mächtigsten und einflussreichsten Monopolgruppe« und als »größte Machtzusammenballung Westdeutschlands« dargestellt (ebd.: 200f.). In den Augen einiger linken Kritiker deklassierte die Beherrschung durch das »Finanzkapital« »den Bundestag praktisch zu einem legislativen Organ der Ohnmacht« (ebd.: 202). Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung stand der Vorsitzende der Deutschen Bank Hermann Josef Abs. Abs war eine der einflussreichsten Persönlichkeiten des Wirtschafts- und Finanzlebens der Nachkriegszeit und verfügte über hohes politisches Gewicht (Gall 2005: 121). Besonders zu Adenauer pflegte Abs als wirtschafts- und finanzpolitischer Berater enge Kontakte (ebd.: 207). Er verstand sich selbst als inoffizieller »Sprecher der Deutschland AG« (ebd.: 233). *Der Spiegel* titulierte Abs gar als »Kanzler des Kapitals«.<sup>25</sup> Wie kaum ein Zweiter symbolisierte Abs in den Augen vieler Kritiker aufgrund seiner Verstrickung in

20 *Der Spiegel*: »Die Omnipotenten«, H. 4/1971.

21 So forderte der Juso-Parteitag 1973 eine Verstaatlichung der Banken (*Capital*: »Mehr Staat ist keine Lösung«, H. 3/1974).

22 Die Theorie des »Stamokap« war insbesondere eine prägende Strömung des DDR-Marxismus, wurde aber in den 1970er-Jahren auch innerhalb der westdeutschen Linken, einschließlich der Sozialdemokratie, rezipiert. Neben Hilferding waren Lenins Schriften einflussreich (siehe vor allem Lenin [1917]1973). Zur Theorie des »Stamokap« siehe Esser (1975: 89ff).

23 Siehe hierzu die Ausführungen auf Seite 99f.

24 »Leise, konsequent, nur durch sich selber kontrolliert, knüpfte die 1870 gegründete Bank ein Netzwerk von Geld, Geist und Gesinnung, gegen das in Deutschland nichts mehr läuft« (*Der Spiegel*: »Das Riesen-Monopoly der Deutschen Bank«, H. 7/1985).

25 *Der Spiegel*: »Die Omnipotenten«, H. 4/1971.

das NS-Regime und seines späteren politischen und wirtschaftlichen Einflusses die Kontinuität zwischen Drittem Reich und Bundesrepublik (ebd.: 406). Einen für die Diskussion wichtigen Beitrag leistete der Ostberliner Historiker Czichon.<sup>26</sup> Er behauptete, dass es »trotz aller Millionäre keinen anderen Unternehmer, Monopolisten oder Bankier in der Bundesrepublik [gab], der über eine derartige ökonomische und politische Machtposition verfügt[e], wie Hermann Josef Abs« (Czichon 1970: 227). Er verkörpere »wie kaum ein anderer Wirtschaftsmanager die Kontinuität des Machtstrebens des deutschen Imperialismus«, so Czichon (1970: 230) weiter.

In der Öffentlichkeit war die Ansicht verbreitet, dass einzig die Landesbanken die Macht der privaten Großbanken in Grenzen halten konnten.<sup>27</sup> Die öffentlich-rechtlichen Banken nutzten dies, um ihre Funktion als Korrektiv gegenüber dem Einfluss der Großbanken zu betonen. Im Rahmen der »konzertierten Aktion« wurde der Präsident des DSGV sogar, gefördert von Schiller, zu einem Gegenspieler von Abs aufgebaut (Interview XXVI). So büßte Abs zunehmend an Einfluss ein, besonders nach dem Ende der großen Koalition. Schiller verzichtete immer häufiger auf seinen Rat (Gall 2005: 321) und nutzte gleichzeitig die Sparkassenorganisation als politisches Gegengewicht zu den Privatbanken.

Abs war eigentlich der Sprecher der Privatbanken, ohne jede Funktion, einfach qua Persönlichkeit und eben Stellung der Deutschen Bank. Und da war eben der Sparkassenpräsident eine Equilibrierungsfigur geworden. Das war neu und hat sehr zum politischen Ansehen der Landesbanken beigetragen. (Interview XXVI/Bundeswirtschaftsministerium)

Ludwig Poullain, von 1967 bis 1972 auch Präsident des DSGV, wurde so zu einem wichtigen Ansprechpartner von Schiller (Interview XXVI). Die Einschaltung öffentlich-rechtlicher Banken war auch deshalb für Schiller interessant, da so die Macht der privaten Banken auf eine Art und Weise eingehegt werden konnte, die politisch wesentlich einfacher zu vermitteln war als gesetzgeberische Maßnahmen (Interview XXVI).<sup>28</sup> Die Verbindungen zwischen Politik und Landesbanken war enger denn je zuvor.

26 Laut dem Abs-Biografen Gall (2005) konnte Czichon die von ihm behauptete Verstrickung von Abs in die Verbrechen des NS-Regimes niemals belegen. Auch stellte sich später heraus, dass der westdeutsche Verlag Czichons, Pahl-Rugenstein, von der DDR finanziert wurde. Dennoch handelte es sich um ein für die Debatte einflussreiches Werk, das als beispielhaft für die Diskussion angesehen werden kann.

27 *Der Spiegel*: »Die Omnipotenten«, H. 4/1971.

28 Die Regierungsübernahme der SPD wurde kritisch beäugt. Eine Stärkung des Wettbewerbs wie durch die Liberalisierung des Zinssatzes war marktkonform und erschien daher als unverdächtige Maßnahme: »Überführung der Kreditwirtschaft in den Wettbewerb, das hätte auch noch von Erhardt kommen können. [...] Das war ein sehr geschickter Schachzug. Sie müssen sich das vorstellen, damals kam die SPD, wenn auch mit einem sehr liberalen Minister an die Macht und die konservativen Kräfte schossen natürlich mit allen Rohren auf die bösen Sozis, die jetzt

Nachdem die Diskussion um die Macht der Banken durch den Zusammenbruch des privaten Bankhauses I.D. Herstatt 1974 intensiviert wurde, setzte die Bundesregierung die sogenannte Geßler-Kommission ein (Studienkommission Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft).<sup>29</sup> Die Kritiker der Bankenmacht befürchteten, dass deutsche Großbanken aufgrund vielfältiger finanzieller und personeller Verflechtungen mit der Wirtschaft in Verbindung mit ihrer universellen Geschäftstätigkeit über ein erhebliches Machtpotenzial verfügten, dass sie zum Schaden Dritter und der Allgemeinheit missbrauchen könnten. Dabei wurden große Unternehmensbeteiligungen, Vollmachtstimmrechte, die hohe Zahl von Aufsichtsratsmandaten sowie ihre Dominanz im Kredit- und Wertpapiergeschäft als Quellen der Macht der Großbanken identifiziert. Die großen deutschen privaten Geldhäuser, so die Kritik, erlangten einen zu großen Einfluss auf die Wirtschaft, der über ihre ökonomische Funktion als Kreditgeber weit hinausgehe. Dies führe zu Fehlentwicklungen und einer Verfälschung des Wettbewerbs (Bundesministerium der Finanzen 1979: 74). Im Jahr 1979 veröffentlichte die »Bankenstrukturkommission« ihren Abschlussbericht. Aus Sicht der Kritiker war das Ergebnis enttäuschend: Weder wurden grundsätzliche Fehler im Universalbankensystem noch eine problematische Machtkonzentration festgestellt. Allerdings äußerten »starke Minderheiten« bei vielen Punkten eine zur Empfehlung der Kommission abweichende Meinung. Die Kommission hatte letztlich lediglich eine Beschränkung der Unternehmensbeteiligungen von Banken auf 25 Prozent plus eine Aktie empfohlen.<sup>30</sup> Die Monopolkommission, Gewerkschaften und Teile der SPD hatten zuvor eine Beschränkung auf 5 Prozent gefordert (Deeg 1999: 58). Im Gegensatz zu ihrer Zurückhaltung im Hinblick auf eine Beschränkung des direkten Wirtschaftsengagements der Banken stärkte die Geßler-Kommission die Position der öffentlich-rechtlichen Banken. So wurde beispielsweise die Kreditfinanzierung durch Landesbanken explizit als wirksame Konkurrenz zu den Privatbanken genannt (Bundesministerium der Finanzen 1979: 134f.).<sup>31</sup> Die Kommission bestätigte überdies, dass die Anstaltslast nicht von der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt abgespalten werden könne (Reimann 1992: 196).

---

die Marktwirtschaft ruinieren würden. Und hier hatte Schiller einen grandiosen Punkt zu sagen, ich bin der Marktwirtschaftler, nicht Ihr« (Interview XXVI/Bundeswirtschaftsministerium).

29 Die Kommission setzte sich aus zwölf Experten aus dem Bundesfinanzministerium, dem BAKred, der Bundesbank sowie Vertretern aller Bankengruppen nebst einem Vertreter der Bank für Gemeinwirtschaft zusammen (Bundesministerium der Finanzen 1979: 2).

30 Der Regierungswechsel 1982 verhindert jedoch die Verabschiedung des Entflechtungsgesetzes (Höpner 2004: 26).

31 Landesbanken haben ihre Beteiligung an Konsortialgeschäften zwischen 1966 und 1975 von 7,2 auf 21,7 Prozent ausgeweitet (Bundesministerium der Finanzen 1979: 138f.).

Die oben geschilderten Ereignisse seit den Jahren 1967/68 entfalteten einen katalytischen Effekt auf die Entwicklung des Sparkassensektors. Parallel zu den politischen Debatten forcierten die Sparkassen Ende der 1960er- und in den 1970er-Jahren ihre Modernisierungsbestrebungen.<sup>32</sup> In diese Zeit fällt auch die Geburtsstunde der Landesbanken. Ab 1969 fusionierten zahlreiche regionale Girozentralen zu Landesbanken (zum Beispiel 1969 Rheinische Girozentrale und Westfälische Girozentrale zur Westdeutschen Landesbank, 1970 Norddeutschen Landesbank, 1972 Bayerische Landesbank). Die Sparkassen benötigten inzwischen leistungsfähigere Verbundbanken als Kooperationspartner, um den steigenden Kreditbedarf mittelständischer Unternehmen zu befriedigen. Die Vergabe von Krediten an Unternehmen bot den neuen Landesbanken gleichzeitig eine lukrative Möglichkeit, die bei ihnen angelegte Überliquidität der Sparkassen zu investieren. Zudem versprachen sich die Sparkassen durch die Zusammenlegung regionaler Girozentralen eine Reduktion der Kosten. Die neuen Landesbanken sollten außerdem über ein ausreichendes Größendifferenzial gegenüber finanzstarken Sparkasseninstituten verfügen. Für die Bundesländer waren die mit einer höheren finanziellen Kapazität ausgestatteten Landesbanken außerdem für die Verfolgung anspruchsvoller wirtschaftspolitischer Ziele interessant (Deeg 1999: 51f.). Die Länder konnten Strukturförderungsprogramme über ihre eigenen Institute im Hausbankverfahren abwickeln. Dieses Verfahren war bedeutend weniger zeitaufwendig und unbürokratischer als die Abwicklung über die Ministerialbürokratie. Da bei antizyklischen Maßnahmen zur konjunkturellen Belebung das Timing entscheidend ist, konnten die problematischen zeitlichen Verzögerungen, mit denen Investitionsprogramme durchgeführt wurden und ihre Wirkung entfalteten, reduziert werden (Interview I).

Die 1969 gegründete WestLB war seinerzeit gemessen an der Bilanzsumme die größte westdeutsche und neuntgrößte europäische Bank (ebd.: 52). Als Flaggschiff der Landesbanken galt die WestLB als Musterbeispiel sowohl für die über die Landesbanken ausgeführten industriepolitischen Interventionen der Landesregierungen als auch für die staatliche Beeinflussung der Entwicklung des Bankensektors gemäß der wirtschaftspolitischen Zielsetzung der Länder (ebd.: 134). Von Anfang an stand die wettbewerbsfördernde Funktion der öffentlich-rechtlichen Landesbank im Vordergrund. Ludwig Poullain, erster Vorsitzender der neuen WestLB, verinnerlichte dieses Ziel:

---

32 Im Jahr 1969 stellte Ludwig Poullain einen Neun-Punkte-Plan zur Modernisierung des Sparkassenwesens vor. Die Sparkassen sollten ihre Marktorientierung verstärken. Unter anderem forderte Poullain die Abschaffung des Beamtenstatus der Sparkassendirektoren. Er betonte dabei die Wettbewerbsfunktion öffentlich-rechtlicher Banken für den gesamten Bankensektor (Deeg 1999: 52f.).

Mein Credo für die Geschäftspolitik der WestLB lautete: *Wettbewerb*. [...] Gerade die frisch aus der Retorte gestiegene Westdeutsche Landesbank, tatendurstig und wagemutig, weil hungrig und jung, von der Politik damals eher ermuntert als gehindert, musste den Wettbewerb suchen, ja sie musste ihn »machen«. Sie musste antreten, um die Monopolstellung der anderen aufzubrechen. (Poullain 1979: 296)

Bereits als Präsident des DSGV hatte Poullain die Sparkassen zu einer stärkeren Wettbewerbsorientierung animieren wollen und war dabei von Schiller unterstützt worden (ebd.: 79). Poullain interpretierte den öffentlichen Auftrag von Landesbanken und Sparkassen ganz im Sinne des sozialdemokratischen Wirtschaftsministers:

Wie haben wir uns gequält, diesen öffentlichen Auftrag richtig zu interpretieren! Ist dieses Wort nicht allein deshalb so schlimm und arg, weil man alles, aber auch alles hineinprojizieren kann, was man irgendwie unterbringen will? Was kann öffentlicher Auftrag nicht alles sein: Straßenbaufinanzierung, Unterstützung von Stadtbüchereien, Industrieansiedlung, Wohnungsbauförderung, Parteienfinanzierung, Gewinnminimierung und so weiter und so weiter. Aber gerade das alles sollte nicht damit gemeint sein. Es gab eine ebenso einfache wie richtige Interpretation: Der öffentliche Auftrag an die Landesbanken und Sparkassen war, Wettbewerb zu produzieren und dies auf allen Ebenen; die Sparkassen gegen die Banken in den Geschäften am Ort des Geschehens und die Landesbanken bei den Konsortien und anderen Monopolen der Großen. [...] Dort sollten wir, das meinte Schiller mit seinem öffentlichen Auftrag, einzubrechen versuchen, um durch mehr Angebot die Verkrustungen zu beseitigen und den Empfängern von solchen Dienstleistungen mehr Auswahl und damit mehr Freiheit und damit schlussendlich auch bessere Preise zu bieten. (ebd.: 80)

Die Bezugnahme Poullains auf Schiller illustriert, wie die Vertreter des öffentlich-rechtlichen Bankenlagers die vorherrschende ordnungspolitische Konzeption für sich nutzten, um ihre Expansion zu rechtfertigen. Laut Poullain (1979: 80) führten die Privatbanken einen »Pseudowettbewerbstanz« auf und teilten Emissions- und Kreditkonsortien unter sich auf. Hier konnten die nun gestärkten Landesbanken für echten Wettbewerb sorgen. Die Landesbanken nutzten die aus den privaten Spareinlagen stammenden Liquiditätsüberschüsse der Sparkassen als günstige Refinanzierungsquelle, um ihre eigenen Marktanteile aggressiv zu erweitern (Deeg 2001: 22). Ein zusätzlicher Vorteil von Landesbanken und Sparkassen war es, dass sie langfristige Kredite mit der Emittierung von eigenen Wertpapieren refinanzieren konnten. So entsprach die Laufzeit der Refinanzierung der Laufzeit des Kredits. Bis dahin war die Industrie auf Kredite der privaten Banken mit kurzen Laufzeiten, zum Teil mit täglicher Kündigungsmöglichkeit, angewiesen gewesen.

Mit diesem Instrument gelang auch den Landesbanken der erste bemerkenswerte Einbruch in die Finanzierung der deutschen Industrie, die bis dahin eine Domäne der Großbanken gewesen war. [...] In diesem Bereich konnten die Landesbanken ihr Terrain finden. Sie stellten

langfristige Darlehen zur Verfügung. [...] Dies war also eine der seltenen Gelegenheiten, bei denen Altruismus und Profit zu einer Synthese führten. (Poullain 1979: 16)

Unter dem Vorsitzenden Poullain eroberte die WestLB so neue Geschäftszweige: Industriekredit, Industriebeteiligungen und Auslandsgeschäft (Reimann 1992: 201). Damit wuchs auch das strukturpolitische Engagement der Bank. Für die WestLB hatte die Industriefinanzierung einen hohen Stellenwert, da NRW als hoch industrialisiertes Land besonders an einer sicheren und optimalen Kreditversorgung der Unternehmen interessiert war (Poullain 1979: 84). Während des wirtschaftlichen Anpassungsprozesses in den 1970er-Jahren avancierte die WestLB zum wichtigsten wirtschafts- und industriepolitischen Instrument der Landesregierung. Durch den Kauf von Unternehmensbeteiligungen im großen Stil (zum Beispiel bei Preussag, Krupp, Bayer, Lufthansa, VEW, Ruhmkohle AG, LTU, Gerresheimer Glas, Hoesch-Krupp, Deutsche Babcock, Horten) sicherte sich das Land direkten Einfluss auf zentrale Wirtschaftssektoren und Firmen vornehmlich in der Kohle-, Stahl- und Energieindustrie (Deeg 1999: 127).<sup>33</sup> Dadurch sollten die Interessen der Landesregierung bei strategischen Entscheidungen großer Unternehmen oder gar ganzer Sektoren gewahrt werden.<sup>34</sup> Zwi-

33 Insgesamt 77 Prozent aller Kapitalanlagen in diesen Sektoren in der Nachkriegszeit stammte von öffentlichen Stellen. »All this suggests the state was more crucial to the reconstruction of Germany's key industrial sectors – both as a provider of resources and through the preservation of private control – than the commercial banks. At a critical historical juncture, heavy state intervention stabilized the traditional economic structure and institutions of organized capitalism in the Ruhr« (Deeg 1999: 128).

34 Der Bausektor ist ein Beispiel für den Versuch des Landes NRW, die Entwicklung eines ganzen Wirtschaftsbereichs zu steuern. In den 1970er-Jahren entwickelte die WestLB äußerst ambitionierte Pläne für die regionale Bauindustrie. Dazu erwarb die Bank zahlreiche regionale Bauunternehmen. »In effect the *WestLB* aspired to achieve a position where it could lead a sectoral promotional network in the regional construction industry. In this ambitious plan, the Land government saw beneficial consequences for its growing urban renewal and development programs. In addition, as construction was a highly cyclical sector dominated by small firms and providing hundreds of thousands of jobs, the government had much to gain if the *WestLB* succeeded in stabilizing employment« (Deeg 1999: 139). Die Pleite der Beton- und Monierbau AG 1979 kostete die WestLB 80 Mio. DM und setzte dem Vorhaben ein Ende. Ein weiteres prominentes Beispiel für standortpolitische Interventionen bietet die LTU. Die LTU plante ihren Unternehmenssitz von Düsseldorf nach München zu verlegen und durchkreuzte somit den Plan der nordrhein-westfälischen Regierung, das Land zu einem Zentrum für den internationalen Flugverkehr zu machen. Ein wichtiger Bestandteil dieses Plans war der Düsseldorfer Flughafen, der größtenteils von der LTU ausgelastet wurde. Daraufhin erwarb die WestLB 1990 einen Mehrheitsanteil an dem Unternehmen, um die Wahrung der Interessen des Landes sicherzustellen. In der Folge finanzierte die WestLB die Pläne der LTU, ein führender Tourismuskonzern zu werden, unter anderem durch Aufkäufe von Unternehmen wie dem Reiseanbieter Thomas Cook. Noch stärker von den politischen Zielen des Landes angetrieben war das Engagement der WestLB im Maschinenbausektor. Als die angeschlagene Gildemeister AG, einer von Europas führenden Maschinenbauern, von einer Übernahme bedroht wurde,

schen 1969 und 1975 steigerte die WestLB den Wert ihrer Unternehmensbeteiligungen von 15 Mio. auf 791 Mio. DM. Durch ihr Engagement avancierte die WestLB zu einem entscheidenden Akteur in den Unternehmensnetzwerken des Ruhrgebiets. Damit konkurrierte die WestLB mit den Großbanken auch um Einfluss in der Schwerindustrie und anderen Schlüsselbereichen. Die kartellähnlichen Praktiken der drei Großbanken bei großen Konsortialgeschäften wurden damit gebrochen. Die Rolle der Landesbank als politische Bank wurde mittlerweile unangefochten akzeptiert (ebd.: 135ff.).

Zudem förderte die Landesbank den Strukturwandel, indem sie vielversprechende Firmen finanzierte, in Schwierigkeit geratene Unternehmen stützte (Gildemeister AG, Deutsche Babcock, Horten, Gerresheimer Glas) und Fusionen (Hoesch-Krupp<sup>35</sup>, Thyssen-Krupp) forcierte.

Das Land hat auch bei der Neuordnung der Wirtschaftsstruktur immer die WestLB mit eingespannt. Das war ja eigentlich auch eine Grundaufgabe der Landesbank, mit einem Institut das standortliche Interesse Nordrhein-Westfalens zu begleiten. Und das ist bei einer ganzen Reihe von großen Transaktionen eigentlich auch immer sehr erfolgreich gelaufen. Wenn Sie heute Thyssen-Krupp sehen als einen der großen Stahlkonzerne, früher gab es ja [...] noch Hoesch, dann haben wir damals die Fusion Hoesch/Krupp vorbereitet, da war die Bank immer diejenige, die sozusagen die ordnende Hand auch im Interesse der Landesregierung auf der finanziellen Seite war, die die Finanzierung zur Verfügung stellte und so weiter.

(Interview XIV/WestLB)

Die 1980er- und 1990er-Jahre waren der Höhepunkt der engen Verbindung zwischen Landespolitik und WestLB. Unter dem Vorsitzenden Friedel Neuber<sup>36</sup> leistete die WestLB einen zentralen Beitrag bei der Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet. Neuber selbst war politisch bestens vernetzt.<sup>37</sup> Von 1962 bis 1975 saß er für die SPD im nordrhein-westfälischen Landtag und pflegte engen Kontakt zum Ministerpräsidenten Johannes Rau. »Der Friedel wird das schon machen« war ein geflügeltes Wort der SPD-Landesregierung. Neubers politische Kontakte brachten ihm die Beinamen »roter Baron« und »roter Pate« ein. Einige Beobachter machten Ministerpräsident Rau, Finanzminister Schleußer und Neuber als »machtpolitisches Dreieck« im »nordrhein-westfälischen

---

unterstützte die WestLB 1994 das Unternehmen trotz seiner schwachen finanziellen Basis beim Kauf anderer Maschinenhersteller (ebd.: 143f.). So übernahm Gildemeister den bayrischen Maschinenhersteller Deckel Maho, anstatt von diesem selbst aufgekauft zu werden.

35 Bei der Hoesch-Krupp-Fusion hatte mit der WestLB erstmals eine deutsche Großbank eine feindliche Übernahme aktiv unterstützt. Die WestLB hatte zunächst Hoesch zugesagt, durch den Kauf von Aktien eine feindliche Übernahme zu verhindern. Jedoch verkaufte die Bank später ihre Anteile an Krupp (*Capital*: »Einer gegen alle«, H. 1/1992).

36 Friedel Neuber war von 1981 bis 2001 Vorsitzender der WestLB.

37 *Der Spiegel*: »Der richtige Mann«, H. 30/1981; *Der Spiegel*: »Friedel, was machst du da?«, H. 40/1992.

Staatskapitalismus« aus.<sup>38</sup> Der Einsatz von Landesbanken bot den Landesregierungen einige Vorteile: Da die Aktivitäten der Landesbanken keiner direkten bürokratischen und parlamentarischen Kontrolle unterstehen, verschafften die Landesinstitute den Regierungen größere industriepolitische Autonomie. Außerdem erlaubten die öffentlichen Banken politische Ziele mit Markteingriffen unter Vermeidung direkter Staatsinterventionen und den damit verbundenen Kosten zu verfolgen (Deeg 1999: 134ff.).

Durch das »Hineinwachsen der typischen mittelständischen Sparkassenkunden in den Außenhandel« (Mura 1994: 253) in den 1970er- und 1980er-Jahren stieg auch die Bedeutung der vergleichsweise kleinen Sparkassen für das Auslandsgeschäft. Der zunehmende Export und die steigenden Welthandelsaktivitäten deutscher Unternehmen verlangten, dass auch öffentlich-rechtliche Banken das internationale Geschäft erschlossen. Da nicht mehr länger nur Konsumgüter, sondern verstärkt auch kapitalintensive Anlagenobjekte exportiert wurden, war für die Landesbanken der Ausbau des risikoreicheren und anspruchsvolleren internationalen Kreditgeschäfts notwendig geworden. Dazu musste ein Netz ausländischer Filialen, Banktöchter und Spezialbanken aufgebaut werden (Poullain 1979: 278f.). Die Leistungsfähigkeit von Banken im Auslandsgeschäft wurde ab den 1970er-Jahren ein immer wichtigerer Faktor bei der Auswahl der Bankverbindung von mittelständischen Firmenkunden (Mura 1994: 263). Wollten die Sparkassen ihre mittelständischen Kunden halten, mussten sie sie auch bei ihrer Internationalisierung begleiten.<sup>39</sup> So finanzierten Landesbanken und Sparkassen die Internationalisierung des regionalen Mittelstands (ebd.: 256).

In den Jahren 1970 bis 1985 baute die WestLB ihr Auslandsgeschäft aus. Ziel war es, den Anteil des internationalen Geschäfts auf ein Viertel des Geschäftsvolumens und die Rentabilität um ein Drittel zu steigern. Dazu erwarb die WestLB Beteiligungen an ausländischen Banken und errichtete ein weltweites Filialnetz, das die wichtigsten Finanz- und Handelsplätze der Welt umspannte. So eröffnete die WestLB Auslandsvertretungen und -niederlassungen in Mel-

38 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6.7.2011: »Eine politische Affäre«.

39 Neuber verteidigte später die Internationalisierung der Landesbanken mit den Geschäftsinteressen der Sparkassen: »Die WestLB ist die Girozentrale für 160 Sparkassen, deren mittelständische Kunden sie in den internationalen Märkten betreut. Da besteht hinsichtlich unserer internationalen Geschäfte sogar eine Erwartungshaltung. Wenn die WestLB nicht auf den wichtigsten Finanzmärkten vertreten wäre, würde sie den Anforderungen der Kunden der öffentlich-rechtlichen Kreditwirtschaft nicht mehr gerecht.« Auch für die Wahrnehmung strukturpolitischer Aufgaben sei die Internationalisierung unverzichtbar: »Eine Landesbank, die nicht eine gewisse Größe erreicht, kann ihre Aufgaben nicht mehr wahrnehmen. Präsenz vor Ort durch ein weltweites Stützpunktnetz ist unabdingbare Voraussetzung, um wettbewerbsfähig bleiben zu können. Nur dann kann man auch erfolgreich Strukturpolitik betreiben« (*Der Spiegel*: »Zur Hysterie besteht kein Anlass«, H. 32/1997).

bourne (1969), New York (1970), London (1973), Tokio (1974), Grand Cayman (1975), Rio de Janeiro (1976), Toronto und Osaka (1980), Hongkong (1983) sowie Peking (1985) (ebd.: 262). Die anderen Landesbanken folgten sogleich dem Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesinstituts (Reimann 1992: 201). Darüber hinaus begannen die Landesbanken auch, sich in großem Umfang auf den Euromärkten zu engagieren. Die Landesbanken gründeten Tochtergesellschaften in Luxemburg, das in den 1970er-Jahren der wichtigste *Off-Shore*-Platz für DM-Transaktionen war. Die Landesbankentöchter wurden sogar zur größten Bankengruppe am Luxemburger Finanzplatz überhaupt und waren führend beim Geschäft mit DM-Anleihen (Interview XXVII; Mura 1994: 261 ff.).<sup>40</sup>

Die WestLB beteiligte sich darüber hinaus zusammen mit einigen ausländischen Partnern (unter anderen Chase-Manhattan, Royal Bank of Canada, National-Westminster Bank) mit 20 Prozent an der Gründung einer international ausgerichteten Konsortialbank (Poullain 1979: 188). Die Orion-Bankengruppe in London bot in erster Linie multinationalen Unternehmen Finanzierungen an, erfüllte daneben jedoch auch den Zweck, die WestLB im Konzert der global agierenden Großbanken zu etablieren. Zudem erleichterte die Beteiligung an einer Konsortialbank den Ausbau des Auslandsgeschäfts, verteilte die Risiken auf mehrere Konsortialpartner, verschaffte der WestLB Zugriff auf das Know-how der anderen Banken und half der Landesbank, neue Kunden und Geschäfte zu gewinnen (Poullain 1979: 280).<sup>41</sup> 1976 tätigte die WestLB 25 Prozent aller internationalen Transaktionen in Deutschland. Ende der 1970er-Jahre hatten sich die Landesbanken endgültig in den Reihen der großen international tätigen Banken etabliert (Deeg 1999: 53).

Warum entwickelten sich die ursprünglich regional ausgerichteten öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu *Playern* auf den internationalen Finanzmärkten? Um dies zu verstehen, muss die besondere Situation der Landesbanken als politische Banken berücksichtigt werden. Der Einfluss der wichtigsten *Stakeholder* – Landesregierungen und Sparkassen – hatte zur Folge, dass Landesbanken in ihrer Geschäftspolitik weniger frei waren als private Kreditinstitute. So muss-

40 DM-Anleihen waren für ausländische Investoren vor allem aufgrund der Aufwertung der D-Mark interessant: »Auf der einen Seite war die D-Mark als Währung so etwas wie die dynamische Rente für den Scheich von Kuwait. Aber nur, wenn er ein deutsches Investment hatte. Dann hatte er den ganzen Vorteil der DM-Aufwertung. Das deutsche Investment wurde für ihn in saudischen Rial oder in Dollar gerechnet immer wertvoller. Aber es war hoch riskant, die Sache auf der Passivseite zu machen, denn wenn er DM schuldete, dann war er gebissen. [...] Er hat D-Mark gekauft und dann Anteile bei Daimler, bei Quandt erworben, auch deutsche Aktien. Als die OPEC-Geschichte, das war ja schon relativ früh, 1973, passierte, und die also über Nacht zu enormen Geld und Liquidität kamen, da haben die sich industriell in Deutschland eingekauft. Das lief oft über die Landesbanken« (Interview XXVII/Hessische Landesbank).

41 *Capital*: »Welt-Strategie der Großbanken: Kredite im Jumbo-Stil«, H. 2/1971.

ten Landesbanken zum Teil widersprüchliche Anforderungen ihrer Eigentümer miteinander in Einklang bringen. Zugleich mussten sie aber als »normale« Geschäftsbanken auf den Märkten im Wettbewerb mit anderen Instituten agieren. Für die Landesbanken ergab sich dabei ein dreifacher Zielkonflikt zwischen Markt- und Gewinnorientierung, dem öffentlichen Auftrag sowie anderen Anforderungen der *Stakeholder*. So musste die WestLB zugleich wirtschaftlich erfolgreich sein, um die Konkurrenz gegenüber den privaten Großbanken zu verschärfen, und als Banken der Länder strukturpolitische Sonderleistungen erbringen, die ihre Wettbewerbsfähigkeit verminderten (Poullain 1979: 85).<sup>42</sup>

Da sind einmal jene Beteiligungen, die unter rein ökonomischen Gesichtspunkten erst gar nicht erworben oder längst wieder abgestoßen worden wären, also die, welche zur Rettung von Kreditforderungen, aber auch, und dies musste immer auch ein Gesichtspunkt für die Landesbank sein, zur Rettung und Sicherung von Arbeitsplätzen eingegangen worden sind. In solchen Fällen ist sicherlich eine öffentlich-rechtliche Bank nicht so handlungsfrei wie eine private. Sie muss die oft zitierten übergeordneten Gesichtspunkte häufig entgegen der wirtschaftlichen Vernunft auf die linke Seite der Gewinn- und Verlustrechnung durchschlagen lassen. (ebd.: 89)

Grundsätzlich waren alle Eigentümer – insbesondere die Bundesländer aufgrund von immer größer werdenden Haushaltsproblemen – daran interessiert, dass die Landesbanken rentabel wirtschafteten.<sup>43</sup> Dies galt auch für die Landesbanken selbst, mussten sie doch für ihren expansiven Kurs Gewinne erzielen und den Rentabilitätsanforderungen von Kapitalgebern Rechnung tragen. Schließlich standen sie auch bei der Einwerbung von Mitteln mit international tätigen privaten Geschäftsbanken im Wettbewerb. Für die Landesbanken war der Ausbau des Investmentgeschäfts noch aus einem weiteren Grund interessant: Sparkassen und Landesbanken waren in einigen Geschäftsfeldern potenzielle Konkurrenten. Als Miteigentümer der Landesbanken sorgten die Sparkassen jedoch dafür, dass Landesbanken nicht in Geschäftsbereichen tätig

42 Dies zeigte sich auch bei anderen Landesbanken, zum Beispiel der HELABA: »In Hessen spielte eine Rolle, dass die SPD nach ihrem Machtantritt, der ja sehr früh nach 1945 war, einen sogenannten großen Hessenplan, eine Art Entwicklungsplan für das Land Hessen auflegte und interessiert war, für den großen Hessenplan immer wieder Mittel zu generieren. Und da haben sie natürlich einen gewissen Druck auf die HELABA ausgeübt, aber leider nur Druck und keine Förderung. Sie wollten das Geld billig haben für neue Industrieprojekte oder für agrarische Vorhaben. Also in Hessen wurde die HELABA regelrecht eingesetzt zur Landesförderung ohne Gegenförderung« (Interview XXVII/Hessische Landesbank).

43 Auch die Sparkassen hatten ein generelles wirtschaftliches Interesse an prosperierenden Landesbanken (Interview IX, XIV). Als Miteigentümer partizipierten sie (bilanziell) an Wertsteigerungen der Landesbanken ebenso wie an Wertminderungen. Jedoch waren die Sparkassen als haftende, zuschusspflichtige Miteigentümer darauf bedacht, dass die Landesbanken keine allzu großen Risiken eingingen. Daher zogen sie es vor, zugunsten einer risikoarmen Geschäftsausrichtung auf Ausschüttungen zu verzichten (Interview I).

wurden, die die Sparkassen für sich selbst vorbehalten. Sie erlegten den Landesbanken auf, dass sie Kredite nur an mittelständische Unternehmen vergeben durften, die eine Mindest-Umsatzgröße überschritten. Zudem verweigerten die Sparkassen der WestLB und der BayernLB den Zugang zum privaten Kundengeschäft (Interview V).<sup>44</sup> Das Kreditersatzgeschäft stellte eines der wenigen verbliebenen Geschäftsfelder dar, auf denen die Sparkassen nicht tätig waren. Während der Ausbau des internationalen Filialnetzes der Landesbanken auch dazu diente, die Finanzierung der zunehmend weltweit tätigen deutschen mittelständischen Wirtschaft sicherzustellen, handelten sie hierbei aus einem anderen Motiv: Das internationale Finanzmarktgeschäft war lukrativer als das klassische, auf Kreditvergabe und Spareinlagen beschränkte Bankgeschäft. Die Euromärkte boten den Landesbanken eine Gelegenheit, die strikten nationalen Regulierungen, Mindestreservepflichten oder Steuervorschriften zu umgehen. Zudem waren anders als in Deutschland die Provisionen für Kapitalvermittlungen nicht gesetzlich begrenzt (Lütz 2002: 138ff.). Neben der Schwierigkeit, ein tragfähiges Modell für das Aktivgeschäft zu entwickeln, hatten die Landesbanken aber auch Probleme auf der Passivseite. Die Einlage von Liquiditätsüberschüssen der Sparkassen bei den Landesbanken verhielt sich antizyklisch zur Kreditnachfrage: Gab es keine Anlagemöglichkeiten im Kreditgeschäft, erhöhten die Sparkassen ihre Einlage bei den Landesbanken. Stieg die Kreditnachfrage, reduzierten sie die Einlagen und verringerten somit die verfügbaren Mittel der Landesbanken ausgerechnet zu einem Zeitpunkt, an dem die Landesbanken das Kapital am dringendsten benötigten (Interview XXVII). Auf den internationalen Kapitalmärkten konnten die Landesinstitute aufgrund der Haftungsgarantien günstiges Kapital aufnehmen. Damit konnten sie nicht nur ihre Probleme auf der Passivseite lösen, sondern überdies den Privatbanken im Inland im gehobenen Mittelstandsgeschäft mit billigen Krediten Konkurrenz machen. Der Ausbau des Auslandsgeschäfts ermöglichte es den Landesbanken letztlich, ein funktionierendes Geschäftsmodell zu entwickeln (Interview XXVII).

In der Summe führten die verschiedenartigen Ansprüche der Stakeholder sowie die Konkurrenzsituation im Inland dazu, dass Landesbanken – hin- und hergerissen zwischen regionaler Ausrichtung einerseits und den Verlockungen des internationalen Investmentbankings andererseits – ihr internationales Finanz- und Kreditgeschäft kontinuierlich ausbauten. Damit trugen die Landesbanken aktiv zur in Kapitel 4.1 beschriebenen schleichenden Internationalisie-

---

44 *Der Spiegel* »BayernLB: Ankläger rüffeln Aufseher«, H. 23/2011. Die LBBW hat aus historischen Gründen mit der Landesgirokasse Stuttgart eine vertikal integrierte Sparkasse und damit ein eigenes Retail-Geschäft. Auch die HELABA verfügt seit dem Rettungskauf der Frankfurter Sparkasse über einen Zugang zum Privatkundengeschäft. Die Sparkasse Braunschweig ist ebenso in die NordLB eingegliedert.

rung des Finanzgeschäfts bei – einem Prozess, dem sie später selbst zum Opfer fallen sollten. Dies ist besonders bemerkenswert, hatte doch die Entwicklung der Landesbanken ursprünglich zum Ziel, die Eingriffstiefe des Staates in die Ökonomie zu erhöhen. Während die politische Kontrolle der Finanzmärkte als die Voraussetzung für Vollbeschäftigung und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung angesehen wurde (Bieling 2003: 208), trug die Internationalisierung der Landesbanken indes indirekt ihren Teil zur Aushöhlung der Kontroll- und Steuerungskapazitäten des Staates bei. Diese Entwicklung hatte schließlich zur Folge, dass die Landesbanken sich immer weiter von ihrem öffentlichen Auftrag entfernten; die Mischung aus politischer Bank und internationaler Investmentbank sollte später Privatbanken und Kommission als Einfallstor für ihren Angriff auf die Landesbanken dienen.

Mitte der 1970er-Jahre begannen private Geschäftsbanken, ihre Firmenbeteiligungen abzubauen und das Mittelstandsgeschäft zu forcieren, das bis dahin von öffentlich-rechtlichen Banken und Genossenschaftsbanken dominiert wurde. Dazu setzten sie auf eine Allfinanz-Strategie: Mittelständische Unternehmen sollten die komplette Palette von Finanzdienstleistungen (Finanzierung, Versicherung, Kapitalanlage) aus einer Hand erhalten. Ursache für die Umorientierung der Privatbanken war der Rückgang der Kreditnachfrage großer Firmen. Die Privatbanken verzeichneten sinkende Erträge, da große Konzerne ihre Investitionen verstärkt durch eigene Kapitalreserven finanzierten. So sank der Anteil von Bankkrediten am Gesamtkapital aller deutschen Aktiengesellschaften von 16,9 Prozent im Jahr 1974 auf 6,6 Prozent im Jahr 1984. Begünstigt wurde dies durch eine Änderung der Steuergesetzgebung 1974, die die Einführung von Betriebs-Pensionsfonds förderte, die von den Firmen für den Aufbau eigener Kapitalreserven genutzt wurden. Zudem begannen Großunternehmen, selbstständig Kapitalgeschäfte abzuwickeln. Der intensivere Wettbewerb durch ausländische Banken und die Entwicklung der Kapitalmärkte eröffneten den großen Konzernen zusätzlich alternative Finanzierungsquellen. Die damit einhergehende stetig wachsende finanzielle Unabhängigkeit großer Firmen traf vor allem ihre Hausbanken, die privaten Kreditinstitute. Ihr Einfluss auf Unternehmen ging in der Folge kontinuierlich zurück. Dies bedeutete jedoch keine generelle Abkehr vom bankbasierten Modell des organisierten Kapitalismus<sup>45</sup>, denn die Abhängigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen von Banken stieg

---

45 Höpner (2004: 6f.) definiert den organisierten Kapitalismus als marktwirtschaftliche Organisationsform, bei der die Unternehmenskontrolle nicht über Kapitalmärkte, sondern über Mehrheitsaktionäre und Unternehmensnetzwerke, vornehmlich koordiniert durch Banken, ausgeübt wird. Dies kann zu einer Unternehmenspolitik führen, die weniger von finanziellen Eigentümerinteressen (Shareholder-Value) und Konkurrenzdruck, als vielmehr von sektoralen oder gesamtwirtschaftlichen Interessen bestimmt wird.

sogar an. Die Kreditvergabe an immer noch auf eine Bankfinanzierung angewiesene mittelständische Unternehmen wurde als Wachstumsquelle also sogar noch wichtiger. Die engen, symbiotischen Beziehungen zwischen Banken und kleineren Firmen bildeten weiterhin den Kern des bankbasierten deutschen Kapitalismusmodells.

So verschärfen sich die Spannungen zwischen den Bankengruppen weiter. Die Arbeitsteilung zwischen den drei Säulen erodierte zunehmend, da jede Bankengruppe aufgrund der veränderten Wettbewerbslage nun versuchte, in allen Geschäftsbereichen Fuß zu fassen. Während die privaten Geschäftsbanken ihr Mittelstandsgeschäft zu stärken versuchten, waren die Sparkassen aufgrund der fruchtbaren Kooperation in der Sparkassenfinanzgruppe und der räumlichen Nähe zum Kunden auch in die klassischen Domänen der Privatbanken wie zum Beispiel der Exportfinanzierung vorgedrungen und erwiesen sich dort als wettbewerbsfähig (Deeg 1999: 4f., 17ff., 57). Die Länder und der Bund verteidigten weiterhin grundsätzlich die Marktorientierung öffentlich-rechtlicher Banken, nicht zuletzt, da sie bei der Überwindung der wachsenden strukturellen Wirtschaftsprobleme der damaligen Zeit auf die Hilfe starker öffentlicher Banken dringend angewiesen waren. Als andere Banken damit begannen, ihre Unternehmensbeteiligungen zu verringern, erhöhte die WestLB ihr Industrie-Portfolio systematisch. So gab die WestLB 1986 bekannt, ihre industriellen Beteiligungen weiter auszudehnen, um sinkende Erträge im Kreditgeschäft zu kompensieren. Insgesamt stieg der Wert der Unternehmensanteile auf 3,2 Mrd. DM und erreichte damit ein mit der Commerzbank und Dresdner Bank vergleichbares Niveau (ebd.: 56f., 142). Zudem drängten die Girozentralen ebenfalls immer stärker ins Auslandskreditgeschäft (Mura 1994: 255). Gefördert durch das Land baute die WestLB in den 1980er-Jahren ihr internationales Geschäft weiter aus und trat damit auch verstärkt in Konkurrenz zu anderen europäischen Banken (Deeg 1999: 140f.; Smith 2001: 15).

### *Der Beginn der neoliberalen Ära und der Strukturwandel der europäischen Integration*

Hatte der Staat durch die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute in den ersten Jahrzehnten nach dem Krieg eine aktive verteilungs-, wirtschafts- und strukturpolitische Rolle eingenommen, die sich im Rahmen der vorherrschenden ordnungspolitischen Konzeptionen rechtfertigen ließ, wandelte sich in den 1980er-Jahren das hegemoniale ökonomische Paradigma. Staatliche Einmischungen in die Wirtschaft wurden grundsätzlich infrage gestellt. Zudem verdrängte die Sorge um die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Banken immer mehr die Diskussion um die Macht der Banken. Außerdem kam eine neue Entwicklung hinzu, die in der Auseinandersetzung bislang keine Rolle gespielt hatte: Der europäische In-

tegrationsprozess dynamisierte sich und erfasste immer weitere Bereiche, darunter die öffentliche Daseinsvorsorge und das grenzüberschreitende Finanzgeschäft.

Seit Beginn der 1980er-Jahre hatte sich nach und nach mit dem »neoliberalen Schwenk« (Eicker-Wolf 2003: 82) ein neues Paradigma durchgesetzt. Staatliche Eingriffe und Regulierungen wurden als Ursache von Inflexibilitäten und Rigiditäten der Märkte im Sinne einer »institutionellen Sklerose« (Olson 1982) identifiziert, die für das schwache wirtschaftliche Wachstum verantwortlich waren. Liberalisierung, Flexibilisierung und Deregulierung wurden als Kur angesehen, die die selbstregulierende Kraft der Märkte freisetzen sollte (Thomasberger/Voy 1991: 304f.). Die angebotsorientierte Wirtschaftspolitik umfasste ein »Konglomerat neoliberaler Argumentationen, die weniger ein geschlossenes Theoriegebäude denn einen wirtschaftspolitischen Maßnahmenkatalog darstellen« (Eicker-Wolf 2003: 103). Dieser Maßnahmenkatalog schloss unter anderem die Forderung nach einer umfassenden Privatisierung öffentlicher Unternehmen ein. Die Privatwirtschaft wurde grundsätzlich als effizienter als der öffentliche Sektor angesehen, staatliche Aktivitäten sollten daher insgesamt zurückgefahren werden. Das Leitbild orientierte sich an Hayeks »Wettbewerb als Entdeckungsverfahren« (ebd.: 104f.). Deregulierungs- und Entstaatlichungspolitiken waren die zentralen Referenzpunkte der seit den 1980er-Jahren praktizierten Reorganisationsstrategie (Bieling 2009: 237). Im Rahmen dieses Paradigmenwechsels wurde auch die Rechtfertigung für einen wirtschaftspolitisch aktiven Staat und somit auch die ordnungspolitisch begründete Sonderstellung öffentlich-rechtlicher Banken grundsätzlich infrage gestellt.

So hatte sich im Lauf des Wandels des hegemonialen ökonomischen Paradigmas auch der Liberalisierungsbegriff verändert: Nicht länger war es das Ziel, öffentlich-rechtliche Banken von einschränkenden Regulierungen zu befreien, und sie so zur Ausübung einer marktkorrigierenden Gegenmacht zu befähigen. Inzwischen bedeutete Liberalisierung, den Markt möglichst von allen staatlichen Eingriffen zu befreien, damit dieser unverfälschte, effiziente Ergebnisse hervorbringen könne. Die Bevorzugung von Sparkassen und insbesondere von Landesbanken wurde zunehmend als ungerechtfertigte Verzerrung des Wettbewerbs angesehen. Der sozialpolitische Zweck öffentlicher Dienstleistungen trat zusehends hinter ökonomische Begründungszusammenhänge zurück (Bieling 2009: 237).<sup>46</sup>

Öffentlich-rechtliche Banken gerieten so zwar in die Defensive, dennoch kam es zunächst lediglich zu moderaten steuerrechtlichen Anpassungen. Der

<sup>46</sup> »Die Staatsorganisation stand nicht mehr im Zeichen einer – soziale Ungleichheiten, Unsicherheiten und Ausgrenzungseffekte aktiv bekämpfenden – Politik der sozialen Anrechte, sondern unterlag zunehmend einer marktorientierten Leistungs- und Effizienzkonzeption, der zufolge mit Blick auf das übergeordnete Ziel einer verbesserten internationalen Wettbewerbsfähigkeit andere staatliche Aufgaben einer Kompatibilitätsprüfung unterzogen wurden« (Bieling 2009: 237).

anhaltende Erfolg von Sparkassen und Genossenschaftsbanken führte in den frühen 1980ern zu einer »new round of intense political fighting among the groups« und zu »one of the most pitched battles among the three groups to gain competitive advantage« (Deeg 1999: 57): die Auseinandersetzungen um die Revision des Kreditwesengesetzes 1981. Im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten begann sich der Diskurs über die Struktur des deutschen Bankensystems allmählich zu verändern. Zwar stand die Macht der privaten Banken weiterhin im Fokus einer kritischen Öffentlichkeit<sup>47</sup>, jedoch schob sich die Frage in den Vordergrund, ob deutsche Kreditinstitute hinreichend wettbewerbsfähig seien, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Die Stoßrichtung des Diskurses begann sich also zu verändern: Es ging nicht länger um die wirtschaftliche Macht der Großbanken, also um die Frage, wie der Wettbewerb im Bankensektor erhöht, sondern darum, wie die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Privatbanken gesichert werden könne. Nach schlechten Geschäftsjahren für die privaten Kreditinstitute wuchs die Furcht vor Übernahmen durch ausländische Investoren. Vor diesem Hintergrund erschien die Stärkung einheimischer Privatbanken wünschenswert (ebd.: 58). Die privaten Großbanken nahmen die Situation als Möglichkeit wahr, den Konflikt mit den öffentlich-rechtlichen Banken zu ihren Gunsten zu wenden. Die Schwäche der privaten Banken, so das Argument, gehe auch auf die aggressive Expansion ihrer öffentlich-rechtlichen Rivalen zurück. Die Leistungsfähigkeit von Sparkassen und Landesbanken beruhe jedoch auf einer ungerechtfertigten und letztlich für den Wettbewerb schädlichen Sonderbehandlung. Zudem hatte auch das Ansehen der Landes-

---

47 Dies zeigte sich etwa an den folgenden Formulierungen, die Eingang in das 1989 von der SPD verabschiedete Grundsatzprogramm fanden: »Wirtschaftsdemokratie kann sich nur entfalten auf der Grundlage eines funktionierenden Wettbewerbsrechts, einer Entflechtung von Banken und Großunternehmen und einer Reform der Unternehmensverfassung zur Stärkung der Kontroll- und Entscheidungsrechte. [...] Um den Einfluss von Banken und Versicherungen zurückzudrängen, wollen wir ihre Macht über Unternehmen durch Entflechtung von Kapitalbeteiligungen einschränken« (Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, 1989: 46, zit. nach Höpner 2004: 26). Auch *Der Spiegel* schrieb 1985 im Zusammenhang mit der Deutschen Bank von »Allmacht« und »Omnipotenz«. Die Deutsche Bank sei die »Schaltzentrale der deutschen Wirtschaft, dem die demokratischen Funktionsträger immer weniger entgegensetzen konnten« und ein »aufgeklärter Feudalstaat inmitten einer sozialen Massendemokratie« (*Der Spiegel*: »Das Riesen-Monopoly der Deutschen Bank«, H. 7/1985). Sie sei der »dominierende Industrie-Komplex des Landes« mit einer »Machtfülle, die nur schwer mit den Erfordernissen eines demokratisch und marktwirtschaftlich organisierten Gemeinwesens in Übereinstimmung zu bringen ist« (*Der Spiegel*: »Dieser Mann potenziert das Problem«, H. 11/1989). Und weiter: »Marktwirtschaft und Demokratie zeichnen sich gemeinhin dadurch aus, dass Herrschaft nur für begrenzte Zeit verliehen wird und dass die Gewalt geteilt ist. Das Phänomen Deutsche Bank geriet in den letzten Jahren zunehmend in Widerspruch zu diesen Grundregeln des Systems« (*Der Spiegel*: »Dieser Mann potenziert das Problem«, H. 11/1989).

banken nach einer Reihe von Skandalen erste Kratzer erhalten.<sup>48</sup> Die Bundesregierung schlug 1981 schließlich eine Revision des KWG vor, bei der die verbliebenen Steuerprivilegien von Sparkassen endgültig abgeschafft werden sollten. Die Bundesländer bekämpften die Reform im Bundesrat vehement, da es ihre Ausgaben zur Erhaltung einer ausreichenden Kapitalisierung der Landesbanken erhöhen würde und die Sparkassen weiterhin als wichtig für die Versorgung von Konsumenten und Mittelstand mit Bankdienstleistungen befunden wurden. Dennoch aber wurden die verbliebenen Steuerprivilegien abgeschafft. Als Ausgleich forderten die Sparkassen einen Haftungszuschlag ähnlich wie bei Genossenschaftsbanken. Zunächst stieß dies auf breite Unterstützung aller Parteien, sowohl auf Bundes- wie auch auf Landesebene. Allein die FDP lehnte die Forderung ab. 1982 legte die Bundesregierung schließlich einen KWG-Zusatz vor, der einen Haftungszuschlag für Sparkassen vorsah. Doch nach gescheitertem Misstrauensvotum und Regierungswechsel wurde der Haftungszuschlag von der neuen Bundesregierung gestrichen. Mit dem Regierungsantritt von Helmut Kohl im Jahr 1982 war das angebotsökonomische Paradigma schließlich endgültig zum Leitbild der Wirtschaftspolitik geworden (Eicker-Wolf 2003: 103). Der politische Rückhalt öffentlich-rechtlicher Banken war gleichwohl ungebrochen. So wurde den Sparkassen zumindest die Einführung von Genussscheinen gestattet, die als haftendes Eigenkapital anerkannt werden konnten. Gleichzeitig wurde beschlossen, den Haftungszuschlag für Genossenschaftsbanken schrittweise zu halbieren. Die Reform zwang die öffentlich-rechtlichen Banken zu einer weiteren Intensivierung ihrer Marktorientierung und Universalisierung, da sie nach dem Wegfall der Steuervergünstigung in höherem Maße darauf angewiesen waren, Profite zu erzielen, um neues Eigenkapital als Grundlage für die

---

48 1973 hatte eine Serie von Verlustgeschäften die WestLB erschüttert. Die WestLB verlor 270 Mio. DM bei Devisengeschäften und spielte bei der Pleite der Beton- und Monierbau AG 1979 eine zweifelhafte Rolle: Der WestLB wurde vorgeworfen, die Bilanzen des Unternehmens geschönt zu haben, um Landesbürgschaften, Bundesgarantien und Kapitalerhöhungen in Höhe von 209 Mio. DM zu erhalten. Diese Mittel wurden hauptsächlich dazu verwendet, um kurzfristige Kredite an die Landesbank zurückzuzahlen (*Der Spiegel*: »Hat nie gestimmt«, H. 26/1980). Die Hessische Landesbank HELABA hatte zwischen 1974 und 1976 sogar einen Verlust von 3 Mrd. DM verzeichnet, der mit 2 Mrd. DM aus der Landeskasse und von den Sparkassen ausgeglichen werden musste. Die HELABA hatte sich mit dem Kauf der IHB (Investitions- und Handelsbank), Krediten für das angeschlagene Genfer Institut BCI (Banque de Crédit International) sowie einigen Immobilienprojekten (»Schwabylon«, »Sonnenringe«) verspekuliert (Reimann 1992: 203f.). Die NordLB hatte 1975 im Zuge der gescheiterten Sanierung des Uhrenherstellers Rollei 700 Mio. DM verloren (Deeg 1999: 56; Reimann 1992: 202ff.). Die Verlustgeschäfte lösten eine öffentliche Debatte über Unternehmensbeteiligungen und Internationalisierung der Landesbanken aus. In der Folge gaben unter öffentlichem Druck einige der Landesbanken, HELABA und NordLB, Teile ihrer Auslandsfilialen auf und konzentrierten sich wieder verstärkt auf das regionale Geschäft (Deeg 1999: 56).

Ausdehnung ihrer Geschäftsaktivitäten zu bilden. Der Kompromiss befriedete den Konflikt zwischen den Bankengruppen vorerst (Deeg 1999: 58ff.). Doch der Frieden war zerbrechlich und sollte schon bald durch eine umso heftigere Auseinandersetzung beendet werden.

In den 1990er-Jahren veränderte sich das politische Klima weiter zugunsten von Liberalisierungsbefürwortern. So schlug die Monopolkommission in ihrem Hauptgutachten 1992 ein umfassendes Privatisierungsprogramm vor, in dem auch der Verkauf von Sparkassen thematisiert wurde. Die Privatisierungen sollten einen Teil der finanziellen Belastungen der Wiedervereinigung auffangen. Es bestünde kein Grund, so das Gutachten, dass Bank- und Versicherungsleistungen zwangsläufig von öffentlichen Unternehmen erbracht werden müssten. Die Monopolkommission setzte damit eine rege und intensive öffentliche Diskussion über die Privatisierung von Sparkassen in Gang. Die Aufforderung zum Rückzug des Staates war im öffentlichen Diskurs mittlerweile zur Selbstverständlichkeit geworden (Schorner 2008: 74f.). Dennoch lehnten die Landesregierungen den Vorschlag kategorisch ab, die politischen Netzwerke von Landesbanken und Sparkassen waren weiterhin intakt (Story/Walter 1997: 169).

Zu dieser Zeit fanden auch auf der europäischen Ebene große Veränderungen statt. Bislang war das europäische Recht für die Auseinandersetzung zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Banken irrelevant. Es handelte sich bis dahin um einen rein innenpolitischen Konflikt. Während bis Mitte der 1980er-Jahre die Koexistenz verschiedener Spielarten des Kapitalismus – und damit auch verschiedener Mischverhältnisse von öffentlicher und privater Wirtschaft – durch den europäischen Integrationsprozess nicht infrage gestellt wurde (Höpner/Schäfer 2010: 349)<sup>49</sup>, unterlag der Integrationsprozess seit Beginn des Binnenmarktprojekts einem strukturellen Wandel.<sup>50</sup> In der Folgezeit entfaltete sich ein starker Modernisierungs- und Anpassungsdruck auf die nationalen Or-

---

49 In dieser Phase war das Verhältnis zwischen europäischer Integration und nationaler Regulation komplementär (Bieling/Deppe 2003: 517). Die europäische Ebene war nicht als Alternative zum keynesianisch-korporatistischen Nationalstaat konzipiert, sondern stärkte ihn und seine Steuerungskompetenzen. Ziltener (1999: 124) schlägt vor, das Zusammenwirken von europäischer Integration und nationalstaatlicher Entwicklung – in Anlehnung an Alain Lipietz' (1985) »configuration of virtuous complementarity« – als Komplementarität und Absicherung zu beschreiben.

50 Im Wesentlichen lässt sich das Binnenmarktprogramm als Restriktionsprogramm verstehen, als ein »Bündel von Verboten für die Mitgliedstaaten, in vielen wirtschaftlichen Bereichen Zugangsbeschränkungen oder Selektionsmechanismen durchzusetzen, die von ihren politischen Systemen produziert wurden« (Ziltener 1999: 139). Durch ein umfassendes Liberalisierungs- und Deregulierungsprogramm, bei dem sämtliche Hindernisse für den Güter-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr sowie für die personelle Freizügigkeit abgeschafft werden sollten, sollte der grenzüberschreitende Wettbewerb nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen nationalen Regulierungsmodellen intensiviert werden. Ein zentrales Element ist dabei der Übergang von positiver zu negativer Integration durch die Ergänzung und teilweise Ersetzung

ganisationsformen der *mixed economy*. Seit den späten 1980er-Jahren unterlagen öffentliche Dienstleistungssektoren (Bahn, Post, Telekommunikation, Gas und Elektrizität) in der EU einem tief greifenden Liberalisierungsprozess. Vor allem die Kommission drängte auf die Liberalisierung des Dienstleistungssektors, mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft zu erhöhen (Bieling/Deckwirth 2008: 9). Bieling/Deppe (2003) kennzeichnen den Effekt dieser Entwicklung auf die Mitgliedstaaten als kooperative oder koordinierte Wettbewerbsmodernisierung. Gleichzeitig erreichte, wie in Kapitel 4.2 beschrieben, das beihilferechtliche Instrumentarium der Kommission sein Reifestadium. Um die Binnenmarktintegration zu vollenden, nahm die Kommission außerdem die Integration von Märkten für Finanzdienstleistungen in Angriff, erzielte aber, konfrontiert mit dem Widerwillen der Mitgliedstaaten, nur vergleichsweise bescheidene Fortschritte (siehe Kapitel 4.1).

Vor diesem Hintergrund spielte sich die finale Auseinandersetzung um die Liberalisierung des deutschen öffentlich-rechtlichen Bankenwesens ab. Wie im Folgenden beschrieben wird, wurde durch die Einschaltung der Kommission die ursprünglich innenpolitische Auseinandersetzung zwischen privaten Banken und öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten »europäisiert«. Dadurch wurden die bis dahin unverbundenen Prozesse der europäischen Finanzmarktintegration und der Entwicklung des Beihilferechts miteinander verknüpft. Doch ließ sich lange Zeit nicht absehen, welche der beiden Seiten – Kommission und Privatbanken oder die Koalition der Verteidiger – sich durchsetzen würde. Denn noch immer waren deutsche öffentlich-rechtliche Banken durch enge politische Machtnetzwerke abgesichert.

## 5.2 Der Konflikt um die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland

### 5.2.1 Die Ausgangslage zu Beginn der 1990er-Jahre: Akteure, Interessen und Interessenkonflikte

Bis in die 1990er-Jahre war die Machtbalance zwischen den Bankengruppen stabil. Keine der Gruppen war für sich in der Lage, die Regeln des Finanzsystems zu verändern. Alle drei Säulen waren ökonomisch unverzichtbar, hatten einflussreiche Verbündete in der Wirtschaft und in der Politik und bezogen ein

---

supranationaler Harmonisierungsstrategien durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung in Verbindung mit dem Ursprungslandprinzip (Bieling/Deckwirth 2008: 18f.).

hohes Maß an gesellschaftlicher und politischer Legitimität aus unterschiedlichen Quellen. Bis hierhin waren moderate Veränderungen allenfalls nach langwierigen Verhandlungen und Übereinkünften zwischen allen Parteien möglich. Hatten die Privatbanken noch in den 1970er-Jahren versucht, das Problem mangelnder Wettbewerbsfähigkeit durch Anpassungen ihrer Geschäftsstrategien zu beheben, konzentrierten sie sich in den 1990er-Jahren verstärkt darauf, die institutionellen Regeln des Finanzsystems zu verändern (Deeg 2001: 19).

Wie stellte sich zu Beginn der 1990er-Jahre die Lage zwischen Privatbanken und dem Lager der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute dar? Gemessen an der Bilanzsumme befanden sich unter den zwanzig größten deutschen Banken lediglich sieben private Institute (Tabelle 5-1).

Zudem hatten deutsche Privatbanken verglichen mit anderen Ländern einen bemerkenswert geringen Anteil am Retail-Geschäft (Abbildung 5-1). Kontoeinlagen von Privatkunden erlauben aber eine im Verhältnis zur Aufnahme von Kapital auf dem Markt günstigere Refinanzierung und eröffnen darüber hinaus Vertriebswege für den Absatz sonstiger Finanzprodukte. Das Privatkundengeschäft ist daher äußerst attraktiv. Jedoch dominierten die Sparkassen dank ihrer flächendeckenden Präsenz dieses Geschäftssegment. Eine Privatisierung von Sparkassen würde den Privatbanken ermöglichen, ihre Position im Privatkundengeschäft durch den Kauf von Sparkassen zu verbessern.<sup>51</sup> Das Ziel der privaten Geschäftsbanken war es daher, die Drei-Säulen-Struktur des deutschen Bankensystems, in dem die Bankengruppen voneinander abgeschottet sind, aufzubrechen (Interviews I, X, XVI, XXII).

Im Fall der Landesbanken stellte sich die Interesselage der Privatbanken anders dar. Hier waren die privaten Kreditinstitute weniger an Übernahmen interessiert. Jedoch hatten die privaten Finanzinstitute aufgrund des exzellenten Ratings der Landesbanken, das auf den öffentlichen Garantien basierte, einen spürbaren Wettbewerbsnachteil.<sup>52</sup> Landesbanken konnten sich auf Kapitalmärkten Geld zu günstigeren Konditionen leihen und daher die Kreditzinsen der Privaten bei gleichen Margen unterbieten. Dieser Vorteil der Landesbanken machte sich vor allem beim Wettbewerb um das Mittelstandsgeschäft, aber zunehmend auch

---

51 Zudem sind Sparkassen in der Regel überdurchschnittlich gut mit Eigenkapital ausgestattet.

52 Der Refinanzierungsvorteil belief sich in den 1990er-Jahren, selbst wenn das Rating durch die Garantien nur um eine Stufe angehoben worden wäre, auf bis zu 22 Basispunkte. Einige »Stand-alone-Ratings« bewerteten die fiktive Bonität der Landesbanken ohne Staatshaftung sogar unterhalb des »Investment Grade« (Sinn 1997: 43): Solche Anlagen gelten als spekulativ mit (hoher) Ausfallwahrscheinlichkeit (Junk Bonds). Institutionelle Investoren wie etwa Pensionsfonds sind verpflichtet, nur Anlagen mit einem »Investment Grade« zu erwerben. Wird diese Mindestbewertung unterschritten, werden alle Verträge mit dem Investor ungültig, der Bank droht die Zahlungsunfähigkeit (Interview I).

Tabelle 5-1 Die zwanzig größten deutschen Banken nach Bilanzsumme (1995)

	Bilanzsumme (in Mrd. DM)	Sektor
1. Deutsche Bank AG	721,655	privat
2. Dresdner Bank AG	484,482	privat
3. Westdeutsche Landesbank Girozentrale	428,622	öffentlich
4. Commerzbank AG	404,167	privat
5. Bayerische Vereinsbank AG	359,543	privat
6. Bayerische Landesbank Girozentrale	318,447	öffentlich
7. Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG	298,563	privat
8. DG Bank	291,221	genossenschaftlich
9. Bankgesellschaft Berlin AG	281,553	privat/öffentlich
10. Kreditanstalt für Wiederaufbau	249,798	öffentlich
11. Norddeutsche Landesbank Girozentrale	209,941	öffentlich
12. Südwestdeutsche Landesbank Girozentrale	180,365	öffentlich
13. Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale	157,191	öffentlich
14. Deutsche Pfandbrief und Hypothekenbank AG	151,216	privat
15. Landesbank Berlin Girozentrale	143,296	öffentlich
16. Landeskreditbank Baden-Württemberg	143,296	öffentlich
17. Postbank AG	99,221	öffentlich
18. Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale	93,228	öffentlich
19. Deutsche Girozentrale-Deutsche Kommunalbank	87,188	öffentlich
20. Hamburgische Landesbank Girozentrale	83,555	öffentlich

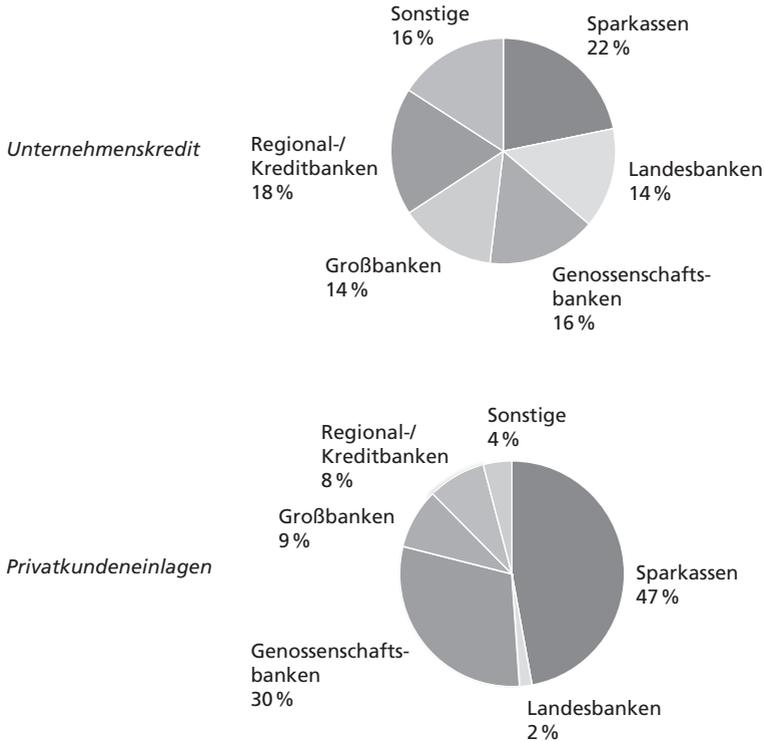
Quelle: Deeg (1999: 82).

im Konsortialgeschäft bei großen Unternehmensfinanzierungen bemerkbar. Vor allem im Mittelstandsgeschäft waren private Banken nicht konkurrenzfähig und verloren Marktanteile an die Landesbanken (Abbildung 5-1), da sich Unternehmenskunden häufig für die günstigeren Finanzierungsangebote der Landesbanken entschieden (Interview XXII).

Die WestLB war im Großkundengeschäft ebenbürtiger Wettbewerber der Großbanken, also im großen Stil, dem Emissionsgeschäft, dem Investmentbanking, im Großkreditgeschäft. Auch international waren wir Wettbewerber vor allen Dingen der deutschen Banken, die aber ungleich größer waren und sicherlich auch sehr viel leistungsfähiger als wir das waren, aber die das natürlich auch als lästig empfunden haben, dass eine öffentlich-rechtliche Bank sich aus dem großen Kuchen nun auch ein durchaus respektables Stück da rausschneidet. In Bereichen wie M&A und im Bereich des Emissionsgeschäftes, also der Kapitalmarktplatzierung und so weiter, da ist ja ein knochenharter Wettbewerb und da wird ja ein Haufen Geld verdient. Und da war die WestLB eben auch inzwischen in der Lage, weil sie die Expertise aufgebaut hat, mit allen mitzumischen und egal, ob dann [...] eine D-Mark-Anleihe platziert wurde, wir waren immer mit im Emissionskonsortium. Und sie nehmen anderen damit natürlich auch Provisionserlöse weg. Und das ist ganz klar, einen Wettbewerber auszustechen, ist eine ganz natürliche Reaktion. Und bei den Sparkassen war das so, die Deutsche Bank hat [...] ja eigentlich nie richtig Geld verdient im Privatkundengeschäft, jedenfalls nicht so viel. Wenn

man die Ergebnisrechnungen der Sparkassen einmal addiert, die ja Marktführer im Privatkundengeschäft in der Ebene sind, dann kriegen die die Tränen bei der Deutschen Bank. (Interview XIV/WestLB)

Abbildung 5-1 Marktanteile bei Unternehmenskrediten und Spareinlagen (1994)



Quelle: Sparkassenfinanzgruppe (2009); »Großbanken« umfasst Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank, HypoVereinsbank und Deutsche Postbank; »Sonstige« schließt Zweigstellen ausländischer Banken, Realkreditinstitute und Banken mit Sonderaufgaben ein.

Auch bei kleineren mittelständischen Unternehmen hatten private Kreditinstitute Schwierigkeiten, Fuß zu fassen: Hier hatten sie gegenüber Sparkassen und Genossenschaftsbanken häufig das Nachsehen (Abbildung 5-1). In den 1990er-Jahren spitzte sich das Ringen um Marktanteile im Mittelstandsgeschäft weiter zu: Landesbanken wie die WestLB und kooperierende Sparkassen verstärkten ihre Orientierung auf das Mittelstandsgeschäft durch den Ausbau ihres Allfinanz-Angebots (Deeg 1999: 152). Für die privaten Banken war der wachsende

Tabelle 5-2 Anteile an Bankkrediten nach Bankgruppen 1972–1996 in Prozent

Bankgruppe		1972	1977	1982	1986	1990	1992	1994	1996
Privatbanken	Unternehmenskredite insgesamt	36,7	31,8	30,1	27,0	31,3	34,5	29,2	30,7
	Kredite an Industrieunternehmen	54,2	48,5	38,8	39,3	42,1	46,1	40,2	38,8
davon Großbanken	Unternehmenskredite insgesamt	15,4	13,2	11,9	10,7	13,8	13,2	12,5	12,9
	Kredite an Industrieunternehmen	28,2	25,1	18,2	18,8	22,4	22,8	22,7	21,1
Sparkassen-gruppe	Unternehmenskredite insgesamt	33,2	34,6	36,7	35,9	33,6	32,0	33,7	36,5
	Kredite an Industrieunternehmen	26,1	27,9	33,2	31,8	30,6	28,2	29,5	32,8
Genossen-schafts-banken	Unternehmenskredite insgesamt	12,9	15,1	17,4	16,1	15,3	13,8	13,2	15,0
	Kredite an Industrieunternehmen	11,3	14,9	17,5	18,4	17,3	16,0	16,8	18,3
Staatliche Förder-banken	Unternehmenskredite insgesamt				4,0	4,2	8,4	14,2	5,1
	Kredite an Industrieunternehmen				7,6	7,6	7,5	11,3	7,3

Quelle: Deeg (1999: 83).

Verlust von Marktanteilen bei der Unternehmensfinanzierung an öffentlich-rechtliche Kreditinstitute durchaus problematisch. Aufgrund der Konkurrenz von Sparkassen, Landesbanken und Genossenschaftsbanken gelang es ihnen nicht, die schrumpfenden Erträge im Großkundengeschäft zu kompensieren (Tabelle 5-2; Deeg 2001: 23).

Landesbanken hatten aufgrund ihrer öffentlich-rechtlichen Trägerschaft einen weiteren Wettbewerbsvorteil gegenüber den privaten Bankhäusern: Sie erhielten von den Ländern immer wieder frisches Kapital, das zu Sätzen deutlich unter den marktüblichen Kapitalkosten vergütet wurde. Dadurch konnten die Landesbanken auf der Basis von beinahe kostenlosen Eigenkapitalzuführungen ihr Geschäftsvolumen ausdehnen – und privaten Geldinstituten weitere Marktanteile abnehmen. Letztere hatten daher ein starkes Interesse, diese Praxis künftig zu unterbinden und Anstaltslast und Gewährträgerhaftung abzuschaffen (Interviews XIX, XXII).<sup>53</sup>

53 Auch europäische Privatbanken waren daran interessiert, den deutschen Markt zu erschließen und wollten hierfür einzelne Sparkassen aufkaufen (Interview XVI). Außerdem waren deutsche

Auf der anderen Seite waren Landesbanken auf den Erhalt von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung dringend angewiesen (Interview XV). Schließlich profitierten sie aufgrund der Haftungsinstitute von den exzellenten Refinanzierungsbedingungen: Sie erhielten automatisch das Rating ihrer Träger, der Länder, zumeist ein AAA oder ein AA+. Das traditionelle Geschäftsfeld der Landesbanken, die Kreditvergabe an große mittelständische Unternehmen, basierte letztlich allein auf diesem Wettbewerbsvorteil (Interview I).

Neben der Frontstellung zwischen privaten auf der einen und öffentlichen Banken auf der anderen Seite gab es aber auch Konfliktpotenziale innerhalb des Lagers der Öffentlich-Rechtlichen. Diese bestanden sowohl zwischen einzelnen Bundesländern als auch zwischen Sparkassen und Landesbanken. Wie in Kapitel 5.1.2 (Seite 103ff.) ausgeführt, waren aus Sicht der Bundesländer Landesbanken vor allem als Instrumente für die regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik unverzichtbar.<sup>54</sup> Das Interesse an möglichst hoher Rentabilität der Landesinstitute war daher im Vergleich zum Ziel der Wirtschaftsförderung und Strukturpolitik nachrangig. Im Vordergrund stand für die Länder letztlich das Ziel, Wirtschaftsstandorte und Arbeitsplätze zu erhalten (Interviews I, V, VI, XIV). Die jeweilige wirtschaftspolitische Konzeption der Landesregierung sowie spezifische regionale Wirtschaftsschwerpunkte bestimmten dabei die strategische Ausrichtung der jeweiligen Landesbank. Die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierung war keine Determinante für die Ausrichtung der Geschäftspolitik der Landesbanken (Interview I).

- *NRW und Bayern*: Beide Bundesländer hatten eine »merkantilistische« (Interview I) Orientierung in der Wirtschaftspolitik; heimische Unternehmen sollten im Wettbewerb mit Konkurrenten aus anderen Bundesländern gestärkt werden.<sup>55</sup> Landesbanken waren in besonderem Maße in diesen beiden Bundesländern als Instrumente der Standortpolitik genutzt worden (Deeg 1999).
- *Hessen*: Die HELABA war im Vergleich eine finanziell schwächere Landesbank. Dafür waren zwei Gründe ausschlaggebend: zum einen aufsehenerregende Fehlspekulationen in den 1970er-Jahren und zum zweiten der Stellenwert Frankfurts als Standort der großen Privatbanken. Das Land hatte aufgrund der wachsenden Bedeutung des Finanzplatzes Frankfurt kein Inter-

---

Landesbanken mit ihrem ausgezeichneten Rating in ganz Europa grenzüberschreitend aktiv und somit direkte Konkurrenten europäischer Privatbanken (Interview XVII, XXII).

54 Nicht zuletzt waren Landesbankposten auch immer lukrative und interessante Karrierevehikel für Politiker. Landesbanken galten außerdem als Prestigeprojekte der Landesfürsten (Interview I). Dies war laut Einschätzung eines Interviewpartners ein Grund dafür, dass auch kleinere Bundesländer wie Sachsen Landesbanken gründeten.

55 Siehe hierzu die Ausführungen über den Aufbau von Unternehmensbeteiligungen der WestLB auf Seite 117ff.

esse an einer starken Landesbank, die zu den in Frankfurt ansässigen Banken (Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank) in Konkurrenz trat (Interview I).

- *Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Hamburg*: In diesen Bundesländern waren die Landesbanken wiederum wirtschaftspolitisch aktiver, allerdings konzentrierten sie sich auf spezifische regionale Schwerpunkte wie Schiffbau, Logistik und Fluglogistik (Interview I).
- *Baden-Württemberg*: Die baden-württembergische Landesregierung hatte ein starkes Interesse daran, mittelständische Unternehmen an den heimischen Standort zu binden. Die LBBW war daher besonders auf die Kreditversorgung des Mittelstands ausgerichtet (Deeg 1999: 161ff.).

Die meisten dieser Länder hatten somit ein Interesse an möglichst leistungsfähigen Landesbanken, die zur Stärkung und Stützung regionaler Unternehmen eingesetzt werden konnten. Zudem sollte der Aufbau von großen Unternehmensbeteiligungen sicherstellen, dass die Interessen der Landesregierung bei großen Unternehmensprojekten gewahrt würden (Interview XIV). Auch wollten die Bundesländer die regionalen Finanzplätze (zum Beispiel Düsseldorf, Stuttgart) stärken, zugleich waren sie daran interessiert, qualifizierte Arbeitsplätze in den Banken und an den Standorten der Banken zu schaffen (Interview V). All dies führte zu einem Standortwettbewerb zwischen den Bundesländern um den Erhalt und die Förderung des eigenen Wirtschaftsstandorts. So kam es auch zwischen den expandierenden Landesbanken zu einem Wettstreit, bei dem sich die Landesbanken sogar zum Teil bei Großkrediten gegenseitig unterboten (Interviews I, V). Diese Rivalität war die Quelle von wiederkehrenden Konflikten zwischen Ländern.

Auch das Verhältnis zwischen Landesbanken und Sparkassen war nicht spannungsfrei. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung erfassten zwar auch Sparkassen, jedoch hatten diese mit Ausnahme einiger großer Sparkassen (zum Beispiel Sparkasse Köln-Bonn) kaum wirtschaftliche Vorteile aus den Garantien, da sie sich zumeist über ihr Retail-Geschäft und nicht über den Kapitalmarkt refinanzierten und daher kein Rating benötigten. Die Auswirkungen eines Wegfalls von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung hätte damit anders als bei Landesbanken kaum Auswirkungen auf das Geschäftsmodell der Sparkassen. Die Garantien hatten somit für die meisten Sparkassen einen deutlich geringeren Stellenwert als für Landesbanken. Zudem beäugten die Sparkassen die Internationalisierung der Landesbanken kritisch, weil sie fürchteten, als Eigenkapitallieferanten für die riskanten Auslandsgeschäfte einspringen zu müssen. Währenddessen drangen Großsparkassen (Köln, Hannover, München, Hamburg, Frankfurt) in das Geschäft mit Großkunden ein und machten Landesbanken

Konkurrenz.<sup>56</sup> Trotz dieser Interessenunterschiede war die Koalition von Landesbanken und Sparkassen stabil. Dafür gab es fünf Gründe. Erstens waren die regionalen Sparkassenverbände in der Regel Miteigentümer der Landesbanken. Daher hatten sie ein wirtschaftliches Interesse an prosperierenden Landesbanken (Interview IX, XIV). Zweitens unterstützten Landesbanken Sparkassen bei Emissionen und Verbundgeschäften, beispielsweise bei der Vergabe von Krediten, die die finanziellen Kapazitäten einzelner Sparkassen überstiegen. Drittens benötigten Sparkassen die Hilfe der Landesbanken, um mittelständische Geschäftskunden bei Auslandsgeschäften zu begleiten und damit als Kunden zu halten (Interviews I, V, VI, VII). Viertens hatte der DSGV, dem auch die Landesbanken angeschlossen waren, ein verbandspolitisches Interesse am Zusammenhalt der Sparkassenfinanzgruppe (Interview VII). Eine Auftrennung der Sparkassengruppe hätte unter anderem zur Folge gehabt, dass das gegenseitige Instituttsicherungssystem nicht mehr leistungsfähig gewesen wäre und neu organisiert hätte werden müssen (Interview IX). Vor allem aber, fünftens, waren die Haftungsinstitute juristisch eng mit der öffentlich-rechtlichen Anstaltsform verbunden, die die Unverkäuflichkeit von Sparkassen garantierte. Daher wollten die Sparkassen unbedingt die öffentlich-rechtliche Anstaltsform erhalten. Dazu galt es, Landesbanken stellvertretend für die eigenen Privilegien zu verteidigen. Aus diesen Gründen wollten Sparkassen jegliche Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Sektors mit allen Mitteln verhindern.

Die Bundesregierung interessierte sich zwar nicht direkt für öffentlich-rechtliche Banken, da diese im Besitz der Kommunen beziehungsweise der Bundesländer waren. Jedoch genossen Sparkassen und Landesbanken in allen politischen Lagern und auf allen Regierungsebenen großen Rückhalt. Zudem hatte der Bund eigene Institute wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), die ebenfalls als Anstalten des öffentlichen Rechts unter dem Schutz der Garantien standen. Auch wenn die Bundesregierung grundsätzlich Konflikte mit der EU vermeiden wollte, war sie bestrebt, die eigenen Kompetenzen bei der Organisation des deutschen Finanzsystems vor dem Zugriff der Kommission zu wahren (Interview I, III, X, XI). Daher war auch die Bundesregierung dazu entschlossen, das Sparkassenwesen zu verteidigen (Interview I).

Schließlich sind Sparkassen Wirtschaftsunternehmen der Kommunen. In Zeiten von Haushaltsproblemen ermöglichen Sparkassen die Durchführung von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen auch trotz der schwierigen Finanzlage der Kommunen. Außerdem übernehmen die Sparkassen freiwillige kommunale Aufgaben, vor allem im sozialen, kulturellen und sportlichen Bereich (siehe Kapitel 1.2). Darüber hinaus wickeln die Kommunen einen bedeutenden Teil ihrer Sozial-

---

<sup>56</sup> *manager magazin*: »Zerreißprobe«, H. 12/2001.

verwaltung über die Sparkassen ab, da Sparkassen gesetzlich dazu verpflichtet sind, jedem ein Konto anzubieten, so auch jedem Sozialhilfeempfänger. Den Kommunen ermöglicht dies, einen erheblichen Teil ihrer Verwaltung einzusparen (Interview I). Kommunen betrachten Sparkassen als Teil der kommunalen Daseinsvorsorge und hatten deshalb in der Auseinandersetzung mit der Kommission ein ausgeprägtes Interesse am Erhalt der Sparkassen in ihrer öffentlich-rechtlichen Anstaltsform, da diese speziell über die Haftungsinstrumente die Sparkassen an ihre Eigentümer band und so den politischen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der Institute sicherte. Diese kommunale Einbettung hat den Sparkassen seit jeher besonders effektive Wege der politischen Beeinflussung auf der administrativen Ebene eröffnet (Dieckmann 1981: 36). Ein potenzieller Konfliktherd zwischen Sparkassen und Kommunen ist bis heute die Ausschüttungspolitik der Sparkassen. Sparkassen ziehen die Thesaurierung zur Eigenkapitalbildung von Gewinnen der Ausschüttung an ihre Träger vor. Sie sehen ihr Dotationskapital nicht als Eigentum der Kommunen an und begründen so, dass die Kommunen keinen Anspruch auf eine bestimmte Dividende haben (Interview VI).

Smith (2001: 14) fasst die Ausgangslage zu Beginn der 1990er-Jahre im Hinblick auf eine mögliche Liberalisierung des deutschen Sparkassenwesens durch das europäische Wettbewerbsrecht wie folgt zusammen:

As implementation of Europe's single market accelerated in the early 1990s, then, Germany's public banking system appeared to be well insulated from the reach of EC competition policy. The public law banks were extensively involved in the provision of public services critical to individual households, small businesses, municipal and state governments, and regional economic development, and had deeply rooted political support from senior regional and local party officials.

Nachfolgend wird beschrieben, wie es Privatbanken und Kommission dennoch gelang, sich gegen die Koalition der Verteidiger von Sparkassen und Landesbanken durchzusetzen.

### 5.2.2 Die Europäisierung des Konflikts (1990 bis 1997)

Als sich 1989 die Eigenkapitalvorschriften für Kreditinstitute verschärfen, standen die Bundesländer vor einem Problem. Als Eigentümer der Landesbanken mussten sie das Basiskapital ihrer Institute bis zum 30. Juni 1993 von 5,6 auf 8 Prozent erhöhen<sup>57</sup>, um zumindest das aktuelle Geschäftsvolumen beibehalten zu können. Angesichts allgemein angespannter Haushaltslagen und der ohnehin schwachen Kapitalausstattung der Landesbanken erforderte die Deckung eine nicht unerhebliche Kapitalzufuhr. Weder wollten oder konnten die Bundeslän-

57 Richtlinie des Rates (89/647/EWG) über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute vom 18. Dezember 1989, ABI. L 386 vom 30.12.1989.

der die benötigten Mittel aus ihren ohnehin defizitären Haushalten aufbringen noch wollten sie private Investoren durch eine Teilprivatisierung beteiligen. Schleswig-Holstein fand als erstes Bundesland eine Lösung für das Problem: Anstelle von liquidem Kapital übertrug das Land 1991 sein Wohnungsbauvermögen.<sup>58</sup> Diese Idee war auch für andere Bundesländer attraktiv: Auf diesem Wege konnten die Landesbanken unter Schonung der Länderhaushalte sogar mit mehr Kapital ausgestattet werden, als es die Richtlinie vorschrieb. Die Zufuhr des Fördervermögens erhöhte das Eigenkapital der Landesbank Schleswig-Holstein (LSH) von 681 Mio. DM um 1,3 Mrd. DM – eine Erhöhung um 190 Prozent.<sup>59</sup> Bei einer vorgeschriebenen Mindesthöhe für haftendes Eigenkapital von 8 Prozent gestattete dies den Landesbanken theoretisch, die Geschäftsaktivitäten um das 12,5-fache des überschüssigen Kapitals auszudehnen – und dies zu einzigartig günstigen Konditionen, da die Länder nur ein sehr niedriges Entgelt zwischen 0,5 und 0,8 Prozent verlangten. Für die Landesbanken war dieses Modell daher äußerst interessant. Zudem konnten durch die Zusammenlegung von landeseigener Förderbank und Wohnungsbauförderungen Synergieeffekte erzielt werden. Diese Praxis machte so bald Schule.<sup>60</sup>

Im Gegensatz zu den Landesbanken mussten sich private Banken das nötige Kapital auf dem Markt besorgen und dafür den Investoren eine marktübliche Rendite bezahlen, die weit über dem von den Ländern verlangten Sätzen lag. Als das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 1992 seine Wohnungsbauförderanstalt (Wfa) auf die WestLB – das Flaggschiff der Landesbanken und die größte Rivalin der großen deutschen Privatbanken – übertrug und die Landesbank dabei um 2,5 Mrd. DM überkapitalisierte, handelten die Privatbanken.<sup>61</sup> Das kommerzielle Gewicht der WestLB war ungleich höher als das der LSH. Gemessen an der Bilanzsumme gehörte die WestLB zu den fünf größten deutschen Kreditinstituten und war ein starker Konkurrent der großen deutschen Privatbanken, allen voran der Deutschen Bank. Angesichts der aggressiven Expansion der WestLB seit Ende der 1980er-Jahre wurde die Übertragung als ernste

---

58 Dabei handelte es sich um die Wohnungsbaukreditanstalt des Landes Schleswig-Holstein (WKA) und die Wirtschaftsbaukasse Schleswig-Holstein (WAK), die zusammen einen Wert von 1,3 Mrd. DM aufwiesen.

59 Siehe Entscheidung der Kommission 2006/741/EG vom 20. Oktober 2004 über eine Beihilfe Deutschlands zugunsten der Landesbank Schleswig-Holstein Girozentrale, jetzt HSH Nordbank AG, ABl. L 307 vom 7.11.2006, S. 134.

60 Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen folgten am 31. Dezember 1991, Berlin am 31. Dezember 1992, Hamburg am 1. Januar 1993, Bayern am 31. Dezember 1993 und 15. Dezember 1994 sowie Hessen und Thüringen am 31. Dezember 1998.

61 Die Übertragung der Wfa war für das Land Nordrhein-Westfalen auch deshalb interessant, weil das Vermögen anderweitig nicht nutzbar war. Eine Privatisierung wäre politisch nicht durchsetzbar gewesen (Interview XI).

Bedrohung wahrgenommen. Der Nominalwert der Wfa-Übertragung betrug 24,9 Mrd. DM, von dem das Land nach einer Abdiskontierung aufgrund des speziellen, illiquiden Charakters des Wohnungsbauvermögens 5,9 Mrd. DM als Eigenkapital der WestLB geltend machen wollte. Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred) erkannte jedoch lediglich 4 Mrd. DM als haftendes Basiskapital im Sinne des Kreditwesengesetzes an. Vor der Übertragung der Wfa verfügte die WestLB über eine Eigenkapitalquote von 6,1 Prozent. Durch die Übertragung erhöhten sich die Basismittel der Landesbank von 5,1 auf 9,1 Mrd. DM, also um 79 Prozent. Dies entsprach einem Solvabilitätskoeffizienten von 8,7 Prozent. Um die neu in Kraft tretenden Eigenkapitalanforderungen umzusetzen, hätte eine Kapitalzufuhr von 1,5 Mrd. DM ausgereicht; die übrigen 2,5 Mrd. DM konnte die WestLB zur Unterlegung weiterer Geschäftsaktivitäten nutzen. Damit war die WestLB in der Lage, ein zusätzliches Geschäftsvolumen von rechnerisch mehr als 31 Mrd. DM zu stemmen.<sup>62</sup> Das Land verlangte für den Teil der Wfa-Einlage, der über die benötigte Eigenkapitalerhöhung hinausging, ein Entgelt von gerade einmal 0,6 Prozent nach Steuern.<sup>63</sup>

Die Privatbanken befürchteten, dass die Praxis von Sachmitteleinlagen bei öffentlichen Banken immer weiter ausgeweitet werden könnte.

Die Thematik Eigenkapital ist ja so: Deutschland hat einen relativ flachen Kapitalmarkt. Das heißt, es gibt nicht beliebig Möglichkeiten für Kreditinstitute, am Markt Eigenkapital zu bekommen. Und die Eigenkapitalausstattung einer Bank ist ein extremer Wettbewerbsfaktor, weil sie darauf eben mit diesem Hebel ihr Geschäft machen. Und wenn jemand einer Bank unentgeltlich Eigenkapital zur Verfügung stellt, ist das ein Riesenwettbewerbsproblem. Und die WestLB und die Landesbanken waren große Wettbewerber, nicht nur im deutschen, sondern auch im internationalen Markt. Und deshalb haben wir damals gesagt, das ist eine Wettbewerbsverzerrung. Wenn das so weitergeht, dann kann jede Sparkasse sich letztlich immer Eigenkapital besorgen, indem zum Beispiel die Städte die Friedhöfe eingliedern, das ist auch Eigenkapital, kann man bewerten, oder was weiß ich, Müllfahrzeuge oder sonst was, wenn man so weit kommt. [...] Und da sahen wir halt eine Riesen-Tüte vor uns, die die öffentliche Hand aufmachen konnte, und da hätten die Privaten wettbewerbsmäßig keine Chance mehr gehabt. (Interview XVII/Bundesverband deutscher Banken)

62 Tatsächlich hätte die Landesbank theoretisch ihre Kreditvergabe Kapazität noch stärker, um insgesamt 69,4 Mrd. DM, ausbauen können, da üblicherweise nicht 100 Prozent der Aktiva risikobelastet sind. Im Fall der WestLB waren 45 Prozent der Aktiva risikobelastet (siehe Entscheidung der Kommission 2006/737/EG vom 20. Oktober 2004 über eine Beihilfe Deutschlands zugunsten der Westdeutschen Landesbank-Girozentrale, jetzt WestLB AG, ABl. L 307 vom 7.11.2006, S. 22).

63 Siehe Entscheidung der Kommission 2006/737/EG vom 20. Oktober 2004 über eine Beihilfe Deutschlands zugunsten der Westdeutschen Landesbank-Girozentrale, jetzt WestLB AG, ABl. L 307 vom 7.11.2006, S. 22.

Bereits in einer Anhörung des schleswig-holsteinischen Landtages über die Übertragung von Wohnungsbauvermögen an die Landesbank Schleswig-Holstein hatte sich der BdB über die Wettbewerbsverzerrung durch die Eigenkapitaleinlage beschwert, jedoch ohne Erfolg (Interview XVII). Nachdem das BAKred die Wfa-Einlage grundsätzlich als haftendes Eigenkapital anerkannte, setzte sich im BdB die Erkenntnis durch, dass innenpolitisch keine Aussicht auf einen Erfolg für das Vorgehen gegen die Wettbewerbsvorteile von Landesbanken bestand. Aus den Erfahrungen früherer Auseinandersetzungen wussten die Privatbanken nur allzu gut, dass ein Vorgehen gegen die Landesbanken auf der nationalen Ebene aussichtslos gewesen wäre. Sie sahen nur eine Möglichkeit, gegen die Kapitalübertragungen vorzugehen: über die europäische Ebene. Die Übertragung der Wfa an die international tätige WestLB war das Einfallstor für eine europäische Intervention.

Zunächst verfolgte der Bundesverband deutscher Banken (BdB) die Strategie, die Eignung des Wohnungsbauvermögens als Eigenkapital anzufechten (Interviews V, VI, XVII). Am 23. März 1993 wandte sich der BdB an die GD Binnenmarkt, um seine Zweifel an der aufsichtsrechtlichen Anerkennung der Wfa als Basiskapital geltend zu machen. Die GD Binnenmarkt beanstandete die Anerkennung jedoch nicht (Interviews XV, XVI, XVII; Smith 2001: 17). Nachdem die GD Binnenmarkt die Eignung der Wfa als Eigenkapital bestätigte, wandte sich der BdB zunächst inoffiziell an die GD Wettbewerb. Die Privatbanken gingen dabei äußerst vorsichtig vor. Da sie um die breite Unterstützung quer durch alle politische Lager für öffentlich-rechtliche Banken wussten, fürchteten sie, dass bei zukünftigen politischen Anliegen die Bundesregierung ihre Unterstützung verweigern würde. Die Privatbanken wollten daher anfangs keine offizielle Beschwerde bei der Kommission einreichen. Dabei hegten sie die Hoffnung, die Kommission würde von sich aus aktiv werden und den Fall aufgreifen (Interviews IV, XVI). Zu diesem Zeitpunkt war der Standpunkt der Kommission jedoch noch nicht eindeutig erkennbar; die Kommission war mit den Spezifika des deutschen Bankensystems nur wenig vertraut (Van Miert 2000: 105). Auch die Konsequenzen eines Konflikts mit Deutschland wurden zumindest von der politischen Ebene der GD Wettbewerb, also dem Wettbewerbskommissar Van Miert und seinem Generaldirektor Schaub, sorgfältig abgewogen. So waren sich die Privatbanken zu diesem Zeitpunkt nicht sicher, ob sie mit der Unterstützung der Kommission rechnen konnten (Interview XVI).

Doch die Beschwerde fiel schließlich auf fruchtbaren Boden. Schon bald signalisierte die Kommission, dass sie ein großes Interesse an dem Fall hatte. Aus Sicht der politischen Ebene der GD Wettbewerb stellte ein Verfahren gegen Landesbanken eine vielversprechende Möglichkeit dar, ein dem konkreten Fall übergeordnetes politisches Projekt voranzubringen. Das Vorgehen gegen Lan-

desbanken wurde in einen Zusammenhang mit der Finanzmarktintegration gestellt (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 3). Bei der Entwicklung des Binnenmarktprojekts in den 1980er-Jahren wurde die Frage der Finanzmarktintegration bewusst ausgeklammert. Der damalige Kommissionspräsident Jacques Delors war der Ansicht, die Binnenmarktintegration könnte gefährdet werden, sollte ein für die Mitgliedstaaten derartig sensibles Thema wie die Liberalisierung von Finanzmärkten und -systemen auf die Agenda gesetzt werden. Zwar wurde die Finanzmarktintegration in der Kommission weiterhin als wichtig angesehen, jedoch aufgrund dieser Bedenken perspektivisch auf die Zeit nach der Einführung einer gemeinsamen Währung verschoben. Solange keine gemeinsame Währung existierte, so die Befürchtung Delors, verbliebe die Autorität bei der Regulierung der Kapitalmärkte weiterhin bei den Nationalstaaten. Wäre man die Finanzmarktintegration vor der Einführung des Euro angegangen, wäre zu erwarten gewesen, dass die europäischen Finanzmärkte aufgrund der nach wie vor bestehenden Kompetenzen der Mitgliedstaaten in diesem Bereich stark reguliert worden wären. Offenbar spekulierte Delors darauf, dass wenn erst einmal eine gemeinsame Währung durchgesetzt sein würde, diese mit einer weitgehenden Aufgabe nationaler Autonomie und zentralen Supranationalisierungsschritten verbunden sei, auch die Integration von Finanzmärkten zwangsläufig notwendig würde. Nachdem mehrere Vorstöße zur Integration von Finanzdienstleistungsmärkten nicht im Sinne der Kommission verlaufen waren und enttäuschende Ergebnisse hervorgebracht hatten<sup>64</sup>, sollte nun die Durchsetzung des Beihilfeverbots für Finanzdienstleistungen der Startschuss für die wettbewerbsrechtlich abgesicherte Entwicklung des neuen gemeinsamen Finanzmarkts sein (Interview IV). Der Landesbanken-Fall würde es der Kommission nun ermöglichen, den Finanzsektor der europäischen Beihilfekontrolle zu unterstellen und somit einen wichtigen Integrationsschritt auch ohne die Beteiligung der Mitgliedstaaten zu erzwingen. Darüber hinaus befürchtete die GD Wettbewerb, dass durch die Nachahmung der Praxis von Übertragung von Wohnungsbauvermögen an Landesbanken das gesamte System der Beihilfekontrolle ad absurdum geführt würde (Interview IV).

Aber die GD Wettbewerb wollte den Eindruck vermeiden, bei dem Vorgehen gegen die WestLB handele es sich um eine politische Initiative. Daher drängte die Kommission den BdB dazu, eine formelle Beschwerde einzulegen (Interviews IV, XV, XVIII, XIX). Die GD Wettbewerb würde nicht von sich aus aktiv werden, aber auf eine Beschwerde reagieren (Grossman 2006: 335ff.). Die Kommission ist bei der Anwendung wettbewerbsrechtlicher Kompetenzen auf

---

64 Siehe hierzu ausführlicher Kapitel 4.1.

Beschwerden privater Akteure angewiesen, da sie so zusätzliche Legitimation und wichtige Informationen erhält (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 2; Schmidt 2001: 185). Bei einer offiziellen Beschwerde einer dritten Partei erscheint das Vorgehen der Kommission nicht als eine politische Initiative. Auch erleichtert ein konkreter Anlass es der GD Wettbewerb, ihr Vorgehen kommissionsintern zu rechtfertigen. Zudem trifft die Kommission ohne einen Verbündeten im betroffenen Nationalstaat auf eine geschlossene Abwehrfront, gegen die sie sich nur schwer durchsetzen kann (Interviews XV, XIX). Die Kommission ermunterte die Privatbanken sogar, direkt gegen die Garantien vorzugehen, schließlich seien die wettbewerblichen Auswirkungen von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung weitaus gravierender als die der Kapitalübertragung (Interviews XVI, XIX).

Zwar gelang es, den BdB zu überzeugen, allerdings wollte der Bankenverband die Beschwerde ausschließlich auf die Kapitalübertragung beschränken. Die Garantien sollten nicht angefochten werden (Interviews XVI, XXII). Die Privatbanken hofften, dass die deutsche Seite so beruhigt werden könnte, da keine Strukturelemente des öffentlich-rechtlichen Bankensektors angegriffen wurden (Interview XVI). Da die Privatbanken zu diesem Zeitpunkt die Erfolgsaussichten aufgrund der großen politischen Unterstützung für öffentlich-rechtliche Banken gering einschätzten, wagten sie noch keinen Frontalangriff auf Landesbanken und Sparkassen, schließlich war man bei künftigen politischen Anliegen auf den *Good Will* der Regierung angewiesen. Während der gesamten Auseinandersetzung bemühten sich die Privatbanken darum, das Thema als Sachproblem und nicht als politische Frage erscheinen zu lassen, um den Konflikt so weit wie möglich zu entpolitisieren (Interviews XVI, XVII, XXII).

Und dann kam irgendwann die Zeit, wo die Kommission sich auch intensiver mit den Landesbanken beschäftigt hatte. Und dann gab es ja in der Zeit auch dieses *non-paper* zu den Auswirkungen von Anstaltslast, Gewährträgerhaftung. Das war dann die Phase, wo die Kommissionsbeamten uns fragten, ja warum macht Ihr hier so diese Peanuts, Wfa-Sachen, warum macht Ihr nicht die Garantien? Da haben wir gesagt, nee, das schaffen wir politisch nicht, wir sind jetzt schon so unter Druck und können das in Deutschland nur aushalten, indem wir sagen, es geht um die konkreten Fälle. (Interview XVI/Bundesverband deutscher Banken)

Am 21. Dezember 1994 reichte der BdB eine offizielle Beschwerde gegen die Übertragung der Wfa an die WestLB ein. Der WestLB-Fall war ein Musterverfahren gegen sämtliche Landesbanken. Die Vorstandsbanken des BdB traten der Beschwerde mit separaten Schreiben bei, um zu demonstrieren, dass das Vorgehen des Verbands von allen Mitgliedern getragen wurde (Interview XVI). In der Beschwerde argumentierten die privaten Banken, dass wenn die Wfa als Eigenkapital genutzt würde, die Einlage auch zu marktgerechten Konditionen verzinst werden müsste. Die Vergütung für das Wohnungsbauvermögen wäre

deutlich zu niedrig (Interviews XVI, XVII). Der BdB forderte einen Zinssatz von 14 bis 17 Prozent.<sup>65</sup>

Die GD Wettbewerb hatte jedoch nicht mit der Heftigkeit gerechnet, mit der ihr nun politischer Gegenwind aus Deutschland entgegenschlug. Selbst Bundeskanzler Helmut Kohl schaltete sich persönlich ein. Die Verteidigungslinie der Bundesregierung gegenüber der Kommission bestand darin, Landesbanken als Elemente der Daseinsvorsorge zu legitimieren. Die Banken erfüllten einen öffentlichen Auftrag und nähmen dabei Funktionen wahr, die von privaten Banken vernachlässigt würden (Interview III).

Die politische Ebene der Kommission war aufgrund des unerwartet starken Widerstands für eine einvernehmliche Lösung offen. Wettbewerbskommissar Karel Van Miert signalisierte, dass er bereit sei, auf ein formelles Verfahren zu verzichten, wenn sich die Konfliktparteien auf der nationalen Ebene über eine marktgerechte Vergütung der Wfa verständigten (Interviews I, XXI; Van Miert 2000: 136). Gleichzeitig nutzte die Kommission die Androhung eines formellen Prüfungsverfahrens, um Druck auf die deutsche Seite auszuüben (Van Miert 2000: 136). Daraufhin bemühten sich das Bundesfinanzministerium und später das Kanzleramt, zwischen den Streitparteien zu vermitteln. Die Bundesregierung wollte einen langwierigen Konflikt mit Brüssel vermeiden. Dabei übte die Bundesregierung in erster Linie Druck auf die Privatbanken aus und drohte, die Unterstützung für zukünftige politische Anliegen zu verweigern, sollte man das Verfahren über die europäische Ebene weiter forcieren (Interviews IV, XVI). Bundeskanzler Kohl wandte sich persönlich mit einem Schreiben an den Vorstandssprecher der Commerzbank Kohlhaussen, der zugleich Präsident des BdB war, um die Privatbanken von ihrem Vorhaben abzubringen (Interview XVII). Die Bundesregierung machte unmissverständlich deutlich, dass sie die Auffassung der Landesbanken teile und bei einer rechtlichen Auseinandersetzung auf deren Seite stehe (Interview XVI; Grossman 2006: 332). Zwischen 1994 und 1997 kam es zu insgesamt sechzehn Treffen zwischen den verschiedenen Beteiligten. Die langwierigen Bemühungen um eine Vermittlung verzögerten das Verfahren erheblich. Auf die Vermittlung der Bundesregierung hin war die WestLB schließlich zu einem Zugeständnis bereit: Die WestLB bot an, die Länder bei einem möglichen späteren Verkauf der Landesbank an dem Wertzuwachs der stillen Reserve zu beteiligen. Diesen Kompromissvorschlag lehnte der BdB allerdings als unzureichend ab (Interview XVI). Inzwischen hatte die Bundesregierung auch deutsche EU-Kommissare aktiviert, um Informatio-

---

65 Entscheidung der Kommission 2000/392/EG vom 8. Juli 1999 über eine von der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Westdeutschen Landesbank Girozentrale durchgeführten Maßnahme, ABl. L 150 vom 26.6.2000, S. 14.

nen zu erhalten und Verhandlungsoptionen auszuloten (Interview III).<sup>66</sup> Die deutsche EU-Kommissarin Monika Wulff-Matthies arrangierte daraufhin ein Treffen zwischen dem Wettbewerbskommissar Van Miert, dem NRW-Finanzminister Schleußer, dem WestLB-Vorsitzenden Friedel Neuber sowie dem Präsidenten des Rheinischen Sparkassen- und Giroverbandes (RSGV) Karlheinz Bentele. Van Miert und Wulff-Matthies versuchten, das Land Nordrhein-Westfalen und die WestLB dazu zu bewegen, eine höhere Verzinsung für die Wfa zu akzeptieren und somit den Weg für einen Kompromiss frei zu machen und die Eröffnung eines offiziellen Verfahrens zu verhindern. Die deutsche Seite befürchtete, dass die Kommission tatsächlich ein Verfahren eröffnen würde, sollte keine Einigung erzielt werden. Würde der Konflikt am Ende vor dem EuGH entschieden, so die Sorge, würde das Urteil im Wesentlichen der Lesart der GD Wettbewerb folgen (Interview I). Allerdings war die WestLB zunächst wenig kompromissbereit. Die Landesbank war zuversichtlich, dass die Rechtfertigung für die niedrige Verzinsung für die Wfa einem juristischen Verfahren standhielte. Die Landesbank vertrat die Position, die Verzinsung der Kapitaleinlage in Höhe von 0,6 Prozent wäre als Aval-Provision (Vergütung für eine Bürgschaft abhängig vom Kreditausfallrisiko) angemessen. Das Ziel war, die Beihilferechnung der Kommission zu entkräften und möglichst »preiswert« aus dem Verfahren hervorzugehen. Schließlich sei das Wohnungsbauvermögen kein liquides Vermögen, für das eine marktgerechte Verzinsung verlangt werden könnte (Interviews II, V, XIV). Da eine marktgerechte Verzinsung erheblich höher wäre als die gezahlte Aval-Provision, lehnten die Landesbanken einen entsprechenden Kompromiss ab (Interview XIV).<sup>67</sup>

Vor allem aber vertraute der Vorsitzende der WestLB Friedel Neuber auf den Rückhalt der politischen Netzwerke öffentlich-rechtlicher Banken und seine eigenen engen politischen Kontakte zu Ministerpräsident Rau: Die deutsche Politik, so die Einschätzung, würde sich am Ende gegen die Kommission durchsetzen (Interview II; Smith 2001: 17). Auch wollte die WestLB die gemeinsame Position von Landesbanken und Sparkassen nicht aufweichen (Interview XIV).

Schließlich zeigte der Druck von Bundesregierung und Kommission aber doch Wirkung: Neuber und der BdB waren bereit, eine Verzinsung von etwa 5,5 Prozent für die Einlage der Wfa zu akzeptieren. Jedoch platzte der Kompro-

66 Die Ministerpräsidenten und Landesminister versuchten ebenso, einzelne Kommissionsmitglieder und den federführenden Kommissar Van Miert zu beeinflussen (Interview III). Neuber versuchte zudem über die Partei-Schiene, Van Miert persönlich zu beeinflussen. Auch wendete sich die WestLB an deutsche Kommissionsbeamte (Interview XIV).

67 Die Sparkassen argumentierten, dass öffentlich-rechtliche Banken nicht profitorientiert wären und dass das Wfa-Vermögen bislang ohnehin ungenutzt war. Auch betonten die Sparkassen die wettbewerbsfördernde Funktion öffentlich-rechtlicher Banken (Interview VIII).

miss; weder konnte der Vorschlag intern in der WestLB und den übrigen Landesbanken vermittelt noch innerhalb des Bankenverbands durchgesetzt werden (Interviews XVI, XVII, XX). Während die WestLB sich weiterhin der Unterstützung der Politik gewiss war, kann über die Motive der privaten Banken nur spekuliert werden. Zum einen könnte ihnen das vereinbarte Entgelt nicht hoch genug gewesen sein. Wahrscheinlicher aber ist, dass zumindest einige der einflussreichsten Vorstandsbanken des BdB darauf beharrten, den Weg eines Beihilfeverfahrens zu beschreiten, mit der Hoffnung, dass die Kommission letztlich auch die Strukturelemente des öffentlich-rechtlichen Bankensektors auf die Agenda setzen würde (Interview XIV). Der BdB erklärte, die Angelegenheit von nun an exklusiv über Brüssel zu verfolgen (Smith 2001: 17). Die Privatbanken drohten sogar mit einer Klage gegen die Kommission wegen Untätigkeit, sollte diese kein Verfahren eröffnen (Interview I). Darüber hinaus sicherten sich die Privatbanken die Unterstützung anderer europäischer Privatbanken<sup>68</sup>, die sich mit Schreiben an die Kommission an die Seite des BdB stellten, um die Wichtigkeit des Falls für den europäischen Binnenmarkt zu verdeutlichen – damit war das Thema endgültig »europäisiert« (Interviews II, XVI).

Zwischenzeitlich hatte die Landesbanken-Affäre eine weitere Dimension erhalten: Obwohl der BdB die Beschwerde auf die Übertragung beschränkt hatte, hatten die Beamten der GD Wettbewerb das Thema der Garantien weiterverfolgt. Im Jahr 1995 griff die technische Ebene der GD Wettbewerb in einem sogenannten *non-paper* das Thema Anstaltslast und Gewährträgerhaftung auf (Interview XV). In dem Gutachten wurden Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als wettbewerbsverzerrende staatliche Beihilfen identifiziert. Die Kommission bezifferte den wirtschaftlichen Vorteil, den öffentlich-rechtliche Banken aufgrund der Garantien hatten, auf umgerechnet 1 Mrd. Euro pro Jahr. Dies war der höchste Beihilfebetrag, den die Kommission bis dahin untersucht hatte. Für die Garantien mussten Sparkassen und Landesbanken zudem keinerlei Vergütung entrichten. Auch war weder die Laufzeit der Garantien noch das damit abgesicherte Kapitalvolumen limitiert. Überdies erlaubten die Garantien, generell größere wirtschaftliche Risiken einzugehen, ohne dass dadurch die Kreditwürdigkeit der Banken beeinträchtigt würde. So konnten Landesbanken größere Finanzierungsvolumina anbieten und damit die privaten Wettbewerber verdrängen. All dies habe den Markteintritt für ausländische Banken in Deutsch-

68 Die britische und die französische Bankenvereinigung unterstützten den BdB und die Kommission. Seit der Übertragung des zusätzlichen Kapitals hatte die WestLB ihre Präsenz in London verstärkt und ihr Kommunalfinanzierungsgeschäft in Frankreich ausgebaut (Smith 2001: 21). »Die Engländer waren messerscharf dafür, dass das angegangen wird. Klar, die WestLB turnte ja da in London rum als praktisch einzige Bank, die ein Triple A hatte, und in Frankreich waren die ja auch unterwegs« (Interview XVII/Bundesverband deutscher Banken).

land unattraktiver gemacht, so die Schlussfolgerung der Kommission (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 3ff.).

Die deutsche Seite war alarmiert.

Das war aus unserer Sicht nie ein Musterprozess wegen Wohnungsbau, sondern es ging in Wahrheit von Anfang an darum, ist dieses deutsche Landesbankensystem mit den besonderen Elementen Anstaltslast, Gewährträgerhaftung vereinbar mit EU-Recht oder nicht, oder ist dies eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung? [...] Wobei die Angst war ja im Grunde fast die, nach dem Motto, bringt die Kommission das gesamte System zum Kippen oder nicht? (Interview XXIII/Bundeskanzleramt)

Für die Landesbanken war die Lage besonders bedrohlich: Ohne die Garantien drohte ihr Rating abzurutschen. Die Landesbanken würden somit ihren Wettbewerbsvorteil verlieren. Damit gerieten nun auch wesentliche Strukturelemente des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in das Visier der Wettbewerbschüter – spätestens von nun an waren auch die Sparkassen direkt von einer Intervention bedroht. Landesbanken und Sparkassen stellten das Vorgehen der Privatbanken als Versuch dar, die Drei-Säulen-Struktur des deutschen Bankensektors aufzubrechen (Interview XXII). Neuber verteidigte die Notwendigkeit staatlicher Haftungsgarantien für öffentlich-rechtliche Banken mit den ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben:

Als öffentlich-rechtliches Kreditinstitut haben wir eine besondere Verpflichtung. Eine rein auf Profit ausgerichtete Bankenlandschaft ist eben nicht immer wirtschaftsfördernd – deshalb gibt es uns. [...] Ich kann da wirklich keine Wettbewerbsverzerrung erkennen. Den Sparkassen und Landesbanken ist ja auch ein Paket von Pflichtaufgaben auferlegt worden. Die Sparkassen unterhalten zum Beispiel ein beachtliches Zweigstellennetz, das unter rein betriebswirtschaftlichen Kriterien deutlich kleiner wäre.

(*Der Spiegel*: »Zur Hysterie besteht kein Anlass«, H. 32/1997)

Bundesregierung und Sparkassen zweifelten an, dass die Kommission für diesen Fall Zuständigkeit reklamieren konnte, war sie doch gemäß Art. 295 EGV vertraglich zur Neutralität bei Eigentumsfragen verpflichtet (Interview VII). Da die Garantien nicht von der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts trennbar seien, ziele die Intervention der Kommission auf eine Privatisierung.

Doch diese Verteidigungsstrategie ging nicht auf. In einem nach dem Abschluss des Landesbanken-Verfahrens angefertigten Bericht legte die Kommission ihren Standpunkt zu dieser Frage dar:

It was the Commission's opinion that it is not possible to justify *Anstaltslast* and *Gewährträgerhaftung* by referring to Article 295 EC. If the legal form of a company is associated with advantages that produce a distortion of competition which is prohibited by the State aid rules, then this legal form must be subjected to the discipline of these rules. The Member States are free to choose the legal form for undertakings, but they have, when doing so, to respect the competition rules of the Treaty. (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 6)

In öffentlichen Stellungnahmen warfen die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute den Privatbanken vor, auch die Sparkassen angreifen zu wollen. Sie versuchten so, in der öffentlichen Wahrnehmung den Eindruck zu erwecken, es handle sich um einen Angriff des Großkapitals auf die Sparkassen (Interview XXII). Hatten die Sparkassen zu Beginn der Auseinandersetzung sich erst zögerlich hinter die WestLB gestellt, so verteidigten sie die Landesbanken ab 1995 umso vehementer (Interview XIV). Dabei verfolgten sie eine Art Domino-Theorie: Fallen die Landesbanken, folgen die Sparkassen. Nicht nur, dass eine Zerschlagung der Landesbanken einen hohen Abschreibungsbedarf für die Sparkassen als Miteigentümer der Landesinstitute verursacht hätte, nun konnte die Kommission als Nächstes die Sparkassen ins Visier nehmen; fortan war klar, dass langfristig auch grundsätzliche Strukturelemente infrage gestellt werden würden (Interviews II, VIII). Für die Landesbanken war die Koalition mit den Sparkassen durchaus vorteilhaft: Sie versprachen sich von der Verbindung mit den Sparkassen, von der kommunalpolitischen Einbettung der Sparkassen quer über alle Parteigrenzen hinweg zu profitieren sowie das gute Image der kommunalen Institute für sich zu nutzen, zumal der Ruf der Landesbanken durch Verlustgeschäfte und Skandale beschädigt war (Interview IX). Doch der Zusammenhalt der Sparkassengruppe war teuer erkauft: Die Verständigung schlug später voll auf die Sparkassen durch, selbst wenn diese weder grenzüberschreitendes Geschäft betrieben noch sich auf den internationalen Kapitalmärkten refinanzierten (Interview XI, XII). Das Wfa-Verfahren wurde zum Abwehrkampf des gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektors.

Die deutsche Seite intensivierte ihre Versuche, Einfluss auf die Kommission zu nehmen.

Es entstand die einigermaßen pikante Situation, dass der Liberale Günter Rexrodt zum Sozialisten Van Miert kam, um die privilegierte Situation der öffentlichen Banken zu verteidigen, wenn auch nicht mit allzu großer Überzeugung. Im Bundeskanzleramt verfolgte man die Sache mit Argusaugen. Während des Besuchs, den ich im Frühjahr 1996 Kanzler Kohl abstattete, legte er mir ans Herz, entgegenkommend zu sein und das öffentliche System nicht anzugreifen. (Van Miert 2000: 137)

Der Präsident des DSGVO, Horst Köhler, drohte damit, dass die Sparkassen die Einführung des Euro nicht unterstützen würden, wenn grundlegende Elemente des öffentlich-rechtlichen Bankensektors angegriffen würden (Interviews IV, XV, XIX, XX, XXI; Van Miert 2000: 137f.). Die Drohung schlug hohe Wellen und erzeugte zusätzlichen Druck auf die Kommission. Ein weiteres Mal intervenierte Kohl direkt.<sup>69</sup> Er zitierte Van Miert zu sich und setzte ihn unter Druck,

69 Köhler hatte seit seiner Zeit als Staatssekretär im Finanzministerium enge persönliche Kontakte zu Kohl. Auf dem G-7-Wirtschaftsgipfel 1990 in Houston galt Köhler als »Sherpa« Kohls. Daher liegt die Vermutung nahe, dass die Strategie zwischen beiden abgestimmt war.

das Thema der Garantien zumindest so lange nicht aufzugreifen, bis der Euro eingeführt war. Kohl könnte sonst die Unterstützung für die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung nicht garantieren. Die Drohung zeigte Wirkung: Van Miert ließ das Thema daraufhin – wohl gegen den Willen der Beamten der H3-Abteilung der GD Wettbewerb – auf Eis legen (Interview XIX). Die deutsche Seite hatte damit wertvolle Zeit für ihren nächsten Schritt gewonnen – für den »nuklearen Schlag« (Pollack 1997: 118) einer Vertragsrevision.

### 5.2.3 Das Scheitern nationaler Gegenstrategien: Die Machtprobe auf der Konferenz von Amsterdam (1997)

Das Scheitern der Vermittlungsversuche bot der GD IV einen Anlass, ein offizielles Verfahren gegen die WestLB im Wfa-Fall zu eröffnen (Interview I). Im Januar 1997 kündigte die DG Wettbewerb an, dass sie eine formale Untersuchung einleiten werde.<sup>70</sup> Auf der deutschen Seite war die Aufregung groß, die Ankündigung provozierte eine Serie von wütenden Gegenreaktionen. Neuber warf den privaten Banken vor, ihr Vorgehen sei nur eine Reaktion auf die zunehmende Marktpräsenz der öffentlich rechtlichen Banken. Der Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB), dessen Vorsitzender Neuber war, schloss sich der Drohung des DSGV an, die Einführung des Euro nicht zu unterstützen, sollte die Kommission gegen die Landesbanken vorgehen (Smith 2001: 17f.). Auch die Bundesländer waren in höchster Alarmbereitschaft und setzten die Bundesregierung unter Druck, etwas zum Schutze der Landesbanken zu unternehmen (Interview XIX). Im Februar 1997 forderte der Bundesrat unter der Führung von NRW und Bayern in einem Bundesratsbeschluss die Bundesregierung auf, bei der anstehenden Regierungskonferenz von Amsterdam eine Schutzklausel in den Vertrag einzubringen, die deutsche öffentlich-rechtliche Banken ein für alle Male dem wettbewerbsrechtlichen Zugriff der Kommission entziehen und damit auch einem erwarteten Zugriff der Kommission auf Anstaltslast und Gewährträgerhaftung zuvorkommen sollte (Interviews I, II, III, V, VI, XIII, XVI, XX, XXIII).

Zum damaligen Zeitpunkt herrschte auf der deutschen Seite noch immer die Einschätzung vor, dass der Konflikt mit politischen Mitteln gewonnen werden könnte (Interview III). Vor allem das öffentlich-rechtliche Bankenlager war zuversichtlich, dass das politische Gewicht des Bundeskanzlers ausreichen würde, um die Kommission von ihrem Vorhaben abzubringen (Interviews I, II, V,

---

70 Im Frühjahr 1997 schlug Kohl vor, mit einem Schiedsspruch, dem sich beide Parteien unterwerfen sollten, den Konflikt zu beenden. Die Privatbanken trauten der Initiative nicht und lehnten den Vorschlag ab (Van Miert 2000: 139).

VI). Die Erfolgsaussichten wurden von den zuständigen Beamten des Bundeskanzleramts dabei unterschiedlich eingeschätzt. Von einigen wurde die Initiative eher widerwillig aufgenommen, da sie das Beihilferegime nicht grundsätzlich infrage stellen wollten. Zudem wurde befürchtet, die anstehenden Verhandlungen zum Stabilitätspakt könnten durch die Landesbanken-Frage beeinträchtigt werden und zu einer Aufweichung der Konvergenzkriterien zugunsten eines Zugeständnisses für deutsche öffentlich-rechtliche Banken führen (Interviews XX, XXI, XXIII; Smith 2001: 19).

Ich [...] sah diese Thematik insoweit kritischer, als ich befürchtete, dass die Vorbereitungen für die dritte Stufe der Währungsunion dadurch gefährdet werden könnten. Oder anders formuliert, dass durch diese sehr spezifische Forderung [...] in der Regierungskonferenz möglicherweise andere Aspekte, die auf Dauer angelegt waren, nämlich der Euro, Bedingungen für die Einführungen des Euro, dass man dafür einen Preis hätte zahlen müssen, dass Land A oder Land B hätte sagen können, diesen Sonderwunsch Deutschlands, der hat aber einen Preis. [...] Indem zum Beispiel gesagt wird, die Konvergenzkriterien zur Einführung des Euro dürfen nicht so stringent ausgelegt werden. Oder vergessen wir den deutschen Wunsch nach einem Stabilitäts- und Wachstumspakt. Das war ja noch nicht ganz in trockenen Tüchern. Und das kulminierte dann in der Amsterdamer Konferenz selbst, nachdem es [...] wenige Tage vor Amsterdam nach den Wahlen zur Nationalversammlung in Frankreich eine neue französische Regierung gab, die sich zunächst, um es diplomatisch zu formulieren, sehr zurückhielt, den damaligen Verhandlungsstand zum Stabilitäts- und Wachstumspakt oder zum Stabilitätspakt zu akzeptieren und sagte – das war der Premierminister [Jospin] und der Finanzminister Strauss-Kahn – wir wollen keinen Stabilitätspakt, wir haben uns während des Wahlkampfes dagegen ausgesprochen und das ist auch Politik dieser neuen Regierung [...]. Und das kulminierte dann alles, die Infragestellung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes, plus die deutsche Forderung nach Absicherung von Landesbanken und Sparkassen, wenige Tage vor dem Europäischen Rat, in dem ja die Verhandlungen [zum Euro] abgeschlossen werden sollten. Und im Vorfeld war mir das sehr suspekt, muss ich so formulieren, was nun hier gefordert wurde in einem spezifischen Bereich, dass nun aus meiner Sicht ein höherwertiges Gut hätte gefährdet werden können. Höherwertig in dem Sinn, dass ja Grundlagen geschaffen wurden für die dauerhafte Stabilität des Euro. (Interview XX/Bundesfinanzministerium)

Der Protokollentwurf zu Art. 295 EGV (später Art. 345 AEUV), den die Bundesregierung für die Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam einbrachte, lautete:

Der Schutz der Eigentumsordnung des Artikels 222 EG-Vertrag umfasst auch die sich aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten ergebenden Einstandspflichten öffentlich-rechtlicher Körperschaften für ihre öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute. Es bleibt der Organisation der Mitgliedstaaten überlassen, auf welche Weise sie den Gebietskörperschaften die Erfüllung ihrer Aufgaben ermöglichen, in ihren Regionen eine flächendeckende und leistungsfähige Finanzinfrastruktur zur Verfügung zu stellen.

Im Vorfeld der Regierungskonferenz setzte Kohl den christdemokratischen Kommissionspräsidenten Jacques Santer unter Druck, eine verbindliche Zusage zu leisten, das deutsche öffentlich-rechtliche Bankensystem nicht anzugehen (Interview IV; Van Miert 2000: 137f.). Santer sicherte Kohl schließlich zu, bei der Regierungskonferenz eine Lösung für Landesbanken und Sparkassen zu präsentieren. Allerdings wollte sich die GD Wettbewerb nicht über eine Vertragsrevision ausbremsen lassen. Beamte der GD Wettbewerb aktivierten daraufhin Kontakte zu niederländischen, britischen und spanischen Privatbanken, um sie über das Vorhaben der Bundesregierung in Kenntnis zu setzen (Interview XIX). Als der BdB über den englischen Bankenverband BBA von der Absicht der Bundesregierung erfuhr, bei dem Amsterdamer Gipfel eine Schutzklausel für Sparkassen und Landesbanken durchzusetzen, schaltete der BdB weitere europäische Bankenverbände ein, um diese von dem Vorhaben der Bundesregierung zu informieren (Interview XVII). Die so alarmierten nationalen Bankenverbände richteten sich daraufhin an ihre jeweiligen Regierungen mit dem Ziel, dass diese der Bundesregierung die Unterstützung verweigerten (Interviews IV, XVII). Intern wies Van Miert Santer in seine Schranken, unter keinen Umständen wollte er Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht zulassen. Wäre die Bundesregierung erfolgreich, würde dies ein laufendes Verfahren torpedieren. So wäre ein Präzedenzfall für andere Wettbewerbsverfahren geschaffen (Interview XIII). Santer musste seine Zusage schließlich zur großen Verärgerung Kohls wieder zurücknehmen. Einige Tage vor dem Gipfel präsentierte Santer einen Entwurf, dessen rechtlicher Status allerdings offenblieb. Die Formulierung wurde von der Bundesregierung als nicht ausreichend bewertet (Interview XX). Bei der Regierungskonferenz war die GD Wettbewerb zwar nicht direkt involviert, koordinierte sich aber mit dem Juristischen Dienst (Interview IV). Die Bundesregierung brachte das Thema spät in der Nacht vor dem Ende der Regierungskonferenz auf (Interview XXIII). Bald wurde klar, dass die Bundesregierung keine Vertragsveränderung erreichen konnte. Sie konnte die Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten, mit Ausnahme Österreichs und Luxemburgs, nicht gewinnen.

Und so geschah es. Unter dem starken Druck der Länder sollte Helmut Kohl in Amsterdam mit seinem ganzen Gewicht versuchen, den Sonderstatus der deutschen öffentlichen Kreditinstitute durch den neuen Vertrag schützen zu lassen. Doch nicht alle Delegationen waren während der nächtlichen Verhandlungen eingeknickt. Kohl musste sich mit einer rechtlich nicht bindenden Erklärung zufriedengeben, in der nichts anderes gesagt wurde, als dass Kreditinstitute, denen nicht oder wenig rentable Aufgaben öffentlicher Dienstleistungen auferlegt wurden, dafür kompensiert werden müssten. [...] Kohl musste in diesem Punkt also mit leeren Händen nach Hause zurückkehren. (Van Miert 2000: 138)

Am Ende erreichte die Bundesregierung lediglich die Aufnahme einer allgemeinen Erklärung in den Vertrag:

Die Konferenz nimmt die Auffassung der Kommission zur Kenntnis, dass die bestehenden Wettbewerbsregeln der Gemeinschaft es zulassen, Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, welche die in Deutschland bestehenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute erfüllen, sowie ihnen zum Ausgleich für die mit diesen Leistungen verbundenen Lasten gewährte Fazilitäten voll zu berücksichtigen. Dabei bleibt es der Organisation dieses Mitgliedstaats überlassen, auf welche Weise er insoweit den Gebietskörperschaften die Erfüllung ihrer Aufgabe ermöglicht, in ihren Regionen eine flächendeckende und leistungsfähige Finanzinfrastruktur zur Verfügung zu stellen. *Diese Fazilitäten dürfen die Wettbewerbsbedingungen nicht in einem Ausmaß beeinträchtigen, das über das zur Erfüllung der besonderen Aufgaben erforderliche Maß hinausgeht und zugleich dem Interesse der Gemeinschaft entgegenwirkt.*

Die Konferenz erinnert daran, dass der Europäische Rat die Kommission ersucht hat, zu prüfen, ob es in den übrigen Mitgliedstaaten vergleichbare Fälle gibt, auf etwaige vergleichbare Fälle dieselben Maßstäbe anzuwenden und dem Rat in der Zusammensetzung der Wirtschafts- und Finanzminister Bericht zu erstatten. (Erklärung zu öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten in Deutschland; Hervorhebung nicht im Original)

Zwar verkaufte die Bundesregierung die Protokollerklärung als Erfolg, jedoch war sie rechtlich nicht bindend und eigentlich nicht mehr als »weiße Salbe« (Interview III). Zudem gelang es der Kommission, in der Erklärung den Vorrang des Wettbewerbsrechts festzuhalten (siehe Hervorhebung, Interviews XX, XXIII). Die Kommission nahm die darin enthaltene Aufforderung des Rates zum Anlass, EU-weit Finanzsektoren daraufhin zu prüfen, ob Garantien oder vergleichbare Beihilfen vorlagen (Interview XVI, XXI). Durch den Amsterdamer Versuch war das Thema Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nun endgültig für alle Mitgliedstaaten sichtbar auf die europäische Agenda gelangt – der Versuch entpuppte sich als Eigentor der deutschen Seite (Interview XVI).

Das war im Prinzip das, was ich als einen Schuss ins Knie bezeichnen würde. Bis dahin war Anstaltslast, war Gewährträgerhaftung ein Problem für Spezialisten, das war ein kleiner Kreis, der darüber Bescheid gewusst hat. Mit der Amsterdamer Erklärung war das plötzlich bekannt, da wussten dann auch Investmentbanker in New York Bescheid, dass es da ein Problem im deutschen Bankensektor gibt. Die Amsterdamer Erklärung sagt ja eigentlich nichts [...], aber hat eben den gegenteiligen Effekt gehabt, dass sie das Problem viel sichtbarer gemacht und verbreitet hat, sodass dann die ganze Welt geschaut und gewusst hat, hier gibt es ein Problem. Also ich denke, das war, würde ich sagen, eher kontraproduktiv.

(Interview XV/Generaldirektion Wettbewerb)

Nach dem Scheitern des Versuchs, über eine Vertragsrevision die Kommission in ihre Schranken zu weisen, war die Kommission endgültig überzeugt, dass im Wfa-Fall kein Kompromiss zu erreichen sei. Am 1. Oktober 1997 eröffnete die Kommission ein Hauptprüfungsverfahren (Interviews XIII, XV). Einige Zeit später stellte sie in ihrem Bericht an den Rat über »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bankensektor« (SEC [1998] 835/4) die Rechtfertigung von Garantien für öffentlich-rechtliche Banken massiv infrage.

Darin nahm die Kommission eine Definition von möglichen Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse vor: Als Universaldienst könne eine flächendeckende Bereitstellung einer grundlegenden Finanzstruktur angesehen werden. Dazu zähle der Betrieb von Geschäftsstellen in dünn besiedelten Gebieten, aber auch die Förderung von kleineren und mittleren Unternehmen, die Vergabe und Absicherung von Exportkrediten, die Darlehensvergabe im sozialen Wohnungsbau und die Finanzierung von Infrastrukturprojekten sowie die Regionalentwicklung (von Danwitz 2009: 121). Diese Aufzählung schloss eine Reihe von Geschäftsbereichen öffentlich-rechtlicher Banken aus. Zudem war die Bereitstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen nicht an sich eine Dienstleistung im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse, so die Kommission. Staatliche Subventionen dürften lediglich die Kosten für die Bereitstellung der Dienstleistung decken und die geschäftlichen Aktivitäten nicht quersubventionieren. Letztlich schloss die Kommission durch diese Definition aus, dass die Privilegien öffentlich-rechtlicher Banken als »Dienstleistungen im allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« verteidigt werden konnten (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 7f.). Der deutsche Finanzminister Oskar Lafontaine versuchte, die Annahme des Kommissionsberichts im ECOFIN zu verhindern, fand aber nicht die nötige Unterstützung der anderen Staaten (Van Miert 2000: 140). In dem Bericht verlautbarte die Kommission aber auch, dass Beihilfen nicht problematisch seien, wenn der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt werde – ein Signal der Kommission, dass die kleineren Sparkassen, die nicht grenzüberschreitend aktiv waren, aus dem Konflikt möglicherweise herausgehalten werden könnten (Smith 2001: 20f.). Dies war der Keil, der zwischen Landesbanken und Sparkassen getrieben werden sollte. Das Endspiel der Landesbanken hatte begonnen.

#### 5.2.4 Das Endspiel der Landesbanken (1997 bis 2004)

[Der Wfa-Fall] hat nicht so einen Stellenwert gehabt. Das war mehr so ein Trainingslager zum Aufwärmen für die eigentliche Schlacht. Und die eigentliche Schlacht war eben Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Und wie gesagt, das war der erste Versuch, dieses Thema über die Hürden zu bringen, diese Vertragsänderung. Und da war es gelungen, das in Amsterdam sozusagen in eine Sackgasse zu dirigieren. Das war zwar damit auch noch nicht beendet, aber das Ganze führte auch dazu, dass an diesen konkreten Fällen, man kann beinahe sagen erstmals, eine detailliertere, auf gründliche Analyse und kreativer Rechtsentwicklung beruhende Doktrin entwickelt wurde. Das war bis daher gar nicht notwendig, das war zum ersten Mal, dass man in solchen Fragen entscheiden musste. (Interview IV/Generaldirektion Wettbewerb)

Im Wfa-Fall bahnte sich nun eine Entscheidung an. Die deutsche Seite setzte nochmals alle Hebel in Bewegung, um die Kommission zu entzweien. Bei der intensiven Überzeugungsarbeit der deutschen Seite wurde »oft eher der Mann als

der Ball gespielt« (Van Miert 2000: 142). Auf allen politischen Ebenen übten Bundesregierung, Ministerpräsidenten und Landesminister auf einzelne Mitglieder der Kommission Druck aus (Interview III) – beinahe erfolgreich. Im Juli 1999 stimmte die Kommission mit nur einer Stimme Mehrheit dem Kommissionsentscheid zu, obwohl üblicherweise mit dem federführenden Kommissar gestimmt wird. Die Übertragung der Wfa an die WestLB war demnach eine illegale staatliche Beihilfe und musste zurückerstattet werden.<sup>71</sup> Die Kommission bezifferte die Beihilfe auf einen Wert von 1,6 Mrd. DM, die die WestLB dem Land zurückzahlen musste (Lütz 2000: 16). Der neue Wettbewerbskommissar Mario Monti begann sogleich mit einer Überprüfung der Kapitaleinlagen bei den übrigen Landesbanken (Smith 2001: 21). Daraufhin erhob die Bundesregierung vor dem EuGH Klage gegen die Kommission.<sup>72</sup> Dabei griff sie umfassend die Methodik der Kommission an und bestritt grundsätzlich ihre Befugnisse, in diesem Fall einzugreifen.<sup>73</sup>

Nachdem Van Miert das Thema Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in den Giftschrank gelegt hatte, gewann es unter Monti wieder an Dynamik.<sup>74</sup> Nachdem die Einführung des Euro 1996 beschlossen wurde, waren etwaige Befürchtungen vom Tisch, eine Auseinandersetzung mit Deutschland könnte die Währungsunion gefährden. Mit Einführung der gemeinsamen Währung wurde die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Kapitalmarkts wieder auf die Agenda gesetzt. Die Frage der Geltung der Wettbewerbsregeln auf Kapitalmärkten gewann damit an Bedeutung (Interviews IV, XIX).

71 Entscheidung der Kommission 2000/392/EG vom 8. Juli 1999 über eine von der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Westdeutschen Landesbank Girozentrale durchgeführte Maßnahme, ABl. L 150 vom 26.6.2000, S. 22.

72 Die rot-grüne Bundesregierung hatte zuvor der Aufforderung der Bundesländer nachgegeben, eine Klage einzureichen. Die Regierungskoalition war bei der anstehenden Steuer- und Rentenreform auf die Unterstützung des von der Opposition kontrollierten Bundesrates angewiesen (Smith 2001: 22).

73 WestLB und das Land Nordrhein-Westfalen verfolgten eine zweigleisige Strategie: Erstens forchten sie den Entscheid vor dem EuGH an, zweitens, da das Verfahren keinen aufschiebenden Effekt hatte, unterbreiteten sie der Kommission einen Lösungsvorschlag. Das Land bot an, anstatt einer Rückzahlung der Beihilfe, den Anteil des Landes an der Bank zu erhöhen (Smith 2001: 22). Nachdem die Kommission diese am 4. Oktober 1999 und 15. März 2000 vorgeschlagenen zweckdienlichen Maßnahmen zur Beseitigung der Beihilfe ablehnte, reichte die Kommission ihrerseits im Mai 2000 eine Feststellungsklage gegen Deutschland ein (EuG, Rs. C-209/00, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 2002, I-11695). Bei den Gerichtsverfahren trat der BdB als Streithelfer der Kommission auf. Dies ermöglichte einen engen Austausch zwischen BdB und GD IV auf der Arbeitsebene, bei dem die Privatbanken die Kommission mit weiteren Insiderinformationen versorgten, sodass die Kommission eine umfassende Expertise über das deutsche Bankensystem aufbaute, die sie auch für das Verfahren gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nutzen konnte (Interviews XIII, XVI, XVII).

74 Als Wirtschaftsprofessor war Monti besonders für wettbewerbsverzerrende Effekte staatlicher Garantien sensibilisiert (Interview XV, XIX).

Am 21. Dezember 1999 reichte die European Banking Federation (EBF) eine Beschwerde gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei der Kommission ein, die auf die Initiative des BdB zurückging. Dies sollte das Interesse auch europäischer Privatbanken an der Beseitigung der Störung des innergemeinschaftlichen Handels durch deutsche Landesbanken unterstreichen und dem Eingreifen der Kommission zusätzliche Legitimation verschaffen (Interviews IX, XV, XVII). Es fand eine Transnationalisierung der Herausforderer statt, eine Allianz aus Kommission, deutschen und europäischen Privatbanken formierte sich. Die Beschwerde wurde gegen die WestLB, die Stadtsparkasse Köln<sup>75</sup> und die Westdeutsche Immobilienbank gerichtet. Damit war klar, dass nun wesentliche Strukturelemente des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens infrage gestellt und auch die Sparkassen direkt betroffen waren (Interview IX; Europäische Kommission 2002; Smith 2001: 25).<sup>76</sup>

Warum wagten die Privatbanken nun auch gegen die Strukturelemente vorzugehen? Die Amsterdamer Erklärung hatte das Thema der Garantien für alle sichtbar auf die europäische Agenda gesetzt. Außerdem hatte sich der Problemdruck für die Privatbanken verschärft: Die Refinanzierungsvorteile der Landesbanken machten sich für die Privatbanken in den 1990er-Jahren immer stärker bemerkbar.

Die Konditionen des Aktivgeschäfts ergeben sich aus der Refinanzierung. Besonders günstige Refinanzierungsmöglichkeiten, die außerhalb des Marktes entstehen, erlauben auch auf der anderen Seite, selbst wenn ich mit gleichen Margen kalkuliere, bessere Preise anzubieten. Ich weiß, viele deutsche Unternehmen, auch unsere Kunden, haben damals gesagt, dass sie an der interessanten Offerte der Landesbank nicht vorbeigehen können. Das Strukturthema im Bankgewerbe musste den Finanzvorstand nicht interessieren. Seine Aufgabe heißt, für seine Aktionäre, für sein Unternehmen die beste Finanzierung zu besorgen. So hat sich die andere Refinanzierungsstruktur im Wettbewerb unmittelbar ausgewirkt. Gerade auch das Mittelstandsgeschäft ist davon berührt. Wir haben das früher nie so genannt, aber bei dem hohen Anteil des deutschen Mittelstands am deutschen Brutto sozialprodukt [...] war das schon immer eine interessante Zielgruppe. Bei dieser Zielgruppe haben eben wir, die Großbanken, wegen unserer anderen Refinanzierungsstruktur meist schlecht ausgesehen. (Interview XXII/Commerzbank)

Das offensivere Vorgehen der Privatbanken hatte noch weitere Ursachen. Im Verlaufe der 1990er-Jahre konzentrierten sich die Großbanken vor dem Hin-

75 Die Sparkasse Köln war eine der wenigen Sparkassen, die grenzüberschreitend tätig waren. Zudem verfügte sie als einzige Sparkasse über ein Rating.

76 Der VÖB argumentierte, dass die Struktur des deutschen Bankensystems ein Kernelement der »Sozialen Marktwirtschaft« sei und daher außerhalb der EU-Jurisdiktion liege. Der VÖB forderte das EP und den Bundestag auf, die Kommission unter strengere Kontrolle zu stellen. Stoiber und Scherf bezeichneten den Fortschritt der europäischen Integration als Gefahr für den Föderalismus (Smith 2001: 21f.).

tergrund von Wettbewerbsentwicklungen, Internationalisierungsbestrebungen und sinkenden Erträgen im Kreditgeschäft verstärkt auf das Investmentbanking (Lütz 2002: 157; Beyer 2003: 139f.). Diese Veränderung der Unternehmensstrategie, die die Abkehr vor allem der Deutschen Bank vom Modell der »Deutschland AG« markierte (Beyer 2003: 126), hatte zur Folge, dass die Privatbanken tendenziell weniger auf den heimischen Standort und somit auf das Wohlwollen der nationalen Regulierer angewiesen waren.

Für die unternehmensstrategische Umorientierung der Privatbanken gab es drei Gründe. Erstens sanken die Gewinnmargen im Privatkundengeschäft. Es erwies sich selbst bei hohem Aufwand als schwierig, den dominanten Sparkassen und den Genossenschaftsbanken Marktanteile abzunehmen. Durch die höhere Präsenz ausländischer Banken verschärfte sich die Konkurrenzsituation zusätzlich, sodass Sparangebote höher verzinst werden mussten, um neue Kunden zu gewinnen beziehungsweise den bestehenden Kundenstamm zu halten. Zweitens verlor das Kreditgeschäft an Attraktivität. Große deutsche Unternehmen finanzierten sich zunehmend auf den Kapitalmärkten. Die für die »Deutschland AG« typischen Verflechtungsbeziehungen zwischen Unternehmen und Banken verloren für die Privaten Kreditinstitute ihre unternehmensstrategische Bedeutung.<sup>77</sup> Überdies war die Konkurrenz von öffentlich-rechtlichen Banken und Genossenschaftsbanken im Kreditgeschäft kontinuierlich stärker geworden. Vor allem die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute bauten ihre Marktanteile immer weiter aus. Schließlich, drittens, gewann das Investmentbanking als neue Einnahmequelle an Attraktivität: Die Zahl der Fusionen und Übernahmen stieg – für die Banken ein lukratives Geschäft, da sie dabei kaum Risiken eingingen und sogar beim Scheitern solcher Vorhaben Gewinne erzielten (Lütz 2002: 157; Beyer 2003: 126ff.).

Im Zuge dieses Umbaus der Deutschen Bank wurden die Geschäftseinheiten durch *firewalls* voneinander getrennt. Dies bedeutet, dass das ursprünglich integrierte Universalbankenkonzept aufgegeben wurde. Die Umorientierung der Deutschen Bank auf das Investmentbanking entfaltete zwei Effekte. Zum einen entstand eine interne Konkurrenz zwischen den einzelnen Einheiten; Interessenkonflikte etwa zwischen dem Investmentbanking und der Kreditabteilung waren die Folge. Jeder Börsengang eines Unternehmens bedeutete für die In-

---

<sup>77</sup> Das Kreditausfallrisiko musste nicht länger durch die Beeinflussung der Geschäftspolitik der Unternehmen sowie die Koordinierung des Konkurrenzverhältnisses zwischen Unternehmen gemindert werden. Als Folge verringerte die Deutsche Bank zwischen 1990 und 1998 die Zahl ihrer Aufsichtsratsmandate um die Hälfte und baute Unternehmensbeteiligungen von mehr als 25 Prozent ab, da diese ein Hemmnis für das Internationalisierungsbestreben der Bank darstellten. Die Privatbanken verfahren restriktiver bei der Kreditvergabe, die Zahl der Hausbankbeziehungen nahm ab (Beyer 2003: 131f.).

vestmentbanker ein neues Geschäft, entzog aber der Kreditabteilung gleichzeitig einen potenziellen Kunden (Beyer 2003: 126). Durch die interne Konkurrenz erhöhte sich der Druck für die Kreditabteilung, das Mittelstandsgeschäft zu intensivieren. Dies verschärfte die Konkurrenzsituation nach außen, zwischen der Kreditabteilung der Deutschen Bank und den öffentlich-rechtlichen Wettbewerbern. Zum anderen steigerte die Umorientierung auf das Investmentbanking die Unabhängigkeit der Deutschen Bank vom nationalen Regulierungskontext, da dieser Strategiewechsel mit der Internationalisierung der Bank einherging. Gute Beziehungen zur Bundesregierung erschienen weniger wichtig (Grossman 2006: 343). Die Hinwendung der Deutschen Bank zum Investmentbanking fand mit der Berufung von Rolf-Ernst Breuer zum Vorstandsvorsitzenden 1997 ihren Abschluss (Beyer 2003: 131). Neben den unternehmensstrategischen Veränderungen erhöhte ein weiterer Faktor die Unabhängigkeit der Privatbanken von der politischen Unterstützung der Bundesregierung: Wichtige politische Forderungen und Reformziele der Privatbanken waren bereits 1998, also vor der Einreichung der Beschwerde gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, erfüllt.<sup>78</sup>

Auch hatte der Ruf der Landesbanken in der Zwischenzeit durch diverse Skandale stark gelitten und die öffentliche Meinung hatte sich zugunsten der privaten Banken gewandelt. Zudem war das Verhältnis zur Bundesregierung durch die Auseinandersetzung ohnehin beeinträchtigt. Vor allem aber hatten die Privatbanken gelernt, dass Veränderungen auf nationaler Ebene erfolgreich von außen, über die europäische Ebene, durchgesetzt werden konnten (Interviews XVI, XVII).

Als das Wfa-Verfahren beendet war, dann war unserem Vorstand plötzlich klar, wir können solche Verfahren gewinnen. Erst das hat die dazu veranlasst zu sagen, dann gehen wir jetzt gegen die richtige Wettbewerbsverzerrung vor, weil man feststellte, dass eben in Deutschland [...] eigentlich nur die Landesbanken, auch in Europa, mit Triple A rumlaufen und dadurch praktisch eine geschenkte Bonität vom Staat bekommen haben, mit dieser geschenkten Bonität am Markt agieren. Und die kriegten eben Geld am Markt. Ohne Probleme konnten die das aufnehmen, während unsere immer Abschläge zahlen mussten, höhere Zinsen für ihre Kapitalmarktmaßnahmen. Und dann hat unser Vorstand plötzlich gesagt, ja warum nicht? Weil wir haben es dann vorgetragen und gesagt, jetzt können wir eigentlich, jetzt haben wir gewonnen, Stimmung ist sowieso gegen uns, gegen die Privatbanken, warum sollen wir es nicht versuchen? Und dann waren die so euphorisch und haben gesagt, dann macht mal. Und dann haben wir mal gemacht. Und da haben wir ja gleich eine Beschwerde eingeleitet. Da haben wir gar nicht lange diskutiert. [...] Aber dadurch, dass wir gewonnen hatten, wurde es ja erst ein Thema, weil unsere Vorstände immer gesagt hatten, das gewinnt Ihr nie, habt Ihr keine

---

<sup>78</sup> Dazu gehörten die Schaffung eines zentralen Börsenhandels in Frankfurt, das erste (1990), zweite (1994) und dritte (1998) Kapitalmarktförderungsgesetz (Erleichterung beziehungsweise Einführung des Derivatehandels), die Zulassung von *asset-backed securities* (1997) sowie das Kapitalaufnahmeerleichterungsgesetz (1998; Deeg 1999: 88f., 2001: 25f.).

Chance. Jetzt plötzlich hatten wir ein Verfahren gewonnen, die Zeitungen waren plötzlich alle auf unserer Seite, und dadurch hat es eigentlich diesen Schub gegeben, um zu sagen, jetzt lassen wir uns richtig mal rangesen. Wir wussten, ordnungspolitisch kriegen wir es nicht hin. (Interview XVII/Bundesverband deutscher Banken)

Die Erfolgsaussichten für die Privatbanken hatten sich durch die veränderte politische und rechtliche Ausgangslage nach dem Erfolg im Wfa-Verfahren deutlich verbessert. Die Kommission hatte ihre Durchsetzungsfähigkeit gegen alle Widrigkeiten demonstriert (Interviews XVI, XVII).

In der Auseinandersetzung über Anstaltslast und Gewährträgerhaftung konnte die Kommission erheblichen wirtschaftlichen und juristischen Druck auf Landesbanken und Sparkassen ausüben. Nach dem Wfa-Verfahren war klar, dass die Kommission eine hohe Verzinsung für die Höhe der Beihilfe verlangen würde, die zudem rückwirkend und mit sofortiger Wirksamkeit vollstreckt werden musste – bei einer Beihilfe, die seit Inkrafttreten des Römischen Vertrags bestand und die die Kommission auf 1 Mrd. Euro jährlich bezifferte (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 3). Dies hätte nicht nur den wirtschaftlichen Kollaps der Institute zur Folge gehabt, sondern auch die haftenden Träger, Kommunen und Bundesländer vor kaum zu bewältigende finanzielle Schwierigkeiten gestellt (Interview IX). Indessen engte die Kommission den Handlungsspielraum der Verteidiger immer weiter ein. Im März 2000 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung über Garantien im Finanzdienstleistungsbereich, in der sie den Maßstab für mögliche Ausnahmen aus dem Wettbewerbsrecht hoch anlegte.<sup>79</sup> Im Juli 2000 beschloss die Kommission eine Ergänzung der Transparenzrichtlinie.<sup>80</sup> Demnach mussten öffentliche Unternehmen für Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse einerseits und den übrigen wirtschaftlichen Tätigkeiten andererseits eine getrennte Rechnungslegung einführen.

Im Frühjahr 2000 bildete die deutsche Seite die sogenannte Koch-Weser-Gruppe, die unter der Führung des Staatssekretärs im Finanzministerium Caio Koch-Weser Möglichkeiten für eine Vereinbarkeit der Garantien mit EU-Recht ausloten und Verhandlungen mit der Kommission aufnehmen sollte. Von Beginn an gab es Spannungen in der Gruppe: zwischen den Ländern, die die Kompetenz der Kommission bestritten und darauf hofften, die Reichweite des Wettbewerbsrecht beschränken zu können, und der Bundesregierung, die inzwischen die Zuständigkeit der Kommission anerkannte und bestrebt war, den Konflikt einzudämmen; und zwischen den Bundesländern, die unterschiedlich

79 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften, ABl. C 71 vom 11.2.2000, S. 14.

80 Richtlinie 2000/52/EG der Kommission vom 26. Juli 2000 zur Änderung der Richtlinie 80/723/EWG über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, ABl. L 193 vom 26.7.2000, S. 75.

stark auf ihre Landesbanken angewiesen waren (Smith 2001: 23). Zudem war das Verhältnis zwischen den großen Bundesländern aufgrund mithilfe der Landesbanken ausgetragener Standortkonkurrenz belastet (Interview I). Die GD Wettbewerb wusste um diese Interessenunterschiede zwischen den Bundesländern. Vor allem Länder mit einer eher kleinen oder keiner Landesbank fürchteten, von Ländern mit starken Landesbanken dominiert zu werden. Diese Interessenunterschiede spielten der GD Wettbewerb in die Karten, denn die Front der Bundesländer war nicht länger geschlossen (Interviews IV, XV).

Die Kommission kombinierte nun den massiven wirtschaftlichen und juristischen Druck mit Strategien, die auf die Interessenunterschiede innerhalb der Koalition der Verteidiger zielten. Im März 2000 bot Monti an, zwischen grenzüberschreitend tätigen Landesbanken und größeren Sparkassen einerseits und kleineren, regional tätigen Sparkassen andererseits zu unterscheiden (Interview XV, XXIV; Smith 2001: 36). Das Angebot war das Gambit der Kommission. Nicht nur hatte der Vorschlag das Potenzial, die Koalition zwischen Landesbanken und Sparkassen zu sprengen, sondern zielte auch auf die Uneinigkeiten zwischen den Ländern: Da so die Landesbanken aus den politischen Netzwerken der Sparkassen herausgelöst würden, hätten Länder, die nur wenig von der Unterlegung der geschäftlichen Aktivitäten ihrer Landesbanken mit Garantien profitierten, keinerlei Veranlassung mehr, die Landesbanken stellvertretend für die Sparkassen zu verteidigen. Dies galt umso mehr für Länder ohne eigene Landesbank. Mit dem Angebot einer Sonderrolle schuf die Kommission eine Exit-Option für Sparkassen, Kommunen sowie für einige Länder. Das Angebot war jedoch an Bedingungen geknüpft und sollte nur für Sparkassen gelten, die gewisse Kriterien erfüllten. Dabei gab die Kommission aber keine klaren Kriterien vor, wie kleine und große Sparkassen zu unterscheiden seien. Die deutsche Seite lehnte ab (Interviews XIII, XV, XVI). Für die Sparkassen war diese Lösung nicht praktikabel. Die Folge wäre eine wettbewerbsrechtliche Überprüfung *jedes* einzelnen Instituts gewesen (Interviews IX, XVI). Überdies wollten die Sparkassen an der Verbundorganisation mit den Landesbanken festhalten, weil diese ein kompliziertes, wechselseitiges Sicherungssystem beinhaltete (Interview I).

Dann wurde Kommissar Monti von deutschen Kommunen und Regionen eingeladen und hat dort Vorträge gehalten. Dabei hat er sich immer zu den Sparkassen bekannt, wie wichtig die seien. Er sei auch der Auffassung, die würden den Wettbewerb gar nicht verzerren. Es könne natürlich sein, dass das bei einzelnen Sparkassen vielleicht anders sei, die besonders groß sind und grenzüberschreitendes Geschäft betreiben. Aber er hat den Eindruck erweckt, im Großen und Ganzen sei die deutsche Sparkassenlandschaft nicht betroffen. Das war offenbar Taktik, denn, wie gesagt, der BdB hatte ja nicht nur die WestLB, als das Flaggschiff der Landesbanken, sondern auch die Stadtparkasse Köln angegriffen [...]. Das war der Versuch, einen Keil hineinzutreiben, die Truppen auseinanderzudividieren. Hätte man nur die Trennlinie

zwischen Landesbanken und Sparkassen gehabt, weiß ich nicht, was passiert wäre. Man hätte vielleicht nur die Landesbanken opfern wollen [...]. [Die Kommission] hat nun einmal [...] die Möglichkeit, durch Verfügungen Fakten zu schaffen. Rechtsbehelfe haben ja nicht einmal aufschiebende Wirkung. Wenn die Kommission eine Beihilfeentscheidung durchsetzt, ist ein Unternehmen praktisch ruiniert. Es besteht kein effektiver Rechtsschutz, man ist in der Hand der Kommission und muss das Spiel mitspielen. [...] Also, aus den anfänglichen politischen Äußerungen, die es [...] noch 2000 gab, die Sparkassen seien in ihrer Breite nicht betroffen, wurde in der konkreten Behandlung, in den konkreten Bescheiden, Verfügungen, Briefen, die Konsequenz, dass alle Sparkassen prinzipiell einbezogen sind. Es hätte eine Sparkasse schon sehr detailliert, sehr umfänglich praktisch einen Teufelsbeweis führen müssen, dass sie von den Garantien nicht profitiert. Letztlich kaum möglich. Deshalb hatten wir hier keine Wahl. Allein dadurch, dass eine oder einige Sparkassen offensiv angegangen worden sind wie die Stadtparkasse Köln oder andere große Sparkassen, war klar, entweder wir müssen auf jeden Fall die Großsparkassen abspalten und aus der Gruppe herauslassen oder es müssen alle Sparkassen gleichbehandelt werden. Deshalb wurde in den Gremien beschlossen, wir dürfen uns nicht auseinanderdividieren lassen. [...] Die Kommission hat das geschickt gemacht, Stück für Stück die Schlinge immer enger gezogen und je mehr man zappelt, desto schneller zieht sie sich zu. (Interview IX/Deutscher Sparkassen- und Giroverband)

Zu diesem Zeitpunkt machte auch Neuber sein Gewicht im DSGVO geltend, um zu verhindern, dass sich die Sparkassenorganisation aufspalten ließe und einen Kompromiss akzeptierte, bei dem die Sparkassen unangetastet blieben, während die Landesbanken geopfert würden (Interview V, VI).

Aber das Angebot war dennoch ein Spaltpilz: Es säte den Gedanken, dass zwischen Landesbanken und Sparkassen differenziert werden könnte – eine Idee, die schon bald auf fruchtbaren Boden fiel. So schwand nach und nach die Unterstützung der Politik. Marktliberale Positionen, vor allem innerhalb der CDU, wurden durch den zunehmenden Druck aus Brüssel und die Möglichkeit einer Sonderrolle für die Sparkassen gestärkt (Smith 2001: 24). In der CDU mehrten sich Stimmen wie die Peter Hintzes oder Hartmut Schauertes, die Landesbanken hätten sich von ihrem ursprünglichen Auftrag entfernt und müssten privatisiert werden, Landesbanken und Sparkassen sollten die Garantien marktgerecht verzinsen (CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2000a; CDU/CSU-Bundestagsfraktion 2000b). Deutschland mangle es an einer Beihilfekontrolle, diese Lücke werde nun von der Kommission durch die Kontrolle der Landesbanken geschlossen, so Friedrich Merz. In der Bundes-SPD wurden pragmatische Stimmen lauter, die einen Kompromiss befürworteten, da die Landesbanken juristisch nicht zu verteidigen waren. Bundeskanzler Gerhard Schröder schlug bei einem Treffen mit den Ländervertretern vor, die Geschäftsbankaktivitäten von den Förderbankfunktionen zu trennen. Während die Ministerpräsidenten Scherf, Stoiber und Vogel dies ablehnten, unterstützten Steinbrück und Gabriel den Vorschlag (Smith 2001: 25f.).

Bis hierhin hatte die deutsche Seite Fundamentalopposition betrieben und die Kompetenz der Kommission vehement bestritten, sich in geschützte nationale Bereiche einzumischen (Interview XV). Einige Ministerpräsidenten, darunter Henning Scherf und Edmund Stoiber, drohten sogar damit, die Osterweiterung der EU im Bundesrat zu blockieren, sollte die Kommission weiter gegen Landesbanken und Sparkassen vorgehen (Grossman 2006: 338f.; Smith 2001: 22; Van Miert 2000: 143). Zuvor war auf dem Gipfel von Lissabon der Versuch gescheitert, eine Erklärung zum Schutz der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erwirken. Doch unter dem hohen Druck aus Brüssel geriet das Lager der öffentlich-rechtlichen Banken in Bedrängnis, und Interessenunterschiede, besonders zwischen Sparkassen und Landesbanken, brachen auf. Bereits seit 1998 hatte Berndt Hoppenstedt nach der Übernahme der DSGVO-Präsidentschaft einen internen Diskussions- und Meinungsfindungsprozess im Sparkassenverband angestoßen (Interview VII). Anders als sein Vorgänger Köhler war er bereit, die strikte Haltung zugunsten einer Lösung aufzugeben, die den Sparkassen Rechtsicherheit verschaffen würde. Unter dem Eindruck des Erfolgs der Kommission im Wfa-Verfahren und des Scheiterns des Amsterdamer Versuchs begannen die Sparkassen, die Situation neu zu bewerten. Beide Geschehnisse hatten die Durchsetzungsfähigkeit der Kommission demonstriert und verdeutlicht, dass die Bundesregierung nicht in der Lage war, der Kommission Einhaltung zu gebieten. Zudem erhöhte die Kommission sukzessiv ihren Druck auf die deutsche Seite, während gleichzeitig die politische Unterstützung schwand. So setzte sich im DSGVO nach und nach die Einsicht durch, dass die Garantien nicht zu halten wären (Interview IX).

Die Wfa-Verfahren hatten eben die grundsätzliche Haltung der Kommission [...] deutlich gemacht. Da kannte man im Grunde die Prinzipienfestigkeit der Kommission. Und wie gesagt, die Erkenntnis damals war, wir können da wohl nicht gewinnen, unsere Karten sind schlecht. Dann lass uns wenigstens versuchen, auf dem Verhandlungswege eine möglichst lange Übergangsfrist auszuhandeln. (Interview V/WestLB)

Die Sparkassen befürchteten, dass Kommission und Privatbanken das gesamte öffentlich-rechtliche System stürzen wollten (Interview VIII). Eine große Sorge war, dass der Verband und die gesamte Sparkassenfinanzgruppe auseinanderbrechen könnten. Daneben waren fünf weitere Punkte für die strategische Neuausrichtung des DSGVO ursächlich. Erstens wurde der Handlungsspielraum für Sparkassen durch Mitteilungen der Kommission sowie Vorgaben zur getrennten Rechnungslegung von öffentlichen Unternehmen immer weiter eingeengt. Die getrennte Rechnungslegung hätte für die Sparkassen eine Aufspaltung ihrer Geschäftsbereiche bedeutet. Darüber hinaus gingen die Aktivitäten der Sparkassen über das enge Verständnis der Kommission von »Dienstleistungen im allge-

meinen wirtschaftlichen Interesse« hinaus (Interviews VIII, IX). Das Konzept der Daseinsvorsorge ließ sich kaum mehr mit den Vorgaben der Kommission in Einklang bringen, eine Verteidigung der Sparkassen mithilfe des Daseinsvorsorgekonzepts war nicht möglich:

So, was hat die Kommission jetzt gemacht? Sie hat sich technokratisch ganz sauber [...] alles mit dem Seziermesser vorgeknöpft. Sie hat eine Mitteilung über Daseinsvorsorge gemacht. Darin wurde die Frage erörtert, gibt es Daseinsvorsorge im Bankensektor überhaupt, wenn ja, was könnte das denn sein? Sicherlich kein normales Bankgeschäft. Wie muss diese Daseinsvorsorge übertragen werden? Es muss ein Gesetz vorliegen, in dem die Leistung ganz präzise beschrieben wird. Diese muss im Sinne eines Universaldienstleistungsangebotes ganz klar formuliert sein, zum Beispiel, dass alle zwei Kilometer ein Geldautomat aufgestellt werden muss. So etwas wäre vielleicht anerkannt worden, nur, das entspricht nicht der Realität des Sparkassengeschäfts. Sparkassen verstehen sich ja insgesamt als Institute, die in ihrer gesamten Geschäftsausrichtung bürgerfreundlich und verbraucherorientiert handeln und eigentlich schon durch ihre Existenz, durch ihre Präsenz in der Fläche, auch in wenig bevölkerten ländlichen Gebieten oder in städtischen Problembezirken, Daseinsvorsorge betreiben. Das ist aber nicht das, was dem europäischen Verständnis entspricht. In solchen Strukturen denkt deutsches Verwaltungsrecht oder deutsche Kommunalpolitik, aber eben nicht EU-Recht. Deshalb wurden die Hürden für eine Ausnahme vom Wettbewerbsrecht allein schon durch diese abstrakte Mitteilung sehr hoch gelegt. (Interview IX/Deutscher Sparkassen- und Giroverband)

Zweitens drohte die Kommission zwischenzeitlich, dass wenn die Garantien nicht von der Anstalt des öffentlichen Rechts trennbar seien, dann müsse die Anstaltsform als solche abgeschafft werden. Drittens bedrohte der wirtschaftliche Druck, den eine rückwirkende, sofortige Rückzahlung der Beihilfe bedeuten würde, die wirtschaftliche Existenz der Sparkassen. Die Erfolgsaussichten einer Klage vor dem EuGH gegen die Kommission wurden als gering eingeschätzt, zumal dies ohnehin keine aufschiebende Wirkung gehabt hätte. Viertens reagierten die Finanzmärkte äußerst sensibel auf die mit dem Verfahren verbundene Rechtsunsicherheit. Schließlich fünftens wurde der Nutzen von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung neu bewertet. Sparkassen waren im Vergleich zu den Landesbanken wirtschaftlich wesentlich weniger stark auf die Garantien angewiesen. Nur einige wenige große Sparkassen benötigten ein Rating für das internationale Kapitalgeschäft, die übrigen Sparkassen refinanzierten sich über Kontoeinlagen ihrer Privatkunden (Interviews VII, VIII, IX, XV).

Der DSGVO bemühte sich darum, die deutsche Seite zum Einlenken zu bewegen und eine Verhandlungslösung zu finden, die den Sparkassen Rechtssicherheit verschaffte. Im Gegenzug waren die Sparkassen bereit, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung aufzugeben – mit anderen Worten, die Landesbanken zu opfern (Interviews VII, VIII, IX). Der DSGVO war auf dem Weg zur »Verständigung« die treibende Kraft auf der deutschen Seite.

Inzwischen machte sich die durch das schwebende Verfahren verursachte Rechtsunsicherheit für die WestLB und andere Landesbanken bemerkbar: Die Refinanzierungskosten der Banken stiegen an, zwar nur leicht, aber dennoch spürbar (Smith 2001: 26f.). Ende des Jahres 2000 setzte sich auch bei der WestLB die Erkenntnis durch, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht zu halten waren und dass ein Kommissionsentscheid strenger ausfallen würde als eine mögliche Kompromissformel (Interviews V, X, XI, XIV). Im November 2000 gab die WestLB bekannt, sich in die WestLB AG Geschäftsbank, in die vier Fünftel der Aktiva übergehen sollten, und die NRW.Bank Förderbank aufzuspalten.<sup>81</sup> Die Garantien sollten für die NRW.Bank bestehen bleiben, damit wenigstens die Förderbankaktivität weiterhin unter dem Schutz der Garantien stünde (Interview XIV). Die Geschäftsbanktätigkeit der neuen WestLB AG sollte zwar nicht mehr direkt mit den Haftungsinstituten unterlegt werden, aber indirekt durch eine uneingeschränkte Haftung der NRW.Bank als Hauptaktionär unentgeltlich garantiert werden. Im Februar 2001 stellten Koch-Weser und der nordrhein-westfälische Finanzminister Steinbrück das Konzept zur Aufspaltung der WestLB der Kommission vor. Die Kommission war allerdings skeptisch, da nicht klar war, wie die Haftung auf die Förderbankaktivitäten beschränkt bleiben sollte und da weiterhin die Möglichkeit der Quersubventionierung bestand (Smith 2001: 27). Die Sparkassen waren von dem Alleingang der WestLB überrascht und reagierten verärgert, da die WestLB sich vorher nicht mit dem DGSV koordiniert hatte – in den Augen der Sparkassen eine grobe Verletzung der Solidarität zwischen Landesbanken und Sparkassen. Die Führung des Sparkassenverbandes beschleunigte daraufhin den internen Meinungsbildungsprozess, um einen Kompromiss zu finden, der die Interessen der Sparkassen schützte. Zudem misstrauten die Sparkassen dem Verhandlungsführer Koch-Weser und wollten die Bundesregierung umgehen und lieber selbst die Initiative ergreifen (Interview VII, IX).<sup>82</sup> Im Januar 2001 teilte die Kommission der Bundesregierung mit, dass Anstaltslast und Gewährträgerhaftung als Beihilfe zu bewerten seien. In dem Schreiben forderte die Kommission die Bundesregierung auf, mögliche Rechtfertigungen für die Beihilfe zu benennen. Das Schreiben enthielt einen Fragenkatalog, welche »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« von öffentlich-rechtlichen Banken erbracht wurden, wie diese gesetz-

---

81 Nachdem die CDU in NRW bei der Kommunalwahl im September 1999 deutlich hinzugewonnen und somit die Kontrolle über Sparkassen mit Sitz im Verwaltungsrat der WestLB erhalten hatte, verkündete Rüttgers seine Unterstützung für die Aufspaltung der WestLB (Smith 2001: 26). Durch den Verlust der politischen Kontrolle über die WestLB dürfte das Interesse der SPD an der Landesbank gesunken sein.

82 Die Bundesregierung erschien zunehmend unwillig, die öffentlichen Banken weiter zu verteidigen (Grossman 2006: 341).

lich festgelegt waren und wie sich die Kosten dafür bemessen ließen. Bei einem solchen förmlichen Auskunftersuchen nach Art. 17 der Beihilferechtsverordnung handelt es sich um ein aufwendiges Verfahren, das jedes Jahr wiederholt werden muss (Interviews IX, XIX; Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 9). In Kombination mit der rigiden Auslegung der Kommission von erlaubten Ausnahmetatbeständen aus dem Wettbewerbsrecht engte das Vorgehen den Spielraum der deutschen Seite weiter ein. Für die Sparkassen war klar, dass sie den Fragenkatalog der Kommission nicht zufriedenstellend beantworten konnten, da ihre Geschäftstätigkeit über die enge Definition von »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« hinausging. Die Herbeiführung einer Einigung mit der Kommission wurde umso dringlicher.

Dem DSGVO gelang es schließlich, alle beteiligten Ebenen von seinem »Plattform-Modell« zu überzeugen. Neben den Landesregierungen mussten vor allem die kommunalen Träger überzeugt werden, die Garantien aufzugeben. Die Kommunen befürchteten, durch den Wegfall der Haftungsinstitute in ihrer Rechtsstellung bei den Sparkassen beeinträchtigt zu werden. Jedoch waren die wirtschaftlichen Risiken bei einem Konflikt mit der EU auch für die Kommunen letztlich zu groß (Interviews VII, VIII). Das »Plattform-Modell« sah vor, dass nach einer Übergangszeit die »Anstaltslast durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen ersetzt« wurde, sodass die Träger keine Nachschusspflichten mehr haben würden. Die Gewährträgerhaftung würde abgeschafft (Europäische Kommission 2002: 2). Die Sparkassen wollten die Garantien opfern, um im Gegenzug Rechtssicherheit für Kapitalzuführungen, das Regionalprinzip sowie die Verbundkooperation zu erhalten. Auch die Länder waren schließlich dazu bereit, die Garantien aufzugeben und im Gegenzug Übergangsfristen zu erhalten. Die Landesbanken benötigten die Übergangsfristen, um ihre Geschäftsmodelle anzupassen (Interviews VI, IX, X, XI).

Das öffentlich-rechtliche Lager beauftragte den nordrhein-westfälischen Finanzminister Peer Steinbrück – nicht Koch-Weser – damit, der Kommission den Lösungsvorschlag zu unterbreiten. Im Januar oder Februar 2001 bat Steinbrück Monti um ein informelles Treffen. Monti schickte seinen Generaldirektor Alexander Schaub zu der Unterredung. Bei dem Treffen bot Steinbrück für Schaub völlig überraschend an, in allen Punkten den Forderungen der Kommission nachzugeben. Anstaltslast und Gewährträgerhaftung sollten abgeschafft werden. Im Gegenzug erwartete er, dass die Kommission bei der Abschaffung der Garantien Übergangsfristen einräumte, damit die Institute sich auf die Veränderung vorbereiten konnten. Der Überraschungseffekt war durchaus einkalkuliert: Die Kommission wurde vom Einlenken der deutschen Seite derartig überrumpelt, dass sie Übergangsfristen akzeptierte (Interview IV, VI, XI). Um

Zeit zu gewinnen, beantwortete der DSGV indessen das förmliche Auskunftsersuchen der Kommission lediglich ausweichend. Die Sparkassen konzentrierten die Darstellung auf die Auswirkungen eines sofortigen Wegfalls der Garantien auf die Stabilität des deutschen Bankensystems, die Lage der Landesbanken und die Kreditversorgung der Wirtschaft. Damit konterkarierten die Sparkassen ihre ursprüngliche Argumentation, die Garantien hätten keinen Einfluss die Praxis gehabt und wären deshalb auch beihilferechtlich nicht relevant gewesen. Aber um Übergangsfristen für Garantien auszuhandeln, mussten der Kommission Argumente geliefert werden, warum auf die Garantien nicht von heute auf morgen verzichtet werden konnte (Interview IX).

Als die deutsche Seite die Fundamentalopposition aufgab, um lieber einen Kompromiss mitzugestalten als eine Entscheidung hinnehmen zu müssen, gestand sie letztlich der Kommission die Kompetenz zu, in den vormalig geschützten nationalen Bereich des Bankenwesens einzugreifen (Interview XV); die Ziele der Kommission waren somit im Wesentlichen erreicht. Nun suchte die Kommission nach einer Möglichkeit, ihrerseits den Weg für eine politische »Verständigung« frei zu machen. Die GD Wettbewerb beauftragte den Juristischen Dienst damit, eine rechtlich wasserdichte Rechtfertigung zu finden, um kein formelles Beihilfeverfahren eröffnen zu müssen (Interview XIII).

I remember we had a hard time in finding out a system, a legal device, a legal motivation that would be solid enough to allow us not to order the reimbursement because these guarantees had been in place for I don't know, hundred years or many decades. So you can imagine what would have happened if as a consequence of our decision the Landesbanken had been forced to pay back the guarantee. It would have been totally unmanageable. [...] So this is a good illustration of how the principles of law were implemented, particularly in a sensitive market, have to be implemented with a grain of salt. So, paradoxically we made great efforts of imagination in order to become less tough than we might have been but that would have been the nuclear weapon as you can understand. So this was also one advantage coming to a solid, strong, tough, but agreed upon solution. (Interview XXIV/Generaldirektion Wettbewerb)

Am 8. Mai 2001 teilte die Kommission schließlich mit, dass es sich bei den Garantien zwar um Beihilfen handele, die abgeschafft werden müssten, aber sie bewertete die beiden Haftungsgarantien jeweils unterschiedlich. Die Gewährträgerhaftung war zwar bereits zwischen 1931 und 1932 im Sparkassenrecht der Länder eingeführt worden, stellte jedoch keinen rechtlichen Grundbestandteil der öffentlich-rechtlichen Anstaltsform dar. Da zahlreiche öffentlich-rechtliche Kreditinstitute und Landessparkassengesetze erst nach Inkrafttreten der Römischen Verträge 1957 gegründet oder eingeführt wurden, war die Gewährträgerhaftung eine *neue* Beihilfe, deren Abschaffung die Kommission anordnen konnte. Dies war die »Peitsche«: Schlug eine Einigung fehl, musste der aus der Gewährträgerhaftung entstandene Vorteil sofort und rückwirkend erstattet werden. Die Anstaltslast

hingegen wurde als bundesweit *bestehende* Beihilfe bewertet, da sie auf preußisches Recht zurückging, also schon vor Gründung der Gemeinschaft existierte.<sup>83</sup> Als allgemeiner Rechtsgrundsatz war sie als ein einzelnes, landesweites Beihilfeschema für alle öffentlich-rechtlichen Banken zu betrachten (Interview XIII; Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 5ff.). In diesem Fall konnte die Kommission die Beihilfe nicht direkt abschaffen, sondern musste zunächst zweckdienliche Maßnahmen in Kooperation mit dem Mitgliedstaat vorschlagen, bevor ein Hauptprüfungsverfahren eingeleitet werden konnte (Blauberger 2009: 69; Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 2). Dies war das »Zuckerbrot«: Da die Gewährträgerhaftung mit der Anstaltslast gekoppelt war und erst eintreten würde, sobald die Anstaltslast nicht mehr griff, konnten beide Beihilfen als einzige bundesweit bestehende Beihilfe für alle Sparkassen und Landesbanken angesehen werden (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 7). Beide Beihilfen konnten so im Rahmen einer einvernehmlichen Lösung verbunden und gemeinsam abgeschafft werden. Eine rückwirkende Erstattung entfiel für *beide* Beihilfen. Eine Aufspaltung des Institutssicherungssystems sowie der gesamten Sparkassenfinanzgruppe war somit nicht notwendig, eine Überprüfung jedes einzelnen Instituts erübrigte sich und Übergangsfristen konnten ausgehandelt werden (Interviews IX, XIII, XV). Zwar ordnete die Kommission an, dass die Garantien bis zum 31. März 2002 abgeschafft werden mussten, aber falls eine Übergangsphase für öffentlich-rechtliche Kreditinstitute wirtschaftlich notwendig sei, wäre auch ein späteres Datum gerechtfertigt (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 9). Dieses Angebot in Verbindung mit der Unterscheidung der Beihilfen machte den Weg für eine politische Verständigung frei. Zudem war mit dem Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen ein juristisches Verfahren unwiderruflich eingeleitet, das nicht mehr durch politischen Druck aufgehalten werden konnte. Die GD Wettbewerb schlug damit zwei Fliegen mit einer Klappe: Die Haftungsinstrumente wurden abgeschafft, ohne dass ein harter, langwieriger Konflikt mit der deutschen Seite notwendig war. Auch konnte die GD Wettbewerb so etwaigen Unwägbarkeiten einer kommissionsinternen Auseinandersetzung wie bei der Entscheidung von 1999 aus dem Weg gehen. Im Vergleich mit einem bis zum bitteren Ende ausgefochtenem Konflikt war es für die GD Wettbewerb so einfacher, die übrigen Kommissionsmitglieder hinter sich zu bringen. Die juristische Differenzierung erleichterte der GD Wettbewerb also die politische Durchsetzung ihrer Ziele erheblich (Interviews XIII, XV).

Im Juli 2001 fanden die abschließenden Verhandlungen über die Abschaffung der Garantien statt. Für die deutsche Seite nahmen Koch-Weser, die Lan-

---

<sup>83</sup> Die Anstaltslast wurde 1897 von einem preußischen Gericht zum ersten Mal als allgemeines Rechtsprinzip bestätigt. Sie ist integraler Bestandteil der Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 5).

des Finanzminister Stratthaus (CDU, Baden-Württemberg), Steinbrück (SPD, Nordrhein-Westfalen) und Faltlhauser (CSU, Bayern) sowie der Präsident des DSGV Hoppenstedt teil. Die Kommission ging in die Verhandlungen zur Verständigung mit einer Maximalposition: Die Garantien sollten möglichst umgehend abgeschafft werden (Interview XIII). Die Bundesländer hingegen schlugen eine Übergangsfrist von zehn Jahren vor (Smith 2001: 28). Am Ende erhielten die öffentlich-rechtlichen Banken eine Übergangszeit von vier Jahren. Alle in diesem Zeitraum aufgenommenen Verbindlichkeiten würden bis 2015 durch die Gewährträgerhaftung garantiert (*grandfathering*), für alle zuvor aufgenommenen Mittel bestand die Haftung uneingeschränkt fort (Europäische Kommission 2002: 2f.). Laut Aussage von Sparkassenvertretern versuchten die Sparkassen während der Verhandlung in einem letzten Überraschungsmanöver, der Kommission die Zusage abzurufen, die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt sei fortan im Einklang mit dem EU-Recht und die Sparkassen seien daher nicht länger Gegenstand wettbewerbsrechtlicher Überprüfungen. Sie erreichten aber lediglich eine unverbindliche Erklärung von Monti, die besagte, dass die Anstalt des öffentlichen Rechts gleichberechtigt zu anderen Rechtsformen im Kreditwesen in der EU sei. Jedoch wurde verhindert, dass Montis Zusage, die den Sparkassen Rechtssicherheit garantiert hätte, schriftlich niedergelegt wurde (Interview VII, IX).

Während die Kommission mit der gesamten Fachebene vertreten war, setzte sich die deutsche Delegation aus Funktionären und Politikern zusammen (Interviews IX, XIII). Wohl aufgrund der mangelnden fachlichen Expertise unterlief der politischen Delegation der Bundesregierung ein Fehler: Zwar wurde die Gewährträgerhaftung mit einer Übergangsfrist versehen, aber die Anstaltslast wurde abgeschafft und durch das unklar definierte »Plattform-Modell« ersetzt. Allerdings bezog sich das Rating vor allem auf die Anstaltslast, da diese die *timeliness of payment* – die pünktliche Rückzahlung von Verbindlichkeiten zum vereinbarten Zeitpunkt – sicherte (Interview IX). Schon wenige Tage nach der »Verständigung« erkundigten sich Rating-Agenturen bei den öffentlich-rechtlichen Banken, wie der Kompromiss zu interpretieren sei. Der DSGV verlautbarte, die Anstaltslast würde nicht abgeschafft werden, sondern lediglich modifiziert. Daraufhin informierte der BdB die Kommission über die falsche Auslegung, sodass der DSGV die Erklärung korrigieren musste (Interview XVII). Die aus Sicht von Landesbanken und Sparkassen äußerst unglückliche Formulierung der »Verständigung« hatte zur Folge, dass es zu Auslegungsstreitigkeiten zwischen Kommission und der deutschen Seite kam, die sich über einige Monate hinzogen. In den Nachverhandlungen, die durch die missverständliche Formulierung nötig geworden waren, versuchten die Landesbanken immer wieder aus Furcht vor der Herabstufung ihres Ratings, neue Forderungen einzubringen.

Die Verhandlungen gestalteten sich zäh und schwierig (Interview XVIII). Die Streitpunkte wurden erst Anfang 2002 in den sogenannten »Schlussfolgerungen« geklärt.

Im Jahr 2004 wurde der Konflikt schließlich endgültig beigelegt.<sup>84</sup> Nachdem der EuGH 2003<sup>85</sup> den Kommissionsentscheid von 1999 wegen Begründungsmängeln bei der Festlegung der Höhe der Verzinsung für nichtig erklärt hatte, einigten sich Landesbanken und Privatbanken<sup>86</sup> auf eine Verzinsung für die Kapitaleinlagen. In dem Urteil hatte der EuGH allerdings die angewandte Methodik der Kommission grundsätzlich bestätigt.

Mit diesem beachtlichem Erfolg bei der Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung hatte die Kommission ihre Durchsetzungsfähigkeit endgültig unter Beweis gestellt. Sie hatte demonstriert, dass alle Mitgliedstaaten gleichbehandelt und dass die Vertragsbestimmungen selbst in politisch sensiblen Bereichen durchgesetzt werden. Damit hatte sie nachgewiesen, dass sie in der Lage war, Veränderungen in den Mitgliedstaaten auch gegen große politische Widerstände durchzusetzen (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 1f.).

### 5.2.5 Dammbbruch? Die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken (2001 bis heute)

Wie sieht die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland aus? Während die Landesbankenlandschaft als Folge der Finanzkrise vor einer drastischen »Flurbereinigung« steht, ist der Liberalisierungsprozess der Sparkassen voraussichtlich noch nicht abgeschlossen. Hier zeichnet sich ab, dass sowohl weitere EU-Interventionen, aber auch interne Dynamiken die Liberalisierung beschleunigen könnten.

Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung waren für die Sparkassen deutlich weniger dramatisch als für die Landesbanken. Zum einen entstand durch die Entwertung der Landesbanken-Beteiligungen Abschreibungsbedarf für die Sparkassen. Zudem musste

84 Hessen führte die Übertragung von Wohnungsbauvermögen an die HELABA 1999 vor dem Hintergrund der Erfahrungen des Wfa-Falles nach einem marktähnlicheren und damit EU-konformen Modell durch. Nach 2001 leiteten die Privatbanken ein Verfahren gegen Kapitalzuführung des Landes Hessen an die HELABA ein. Die Kommission beanstandete die Übertragung jedoch nicht. Daraufhin klagten die Privatbanken gegen den negativen Bescheid der Kommission (Interviews X, XVI). Im Jahr 2010 wies der EuGH die Klage des BdB ab.

85 EuG, Rs. T-228/99 und T-233/99, Deutschland/Kommission, Slg. 2003, II-435.

86 Der BdB stellte folgende Bedingungen: Die Methodik der Kommission musste anerkannt werden, es musste eine Einigung für alle Landesbanken erzielt werden und die Wiedereinlage der Wfa in die WestLB musste einer erneuten Prüfung durch die Kommission unterzogen werden (Interview XVII).

der gegenseitige Haftungsverbund zwischen Sparkassen und Landesbanken neu gestaltet werden.<sup>87</sup>

Darüber hinaus bedeutete die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung eine »psychologische Zäsur« (Interview VII) und hat in der Folge zu einer stärkeren Renditeorientierung der Sparkassen geführt. Um im Wettbewerb mit den privaten Banken weiterhin bestehen zu können, beschloss der DSGV 2002 in einem Strategiepapier ein einheitliches Renditeziel von 15 Prozent vor Steuern.<sup>88</sup> Dies war eine Reaktion auf die veränderte europarechtliche Situation. Da jede Kapitalzuführung fortan immer unter dem Vorbehalt einer Genehmigung der Kommission stehen würde, sollte die Eigenrendite erhöht werden, statt auf die Hilfe der Träger angewiesen zu sein (Interview VII).

Vor allem aber lockerte die »Verständigung« das rechtliche Verhältnis zwischen Sparkassen und ihren kommunalen Trägern. Als Folge emanzipieren die Sparkassen sich zusehends von den Kommunen. Dies führt tendenziell dazu, dass die Sparkassen eine politische Beeinflussung durch die Kommunen zurückweisen, da diese nicht mehr für die daraus resultierenden Risiken haften. Mit dem schwindenden politischen Einfluss lässt gleichzeitig zunehmend das Interesse der Kommunen an den Sparkassen nach (Interviews IX, XI). Ein Verkauf von Sparkassen gewinnt durch die schwere Krise der kommunalen Finanzen zusätzlich an Attraktivität. Erste Kommunen haben bereits eine Privatisierung ihrer Sparkassen angestrebt – bisher erfolglos. So etwa im Jahr 2003: Als vor einer kommunalen Verwaltungsreform die städtische Sparkasse Stralsund auf den Kreis übertragen werden sollte, beschloss die Stadt Stralsund, um dem Verlust der Sparkasse zuvorzukommen, ihr Kreditinstitut zu veräußern. Der DSGV und das Land wollten die Privatisierung mit allen Mitteln verhindern. Der DSGV befürchtete, dass der Fall Präcedenzwirkung entfalten könnte. Obwohl das Landesfinanzministerium den Beschluss der Stadt Stralsund zunächst aufhob, betrieb diese den Verkauf weiter. Erst nachdem der Schweriner Landtag im Jahr 2004 das Sparkassengesetz in einer Dringlichkeitssitzung so veränderte, dass eine Privatisierung ohne Genehmigung der Sparkassenaufsichtsbehörde ausgeschlossen war, wurde die Privatisierung abgewendet (Schorner 2008: 177 ff.).

---

87 Das neue Institutssicherungssystem enthält ein Monitoring, ein internes Rating und einen »Überlauf« zu den Landesbanken. Zudem erhalten die Sparkassen ein Verbund-Rating von allen drei großen Rating-Agenturen (Interview VII; Sparkassenfinanzgruppe 2005).

88 *Handelsblatt*: »Kampf um Marktanteile: Sparkassen kassieren Renditeziel«, 29.1.2011 ([www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/sparkassen-kassieren-renditeziel/3099920.html?p3099920=1](http://www.handelsblatt.com/unternehmen/banken/sparkassen-kassieren-renditeziel/3099920.html?p3099920=1); Stand: 22.2.2011).

Auch im Zuge des Skandals um die Bankgesellschaft Berlin (BGB)<sup>89</sup>, zu der auch die Berliner Landesbank und die Berliner Sparkasse gehörten, versuchte das Land, die Sparkasse meistbietend zu verkaufen. Die Kommission hatte zuvor die Rettungsbeihilfe für das angeschlagene Institut unter der Bedingung genehmigt, dass die Bankgesellschaft aufgespalten und bis 2007 verkauft würde (Landsberg 2009: 297f.). Allerdings war eine Privatisierung der Sparkasse nicht notwendiger Bestandteil der Auflagen. Die Initiative hierfür ging auf den Berliner Senat zurück, da die Berliner Sparkasse den »einzigen tatsächlich werthaltigen Teil« der BGB darstellte (Ugarte Chacón 2006: 19ff.). Jedoch schreibt § 40 KWG vor, dass ausschließlich Kreditinstitute in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft den Namen »Sparkasse« führen dürfen, ein generelles Hindernis für jede Sparkassen-Privatisierung in Deutschland (Schorner 2008: 190ff.). Da der Name »Sparkasse« den Wert der Bank bei einem Verkauf an einen privaten Investor deutlich erhöht hätte, verabschiedete der Berliner Senat 2006 trotz verfassungsrechtlicher Bedenken ein Gesetz, das den Namensschutz gegen den Widerstand des DSGV und der Bundesregierung umgehen und die Privatisierung der Sparkasse ermöglichen sollte (Ugarte Chacón 2006: 24). Daraufhin entflammte 2006 ein Streit zwischen der Kommission und der Bundesregierung. Der Namensschutz des KWG, so die Position der Kommission, sei nicht mit der Kapitalverkehrsfreiheit vereinbar (Schorner 2008: 190ff.).<sup>90</sup> Bereits 2002 hatte die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen des Namensschutzes eingeleitet, das 2003 ausgesetzt und nun wieder aufgenommen wurde.<sup>91</sup> Laut Kommission müsse der Verkauf der Sparkasse diskriminierungsfrei sein. Also müsse jeder Käufer, egal ob öffentlich oder privat, das Unternehmen zu den gleichen Bedingungen erwerben können (Interview IX).

In ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme betont die Kommission, dass gemäß Artikel 295 EG-Vertrag, nach dem allein die Mitgliedstaaten für die Eigentumsordnung zuständig

89 Nach Verlusten bei Immobiliengeschäften entstand der BGB im Jahr 2001 ein Fehlbetrag von 1,6 Mrd. Euro (Schorner 2008: 190; Ugarte Chacón 2006: 12f.). Zudem schuf das Land für die Dauer von dreißig Jahren eine Risikoabschirmung mit einem Höchstwert von 35 Mrd. Euro (Landsberg 2009: 297).

90 Die Bundesregierung argumentierte, dass die Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit durch den Namensschutz aus Gründen des Verbraucherschutzes gerechtfertigt sei. Sie schlug vor, die Bezeichnung »Sparkasse« nicht länger an die öffentliche Trägerschaft, sondern an bestimmte Merkmale zu koppeln. Vor allem dürfe eine Sparkasse nicht gewinnorientiert, sondern müsse gemeinnützig sein. Auch dies wurde von der Kommission abgelehnt (Schorner 2008: 195; Ugarte Chacón 2006: 22).

91 Das Verfahren ging auf eine Beschwerde des US-Investors Christoph Flowers zurück. Wegen der politischen Brisanz ließ der damalige Wettbewerbskommissar Frits Bolkestein den Fall jedoch ruhen (*Handelsblatt*: »Bundesregierung dagegen: EU hat es auf die Marke »Sparkasse« abgesehen«, 13.3.2006).

sind, Deutschland vollkommen frei über die Privatisierung oder Nichtprivatisierung einer Sparkasse entscheiden kann. Sobald jedoch Deutschland beschließt, eine Sparkasse zu privatisieren, wie es das Land Berlin mit der »Berliner Sparkasse« getan hat, müssen die Vereinbarungen für die Privatisierung mit dem EU-Recht übereinstimmen. Dass ein privater Investor im Falle einer Privatisierung den Namen »Sparkasse« nicht erwerben darf, kann nach Auffassung der Kommission die Niederlassungsfreiheit von Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten behindern ebenso wie den freien Kapitalverkehr, da private Investoren davon abgehalten werden, den Geschäftswert des Namens »Sparkasse« zu nutzen und daher davon abgebracht werden, diese Art von Bank zu erwerben. (Europäische Kommission 2006)

Schließlich einigten sich Kommission und Bundesregierung auf einen Kompromiss, die sogenannte »Insellösung«: Der Verkauf der Berliner Sparkasse wurde als einmaliger Sonderfall bewertet (Schorner 2008: 190ff.). Daraufhin erwarb der DSGV die Berliner Sparkasse, um einen Präzedenzfall durch eine Privatisierung und die Abschaffung des Namensschutzes zu verhindern. Jedoch war die Einigung ein Scheinkompromiss. Denn eigentlich hatte die deutsche Seite eine Niederlage hinnehmen müssen, da es nicht gelungen war, den Namensschutz grundsätzlich zu verteidigen (Interview IX).

Der Streit um den § 40 KWG stellte generell die Struktur des deutschen Bankensektors infrage und bedrohte die Trennung zwischen öffentlich-rechtlichen Kreditinstituten und Privatbanken (Ugarte Chacón 2006: 21). Da davon auszugehen ist, dass die Kommission zukünftig darauf bestehen wird, dass die Bestimmungen des § 40 KWG nicht in einer Weise anzuwenden sind, die gegen die Kapitalverkehrsfreiheit verstößt, wird die Trennung der Säulen voraussichtlich auch weiterhin bedroht bleiben (Landsberg 2009: 302).

Die »Verständigung« aus dem Jahre 2001 hat für die Sparkassen aber noch weitere Konsequenzen, die in Zukunft weitere Liberalisierungsschritte bis hin zur Privatisierung ermöglichen könnten. Als die Abschaffung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung eine Novellierung der Sparkassengesetze nach Maßgabe der Vereinbarung mit der Kommission notwendig machte<sup>92</sup>, drängte der DSGV auf eine schnelle Umsetzung des Beschlusses, um zu vermeiden, dass eine grundlegende sparkassenpolitische Diskussion aufkam und um das Sparkassenrecht bundesweit einheitlich zu halten. Da Sparkassen Gewinne nicht an die Trägerkommunen ausschütten, sondern thesaurieren oder für gemeinnützige Zwecke einsetzen, boten die Gesetzesnovellierungen den Kommunen eine Gelegenheit, eine verbindliche Basis für die Berechnung von Gewinnausschüttungen zu schaffen (Interview I, IX). Zudem versuchte der BdB, eine über die Brüsseler Vorgaben hinausgehende Liberalisierung zu erreichen (Interview XII). So fanden sich in Ländern mit FDP-Regierungsbeteiligung (Hessen, Rheinland-

---

<sup>92</sup> Die Gesetzgebung für öffentlich-rechtliche Banken obliegt den Bundesländern.

Pfalz, NRW) in den Gesetzen stammkapitalähnliche Konstruktionen wieder, die grundsätzlich handelbar sind. Erst nach weiteren, teilweise heftigen Auseinandersetzungen wurden Verkaufsverbote in die Gesetze aufgenommen. Die Sparkassen fürchteten jedoch, dass sobald Trägerkapital für Sparkassen ausgewiesen würde, dies als ein Einfallstor für eine über das europäische Recht durchgesetzte Privatisierung von Sparkassen dienen könnte – auch trotz der Verkaufsverbote. Die Verkaufsverbote stellen potenziell eine Verletzung der Kapitalverkehrsfreiheit dar, die die Kommission bereits bei der Auseinandersetzung um die Sparkasse Berlin angeführt hatte.

Nach den Erfahrungen der Landesbanken-Verfahren handelten die Sparkassen nach dem Motto »wehret den Anfängen« (Interview I). Hierbei wird deutlich, dass die Sparkassen die Stärke der Kommission neu bewertet haben und entsprechend ihre Strategie anpassen. Eingriffe durch die Kommission werden nun als realistische Option antizipiert. Daher wurden schon im Vorhinein Maßnahmen ergriffen, möglichst keine Präzedenzfälle zu schaffen, wobei nach Klage privater Akteure weitere Liberalisierungsschritte über Kommissionsentscheide oder EuGH-Urteile zu erwarten wären.

Neben der Kapitalverkehrsfreiheit stellt auch das europäische Kartellrecht einen potenziellen Hebel dar, mit dem weitere Liberalisierungsschritte durchgesetzt werden könnten. So flammte in den Jahren 2005/2006 die Diskussion auf, ob die regionale Gebietsabgrenzung zwischen Sparkassen und das gegenseitige Institutssicherungssystem mit dem europäischen Kartellrecht vereinbar sind (Interview II).

Höpner (2006: 19) hat in seiner Analyse wirtschaftlicher Liberalisierungsprozesse vier Faktoren identifiziert, die die Wahrscheinlichkeit einer als Rücknahme von Quersubventionierung verstandenen Liberalisierung erhöhen:

Als Rückführung von Quersubventionierung verstandene Liberalisierung wird wahrscheinlich, wenn erstens der Widerstand der Subventionsgeber zunimmt, zweitens in schwächerem Ausmaß zur Subventionierung herangezogene Einheiten in den Wettbewerb mit Subventionsgebern treten, drittens der Subventionsvorgang mit allokativen oder distributiven Dysfunktionen einhergeht und viertens Verschiebungen in der ideologischen Sphäre das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit stärken.

Die Situation der Sparkassen erfüllt gleich drei dieser vier Bedingungen. Allein der dritte Faktor einer allokativen oder distributiven Dysfunktionalität trifft für die Sparkassen – anders als für Landesbanken – nicht zu. Besonders während der Finanzkrise haben sich die Sparkassen im Vergleich zu den privaten Banken als stabil erwiesen. Zwar sind angesichts der momentan von der EU geduldeten Bankenhilfen baldige Schritte gegen die nach der Krise besonders hoch angesehenen Sparkassen unwahrscheinlich, aber ihre Zukunft bleibt unter dem

Damoklesschwert einer jederzeit möglichen Klage privater Kaufinteressenten weiterhin ungewiss. Und die Attraktivität der Privatisierung von im Vergleich üppig mit Eigenkapital ausgestatteten Sparkassen ist nach der Krise sowohl für klamme Kommunen als auch für angeschlagene Banken umso größer.

Für die Landesbanken waren die wirtschaftlichen Folgen des Wegfalls der Garantien ungleich einschneidender. Dem auf den Refinanzierungsvorteilen beruhenden Geschäftsmodell (Mittelstandsfinanzierung, Industriebeteiligungen und *Buy-and-hold*-Strategie<sup>93</sup>) wurde die Grundlage entzogen.

Das Rating der WestLB sackte natürlich sofort an die Grenze des Investment-Grades. Und damit war sie im Prinzip aus dem Großkundengeschäft sowieso raus, damit konnte sie mit keinem mehr mithalten. Galt ja nicht nur für die WestLB, sondern natürlich auch für die anderen Landesbanken, aber ganz besonders für uns, weil wir natürlich in der Großkundschaft gut verankert waren und mit einer Produktpalette eigentlich auch der Großkundschaft eine ebenso gute Leistung bieten konnten wie die anderen Großbanken, die mit uns hier im Wettbewerb standen [...]. (Interview XIV/WestLB)

Die Landesbanken haben die Übergangsfristen für einen »letzten Schluck aus der Pulle« (Interview IV) genutzt und sich förmlich mit günstigem Kapital vollgesogen. In den vier Jahren bis zum Auslaufen der Garantien haben sie über 100 Mrd. Euro aufgenommen (Müller 2010: 36). Aber auch verhältnismäßig geringe Zinsforderungen müssen bedient und erwirtschaftet werden. Jedoch gelang es ihnen nicht, ein neues, tragfähiges Geschäftsmodell zu entwickeln. Die Sparkassen achteten darauf, dass ihnen die Landesbanken in bestimmten Geschäftsbereichen keine Konkurrenz machten. Durch ihre Autorität als Miteigentümer der Landesbanken konnten sie dafür Sorge tragen, dass die Landesbanken weder ins Privatkundengeschäft einstiegen noch mittelständische Firmenkunden bis zu einer gewissen Größe übernehmen durften. Im Fall der WestLB haben die nordrhein-westfälischen Sparkassen 2001 zudem die Landesbausparkasse aus der Landesbank herausgelöst,<sup>94</sup> die zwar nur einen geringen Anteil an der Bilanzsumme der Landesbank ausmachte, aber bei der allgemeinen Ertragsschwä-

93 Auch die *Buy-and-hold*-Strategie basierte auf den günstigen Refinanzierungskonditionen. Die WestLB kaufte für andere Banken mit schlechteren Refinanzierungsbedingungen unrentable Wertpapiere und Unternehmensbeteiligungen auf und hielt sie langfristig. Durch die niedrigeren Kapitalkosten waren diese Geschäfte für die Landesbanken wirtschaftlich (Interviews I, II): »Die privaten Mitbewerber waren damals schon dabei zu sagen, wir müssen gucken, dass wir Engagements schnell wieder aus den Büchern rauskriegen, *buy and sell*. Aber es muss ja auch irgendwo hingehen. *Buy and hold* konnten die Landesbanken machen, weil sie geringere Refinanzierungskosten hatten. Also gingen sie auf die internationalen Märkte und sagten den großen [...] Investmentbanken, passt mal auf, wir nehmen Euch den Schrott ab und da verdienen wir noch eine auskömmliche Marge, weil unsere Refinanzierungsmarge geringer ist« (Interview II/Rheinischer Sparkassen- und Giroverband).

94 *manager magazin*: »Die LBS zieht aus«, H. 12/2001.

che der Bank einen wichtigen Beitrag zum Unternehmensgewinn leistete.<sup>95</sup> Die WestLB verlor damit auch ihr letztes Privatkundengeschäft.

Ein weiterer Negativpunkt für die Überlebensfähigkeit der WestLB war, dass die Landesbausparkasse, die ja ein ganz stabiler Ergebnisträger für die alte WestLB gewesen ist, die jedes Jahr 100 Millionen abgeliefert hat zum Ergebnis der Bank, an die Sparkassen verkauft wurde, weil die Sparkassen immer gesagt haben, das sind ja eigentlich unsere Kunden [...]. Ist ja ein risikoarmes Geschäft mit einer ganz sicheren Marge und das wollen wir haben. Und die Sparkassen waren ja nun in der alten WestLB mit einem Drittel beteiligt. Dem hat man dann auch nachgegeben und hat diese Bausparkasse an die Sparkassen verkauft. Ja, damit war die Bank auch aus dem Privatkundengeschäft weg. Wenn Sie so wollen, das letzte Bein, das sichere Erträge versprach. Das war eine desaströse Entscheidung. Wir konnten uns nicht wehren. [...] Natürlich hatten das die Verbände klug eingefädelt, als unsere Eigentümer. Da können Sie als Vorstand nur sagen, Wahnsinn, das ist ein weiterer Pfosten, auf dem die neue Bank, die AG stehen muss, der weggeschlagen wird [...]. Es war für die Bank verheerend. (Interview XIV/WestLB)

Da überdies die Förderbankaktivitäten an die neue NRW.Bank übertragen worden waren, gingen der WestLB gleich zwei ertragsstabile Geschäftsbereiche verloren. Für die Mittel, die während der Übergangsfrist aufgenommen wurden, gab es zudem keine ausreichenden Anlagemöglichkeiten im Kreditgeschäft. Letztlich blieb der WestLB kaum etwas anderes übrig, als das überschüssige Kapital im großen Stil in das Kreditersatzgeschäft zu investieren. Dies war als Übergangslösung gedacht, bis der Kreditbedarf der heimischen Wirtschaft wieder steigen würde (Interview V). Die Vorstände der Landesbanken überzeugten die Aufsichtsräte und Eigentümer, dass im Kreditgeschäft keine ausreichenden Margen zu erzielen seien und man sich daher dem Kreditersatzgeschäft zuwenden müsse. Die Politiker folgten den Empfehlungen der Vorstände (Interview V). Bei der HSH Nordbank war der Ertragsdruck wegen des angestrebten Börsengangs besonders hoch. Darüber hinaus konzentrierte sich die HSH Nordbank neben Kreditersatzgeschäft verstärkt auf Schiffsbaufinanzierungen, ein volatiler, extrem konjunkturabhängiger Geschäftsbereich (Interview VI). Die Landesbanken legten die aufgenommenen Mittel auf den Finanzmärkten an, nicht zuletzt in *Subprime*-Produkten und CDOs (*collateral debts obligations*) – und finanzierten damit langfristige Verbindlichkeiten mit kurzfristigen Geschäften gegen (*Buy-and-sell*-Strategie; Interview I). Zwar erwies sich diese Strategie zeitweise durchaus als ertragsstabil und rentabel, war aber auch mit hohen Risiken behaftet. Dies führte die Landesbanken während der Finanzkrise geradewegs in den Abgrund.

---

<sup>95</sup> So gingen bis zu einem Drittel der Überschüsse der Landesbanken auf die Landesbausparkassen zurück (*Der Spiegel*: »Der Wind bläst kälter«, H. 27/1981).

Und jeder Betriebswirtschaftsstudent oder Bankbetriebl er weiß, ein Passivvorgriff ist der erste Schritt aufs Eis. Da waren die Kapitalmarktzinsen auch so, dass man das gut machen konnte. Die Konditionen waren sehr gut, da saugen sie sich voll mit Passivmitteln und müssen die dann anlegen und dann fehlt das Kundengeschäft [...]. Und im Großkundengeschäft konnten sie mit großen Refinanzierungslinien nicht mehr mithalten, weil ihr Schuldner-Rating so schlecht geworden war. So, und jetzt haben sie langfristige Mittel eingekauft, was machen sie eigentlich damit? So, dann stehen sie unter einem gewaltigen Anlagedruck, denn das Zinsänderungsrisiko, das sie mit Langläufern, die sie eingekauft haben, gehen sie ja einfach ein. Und ja, dann legen Sie die Mittel dort an, wo es eben außerhalb des Kundengeschäftes in Konstrukte hineinging, die eine Marge dargestellt haben [...]. Für die WestLB war das der Todesstoß. (Interview XIV/WestLB)

Die aus der Not geborene Kapitalmarktorientierung der Landesbanken führte offenbar dazu, dass, neben anderen Akteuren, auch die Länder eine schärfere Regulierung von Finanzmarktgeschäften in den 2000er-Jahren verhinderten. Landesbanken wickelten ihr internationales Kapitalmarktgeschäft über scheinselfbstständige Zweckgesellschaften, sogenannte *Conduits*, ab.<sup>96</sup> Diese Entitäten boten den Vorteil, dass sie bilanziell nicht ausgewiesen und ihr Geschäftsvolumen daher praktisch nicht mit Eigenkapital unterlegt werden musste. Daher hatten Landesbanken ein Interesse daran, dass Zweckgesellschaften auch weiterhin nicht von den Bilanzierungsregeln erfasst würden. Der Verzicht auf eine schärfere Kontrolle dieser *Conduits* war eine Ursache dafür, dass die Auswirkungen der Finanzkrise in Deutschland, insbesondere auf die Landesbanken, derartig schwerwiegend waren (Thiemann 2013).

Die Kommission hat die Rettungshilfen für die schwer angeschlagenen Landesbanken nur unter hohen Auflagen genehmigt. WestLB<sup>97</sup> und Sachsen-

96 Die Zweckgesellschaft Ormond Quay Funding der SachsenLB wurde aufgrund ihrer besonders verheerenden Konsequenzen während der Krise bekannt (Thiemann 2012, 2013). Unmittelbar vor dem Bankrott der SachsenLB umfasste dieser Conduit ein Volumen von 17 Mrd. Euro, obwohl sich die jährlichen Steuereinnahmen des Landes Sachsen lediglich auf 8 Mrd. Euro beliefen (Müller 2010: 43). Die WestLB hatte bis 2007 in einer ähnlichen Konstruktion (Compass Securitisation) Risiken im Wert von 8,45 Mrd. Dollar, die BayernLB (Giro Lion Funding) in Höhe 7,37 Mrd. Dollar angesammelt. Häufig nutzten Landesbanken mehrere dieser Zweckgesellschaften (Müller 2010: 78f.).

97 So sollte die WestLB ursprünglich ihr Geschäftsvolumen halbieren und bis 2011 in einem offenen Bieterverfahren verkauft werden (Mai 2009). Dabei sollten das Land NRW und die Sparkassen als Eigentümer ausscheiden. Zudem sollte sich die Landesbank auf ihr Kerngeschäft beschränken (Abwicklung des Zahlungsverkehrs, Kreditvergabe an mittelständische Unternehmen, Zusammenarbeit mit Sparkassen, Kapitalmarktgeschäft und Finanzierung von Großprojekten; *Spiegel-Online* vom 12.5.2009: »EU-Auflagen für Staatshilfen: WestLB muss sich drastischer Schrumpfkur unterziehen«). Im Zuge eines weiteren Beihilfeverfahrens (Februar 2011) aufgrund der Bilanzierungsweise der WestLB-Bad Bank »Phoenix« (Erste Abwicklungsanstalt) musste die WestLB gemäß den Auflagen der Kommission sogar auf eine reine regionale Verbundbank der Sparkassen mit einer Bilanzsumme von 45 Mrd. Euro reduziert werden. Zum

LB müssen privatisiert oder abgewickelt werden. Die BayernLB muss 5 Mrd. Euro an Beihilfen zurückzahlen, ihre Bilanzsumme halbieren und zahlreiche Geschäftsbereiche verkaufen<sup>98</sup>. Die Zukunft der übrigen von der Krise betroffenen Landesbanken HSH Nordbank und LBBW<sup>99</sup> ist ungewiss. Vermutlich wird es früher oder später zu einer Konsolidierung des Landesbankensektors durch eine »Flurbereinigung« durch Fusionen kommen. Zwar konnten die Förderbankaktivitäten durch die Aufspaltung der Landesbanken bewahrt werden, aber die struktur- und wirtschaftspolitische Funktionen sowie die wettbewerbspolitische Aufgabe der einstmalen mächtigen deutschen Landesbanken sind endgültig verloren.

Im Anschluss an die Rekonstruktion der Auseinandersetzung zwischen der Kommission und dem Lager der öffentlich-rechtlichen Banken sollen nun die Ursachen für den Erfolg der Liberalisierungsbefürworter analysiert werden.

---

Zeitpunkt dieser Entscheidung hatte die WestLB eine Bilanzsumme von 191 Mrd. Euro und 4.200 Angestellte. Alle übrigen Geschäftsteile sollten verkauft werden (Interview XXV). Da jedoch kein Käufer gefunden werden konnte, wird der Großteil der WestLB nun in die Erste Abwicklungsanstalt überführt und abgewickelt. Übrig bleibt lediglich ein Finanzdienstleister (Portigon) mit 1.000 Beschäftigten. Das Verbundbankgeschäft mit 400 Beschäftigten wird der HELABA angegliedert.

98 *Spiegel-Online* vom 9.7.2012: »Nach jahrelangen Verhandlungen: EU besiegelt Schrumpfkur für BayernLB.«

99 Die LBBW musste auf Druck der Kommission bis Ende 2011 von einer Anstalt des öffentlichen Rechts in eine Aktiengesellschaft überführt werden (*Frankfurter Rundschau* vom 15.12.2009).



## Kapitel 6

# Sperrung, Entsperrung und Aktivierung von »schlafenden« Optionen: Das Zusammenspiel von ökonomischen Paradigmen, institutioneller Dynamik und strategischen Interaktionen

Was hat die aus historischer Perspektive unwahrscheinliche Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland ermöglicht? Ein Hinweis auf den faktischen Vorrang des europäischen Rechts genügt nicht, um den Prozess zu erklären. Die Grundlagen der wettbewerbsrechtlichen Kontrolle öffentlicher Unternehmen »schlummerten« schließlich bereits seit Gründung der Gemeinschaft im Vertragswerk, wurden aber jahrzehntelang bis in die 1990-Jahre hinein wenig oder gar nicht genutzt (Blauberger 2009: 74). Wie also wurde diese »schlafende« Option (Klages 2007) aus ihrem »Dornröschenschlaf« (Scharpf 2008: 56) geweckt, aktiviert und gegen den Widerstand handlungsmächtiger Akteure durchgesetzt?

Der Begriff »schlafende Optionen« lehnt sich an das Konzept von in der Rechtslehre »schlafenden Alternativen« an, das Klages (2007, 2010) in seiner Untersuchung der Entwicklung des Aktienrechts in Deutschland und in den USA entwickelt. Demzufolge beinhalten Rechtssysteme stets verschiedene, zum Teil widersprüchliche Deutungsmöglichkeiten, die jedoch konform mit dem Gesamtsystem sind. Diese Koexistenz von Deutungsmustern im Rechtsdiskurs ermöglicht eine Anpassung von Rechtsbegriffen an eine sich wandelnde soziale Umwelt, ohne dass das vorhandene Ideensystem dabei aufgeben werden muss. Das Auseinandertreten von wirtschaftlicher Realität und Rechtslehre kann von Akteuren als Opportunitätsstruktur genutzt werden, um eigene Vorstellungen durchzusetzen (Klages 2007: 76ff.). Deutungsmuster, die analog zu entsprechenden Machtverhältnissen vorübergehend in den Hintergrund gedrängt wurden, können später reaktiviert werden. Sie bleiben als Repräsentation unterschiedlicher Machtkonstellationen interpretativ verfügbar (Klages 2010: 192). Klages (2010) spricht bezogen auf den juristischen Diskurs des Aktienrechts und unternehmensinterne Machtkonstellationen von einer Diskurs-Macht-Kopplung. Die Anschlussfähigkeit einer neuen Doktrin an das frühere Rechtsverständnis ist die Voraussetzung für die Übernahme des neuen Konzepts.

In dieser Arbeit bezieht sich das Konzept jedoch nicht auf in der Rechtslehre ruhende Deutungsalternativen, die eine pfadkonforme Rechtsentwicklung ermöglichen. Stattdessen beschreiben hier »schlafende« oder »schlummernde«

Optionen im Recht vorhandene, konkrete Interventionsmöglichkeiten, die zeit-spezifisch gesperrt sein und später durch Veränderungen der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und des hegemonialen ökonomischen Paradigmas entsperrt und schließlich aktiviert werden können. Dabei übernehme ich von Klages vor allem die Idee, dass Akteure in sozialen Auseinandersetzungen versuchen, diese »schlummernden« Optionen zu aktivieren, um eigene partikuläre Interessen durchzusetzen. Auch der Grundgedanke, dass eine Kompatibilität von Akteurinteressen und Diskurs notwendig ist, um Ziele gesellschaftlich zu legitimieren, wird hier aufgegriffen. Anders als bei Klages sind die so erwirkten Veränderungen jedoch nicht auf einen inkrementellen, pfadgetreuen Wandel beschränkt.

Es lassen sich folgende Faktoren für die Entsperrung und Aktivierung rechtlicher Interventionsmöglichkeiten identifizieren: der Einfluss von Ideologie sowohl auf der diskursiven wie auch auf der Ebene des Akteurhandelns, die Veränderung von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen durch den europäischen Integrationsprozess sowie die Wirkung der Kommissionsstrategien auf die Koalition der Verteidiger.

## 6.1 Sperrung und Entsperrung rechtlicher Interventionsmöglichkeiten

### 6.1.1 Wandel hegemonialer Konzeptionen über die Organisation von Staat und Wirtschaft

#### *Die Bedeutung von Ideen in politischen Konflikten*

The state and the market represent two different ways of organizing human endeavor, and the relationship between them has always been one of the central themes of political economy. (Hall 1997: 174)

Die Bedeutung von Ideen für politische Prozesse ist in der Politikforschung weitgehend anerkannt (Blyth 2002; Garrett/Weingast 1993; Hall 1989, 1992, 1997; Nullmeier 1993; Sabatier 1988; Schmidt 2002). Über die Wirkung von Ideen besteht ein entwickelter Literatur- und Forschungsstand, der in dieser Arbeit allerdings nicht vollständig rezipiert werden kann (für einen Überblick siehe Fischer 2003). In diesem Kapitel soll zunächst auf die in der Literatur herausgearbeiteten Funktionen von Ideen oder hegemonialen Paradigmen<sup>1</sup> für politische

<sup>1</sup> Im Sinne Halls (1989) ist ein Paradigma eine wirtschaftswissenschaftliche Lehrmeinung. Das Konzept der Hegemonie als Herrschaftsform geht jedoch über diese Bedeutung hinaus. Da ich mich hier hauptsächlich auf die ideologisch-diskursiven Bestandteile von Hegemonie konzen-

Prozesse eingegangen werden. Anschließend folgt eine Analyse, wie öffentlich-rechtliche Banken und ihre Fürsprecher jeweils dominante ordnungspolitische Leitbilder als Machtressource genutzt haben. Auf die handlungsleitende Funktion von Ideen für individuelle Entscheidungen gehe ich in Kapitel 6.2.1 ein.

Die Erklärung für den Erfolg der Liberalisierungsbefürworter bliebe ohne die Beachtung von handlungsleitenden Ideen sowie eine Analyse der Diskursebene aus historischer Perspektive unvollständig. Die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens mithilfe europäischen Rechts wäre in den 1970er-Jahren sicherlich nicht möglich gewesen. Kein Akteur hätte die im Wettbewerbsrecht »schlafenden« Optionen bei hochgradig umstrittenen Fällen mit Erfolg aktivieren können. Ein Teil der Erklärung für solche Sperrungen und Entsperrungen von Optionen ist die Existenz hegemonialer Konzepte über die Organisation von Staat und Wirtschaft, die sich im Zeitverlauf wandeln können oder von neuen Konzeptionen abgelöst werden. Es ist weitgehend unbestritten, dass der Konsens über den keynesianischen Wohlfahrtsstaat der Nachkriegszeit spätestens seit den 1980er-Jahren erodierte und einem neuen hegemonialen Leitbild eines »schlanken Wettbewerbsstaats« (Bieling 2009), »Regulierungsstaats« (Majone 1996) oder »schumpeterianischen Leistungsstaats« gewichen ist (Jessop 2002; Ziltener 2000).

Ein hegemoniales ökonomisches Paradigma besteht aus einem Ensemble vorherrschender Ideen über das Wesen von Wirtschaft und Gesellschaft. Dabei steht die Frage im Zentrum, welche Funktionen »richtigerweise« von der Regierung ausgeübt werden sollten und welche nicht. Allgemein geteilte politische Ideale und Ideen sowie kollektive Erinnerungen konstituieren den politischen Diskurs über die Organisation von Staat und Wirtschaft (Hall 1989: 383). Hegemoniale Paradigmen sind folglich verallgemeinerte ideologisch begründete Normen und Werte, die einen Maßstab für ökonomisches, gesellschaftliches und politisches Handeln liefern (Bieling/Steinhilber 2000a: 14).

In der Literatur wird zwischen zwei Funktionen von Ideen in politischen Interaktionen unterschieden: Ideen als Kooperationsstifter und Ideen als Machtressource (Braun 1999; Münnich 2010). Ideen stecken einerseits den Rahmen für Politik ab. Sie setzen politischem Handeln kognitive und normative Grenzen (Münnich 2010: 75). Bestimmte Sichtweisen werden zu »alternativlosen Selbstverständlichkeiten« (ebd.: 83). Solche verallgemeinerten und weitreichend akzeptierten Ideen können nur schwer in Zweifel gezogen werden. In politischen Auseinandersetzungen können Ideen so zu Interessenkonvergenz

---

triere, verwende ich die Begriffe Hegemonie, Paradigma und hegemoniales Paradigma synonym. Die Bezeichnung hegemoniales Paradigma soll verdeutlichen, dass es sich um ein vorherrschendes Konzept über die Organisation von Staat und Wirtschaft handelt, das den ideologischen Überbau von kultureller Hegemonie bildet.

zwischen widerstrebenden Akteuren führen und eine Kooperation ermöglichen (ebd.: 72ff.). Da aber in demokratisch organisierten Gesellschaften »Politik [...] immer zugleich eine Auseinandersetzung um *Legitimitätsansprüche*, erhoben von politischen Akteuren für ihre Ziele [ist]« (ebd.: 77), können Ideen andererseits auch als eine Machtressource verstanden werden, mit der in Konfliktsituationen Akteure andere Akteure unter Druck setzen können (ebd.: 72). Hegemoniale Diskurse können von Akteuren in Konfliktsituationen genutzt werden, um eigene materielle Ziele durchzusetzen (Beckmann 2007: 23; Schmidt 2002: 209ff.). Vorherrschende Ideen sind dabei ein Bezugspunkt für alle Akteure. Dies erschwert es beträchtlich, zum geltenden Wissen im Widerspruch stehende Behauptungen aufzustellen oder damit nicht im Einklang stehende Legitimationen aufrechtzuerhalten (Braun 1999: 27). Ist eine Rechtfertigung der eigenen Position im Rahmen des hegemonialen Paradigmas nicht möglich, lässt sich ein damit verbundenes partikularistisches Interesse nicht verallgemeinern, so wird die Durchsetzbarkeit der entsprechenden Forderungen verringert.

Die Unterscheidung zwischen der integrativen sowie der eher instrumentellen Funktion ist jedoch analytischer Natur und ist nicht als Dichotomie zu verstehen: Gerade weil Ideen integrativ wirken, das diskursive Feld strukturieren und somit auch die politischen Gestaltungsmöglichkeiten eingrenzen, sodass Diskurse selektiert werden, können sie von Akteuren als Ressource genutzt werden, um ihre partikularistischen Interessen durchzusetzen. Somit können Ideen in politischen Auseinandersetzungen als »Waffen« verwendet werden (Blyth 2002: 39f., 258f.).

Wenn hegemoniale Ideen eine kooperationsstiftende Wirkung haben, bedeutet dies auch, dass, negativ gewendet, gewisse politische und rechtliche Handlungsoptionen zeitspezifisch gesperrt sein können. Das heißt, dass nur gesellschaftliche Gruppen auf diese Ressource zurückgreifen können, deren Interessen sich im Rahmen des hegemonialen Diskurses legitimieren lassen; nicht kompatible Rechtfertigungen anderer Interessen werden hingegen ausgeschlossen. Somit haben Diskurse einen strukturierenden sowie einen instrumentellen und strategischen Charakter.

Um den Einfluss von hegemonialen Diskursen für politische Auseinandersetzungen zu erfassen, ist das von Antonio Gramsci (1891–1937) eingeführte und später von neo-marxistischen Autoren wieder aufgegriffene Konzept der »kulturellen Hegemonie« instruktiv. Gramsci stellt bei seinen Analysen der kapitalistischen Gesellschaften der 1920er- und 1930er-Jahre das Verhältnis zwischen Ideologie, bürgerlicher Gesellschaft, Staat, Politik, Ethik und Produktion in den Mittelpunkt (Cox 1998: 69). Der (neo-)gramscianische Hegemonie-Begriff umfasst mehr als bloß öffentliche Meinungsführerschaft und ist daher nicht auf den Ideologiebegriff allein reduzierbar. Hierin besteht auch der Mehr-

wert der (neo-)gramscianischen Perspektive gegenüber anderen Ansätzen, die vornehmlich auf der ideellen oder diskursiven Ebene operieren. Für Gramsci sind gesellschaftliche Kräfteverhältnisse stets sowohl ideologisch-diskursiv wie ökonomisch, sozial, kulturell, politisch und juristisch bestimmt (Bieling 2006: 448f.).<sup>2</sup> Es handelt sich folglich um einen moderat- oder sozial-konstruktivistischen Ansatz, der auf den durch die sozialen Produktions- und Eigentumsverhältnisse überdeterminierten gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen fußt.

In Gramscis historischem Materialismus (den er deutlich von dem abgrenzte, was er »historischen Ökonomismus« oder eine zu enge ökonomische Interpretation der Geschichte nannte), sind Ideen und materielle Bedingungen immer miteinander verbunden; sie beeinflussen sich wechselseitig und können nicht aufeinander reduziert werden. Ideen sind in ihrer Beziehung zu den materiellen Verhältnissen zu verstehen. Die umfassen sowohl die sozialen Beziehungen, als auch die stofflichen Produktionsmittel. Die Überbauelemente der Ideologie und der politischen Organisation prägen die Entwicklung dieser beiden Aspekte der Produktion und werden ihrerseits durch sie beeinflusst. (Cox 1998: 77)

In Gramscis Konzeption ist Hegemonie ein Typ der gesellschaftlichen Reproduktion, der auch von den Beherrschten – aktiv oder passiv – mitgetragen wird (Bieling 2006: 450f.; Bieling/Steinhilber 2000b: 102). Das (neo-)gramscianische Hegemonie-Konzept beschreibt also eine konsensual abgestützte Herrschaftsform, bei der die materiellen Interessen der integrierten Gruppen inkorporiert und ideologisch begründete Normen und Werte verallgemeinert werden, die eine Leitlinie für wirtschaftliches, soziales und politisches Handeln liefern. Hegemonie wird von einer Allianz sozialer Kräfte getragen (hegemonialer Block), bei der die hegemoniale Gruppe mittels konsensstiftender Mechanismen, materieller Kompensation und Zwang sich die ideologische Führung sichert und ihren Interessen, Leitbildern und Strategien universelle Geltung verschafft (Bieling/Steinhilber 2000b: 14). Herrschaft ist demnach »Konsens gepanzert mit Zwang«. Hegemonie ist im Überbau oder in der Superstruktur der Gesellschaft angesiedelt (Demirovic 2007: 26). Auf dem Terrain des integralen Staates, das heißt in der Sphäre der Zivilgesellschaft, ringen gesellschaftliche Akteure um Deutungsmacht beziehungsweise Hegemonie (Bieling/Steinhilber 2000b: 14). Politische Macht und kulturelle Hegemonie müssen sich dabei immer auf etablierte Weltansichten stützen. Jedoch sind die vorherrschenden Paradigmen stets umkämpft und werden ständig von jenen gesellschaftlichen Gruppen herausgefordert, die nicht von den bestehenden Verhältnissen profitieren. Zwar existiert in der Regel

---

2 Entsprechend erschließt sich der Wandel hegemonialer ökonomischer Paradigmen nur durch das Zusammenspiel von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, allgemeinen sozialen Veränderungen und deren diskursiv-ideeller Bearbeitung (Bieling 2009: 235). Ein neues Paradigma kann nur dann hegemonial werden, wenn es von durchsetzungsfähigen sozialen Gruppen getragen wird.

mehr als nur ein Paradigma, doch kann nur eines seinen hegemonialen Status behaupten (Braun 1999: 20). Gegen-hegemoniale Paradigmen werden am vorherrschenden kulturellen oder ideologischen Paradigma desartikuliert oder neutralisiert (Bieling 2006: 451f.). So gewährleistet Hegemonie schließlich die Verhaltenskonformität, die durch die integrative oder kooperationsstiftende Funktion von Ideen erfasst wird (Cox 1998: 72).

Obwohl also der (neo-)gramscianische Hegemoniebegriff nicht auf Ideologie allein reduziert ist, beschränke ich mich bei der nachfolgenden Analyse der Einbettung der Funktionen öffentlich-rechtlicher Banken in dominante ordnungspolitische Konzeptionen im Wesentlichen auf das ideologisch-diskursive Element von Hegemonie.<sup>3</sup> Dabei soll jedoch stets ein Bezug zu den materiellen Interessen der Akteure hergestellt werden. Zudem soll auf die Implikationen eines hegemonialen neoliberalen Diskurses für die strategische Lage zwischen öffentlich-rechtlichen Banken und privaten Instituten in den 1990er-Jahren eingegangen werden. In Kapitel 6.1.2 erfolgt dann eine eingehendere Beschäftigung mit dem zugrunde liegenden Wandel der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Verlauf des europäischen Integrationsprozesses.

### *Rechtfertigungen des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens im Wandel hegemonialer ordnungspolitischer Konzeptionen*

In Kapitel 5.1 habe ich beschrieben, wie ordnungspolitische Leitbilder über einen Zeitraum von dreißig Jahren wirksame Legitimationen für Landesbanken sowie Sparkassen lieferten und wie später neue Ideen gegen sie verwendet wurden. Solange Landesbanken und Sparkassen im nationalen Kontext im Rahmen des hegemonialen Paradigmas diskursiv und politisch abgesichert waren, blieb die Option einer Liberalisierung versperrt. Erst durch einen gewandelten hegemonialen Diskurs über die Organisation von Staat und Wirtschaft wurde die schon immer vorhandene, aber sowohl politisch wie ideologisch-diskursiv blockierte rechtliche Option einer Liberalisierung freigeschaltet.

Laut Hall (1989: 376f.) determiniert die ideologische Orientierung der Regierungspartei, welches Paradigma zum Leitbild der Wirtschaftspolitik auserkoren wird. Die Sonderstellung öffentlich-rechtlicher Banken korrespondierte während der ersten drei Dekaden nach dem Krieg sowohl mit der Hegemonie konservativer Parteien, die das Ziel einer ordoliberal geprägten »Sozialen Marktwirtschaft« verfolgten, als auch mit einer stärker interventionistischen Rolle des Staates unter der späteren Vorherrschaft der keynesianisch orientierten Sozialdemokratie. Beiden Strömungen war gemein, dass sie nicht an den Selbstregulie-

<sup>3</sup> Die übrigen Herrschaftsaspekte des (neo-)gramscianischen Hegemonie-Begriffs (Zwang, Kompensation, Zusammensetzung des hegemonialen Blocks an der Spitze) blende ich aus.

rungsmechanismus eines dem freien Spiel der Marktkräfte überlassenen Wettbewerbs glaubten. Wie bereits geschildert, waren nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem die Ideen der »Freiburger Schule« wirtschaftspolitisch hegemonial (siehe hierzu Seite 92ff.). Mit der verstärkten Akzentuierung keynesianischer Politik-elemente in den 1960er-Jahren wurde die Rechtfertigung der *mixed economy* – darin inbegriffen staatliche Banken – unter zusätzlichen Gesichtspunkten erneuert (siehe hierzu Seite 104ff.). Aufgrund der trotz veränderter offizieller Rhetorik zu attestierenden Kontinuität der wirtschaftspolitischen Praxis der Bundesrepublik erscheint es sinnvoll, die Periode zwischen 1945 bis Mitte der 1970er-Jahre als eine zusammenhängende, verhältnismäßig kohärente Phase einer fordistischen Regulationsweise zu kennzeichnen. Dies bedeutet, dass sich die Legitimation des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens nach dem Zweiten Weltkrieg von Beginn an gleich aus zwei Quellen speiste, dem Ordoliberalismus *und* dem Keynesianismus, die beide von breiten Bündnissen gesellschaftlicher Gruppen gestützt wurden. Öffentlich-rechtliche Banken waren also in beiden politischen Lagern ideologisch verwurzelt und wurden von einflussreichen Interessengruppen unterstützt. Gegen die so diskursiv und politisch abgesicherten Sparkassen und Landesbanken waren Attacken der privaten Banken auf grundsätzliche Strukturelemente des öffentlich-rechtlichen Bankensektors aussichtslos.

Doch dann verloren die bis dahin wirksamen Legitimierungsmuster zusehends ihre Überzeugungskraft. Zu einem Leitbildwandel kommt es dann, wenn vor dem Hintergrund eines veränderten gesellschaftlichen Problemhorizonts politische Ziele grundlegend neu definiert werden (Bieling 2009: 235). Nachdem keynesianische Strategien Mitte der 1970er-Jahre die wirtschaftliche Krise nicht bewältigen und weder Massenarbeitslosigkeit noch die Stagflation beseitigen konnten, war Schillers Globalsteuerung nachhaltig diskreditiert. Mitte der 1970er-Jahre vollzog sich allmählich eine Wende zu einem angebotsorientierten Paradigma, das auch bald den Mainstream der Wirtschaftswissenschaften bestimmte und dem sich in der Folgezeit auch die FDP anschloss (Eicker-Wolf 2003: 96ff.). In den 1980er-Jahren wurde das angebotsökonomische Paradigma schließlich endgültig zum Leitbild der Wirtschaftspolitik. Bieling (2009: 237) fasst die vorherrschende marktliberale Programmatik wie folgt zusammen:

An die Stelle des bevormundenden, kostenintensiven und leistungsfeindlichen Wohlfahrtsstaates müsse ein effizienter und wettbewerbsorientierter, kurzum schlanker Wettbewerbsstaat treten, der sich auf seine unmittelbaren Kernaufgaben konzentriert und zugleich der individuellen Selbstverantwortung, vor allem den Selbstheilungskräften des Marktes und der Privatinitiative des freien Unternehmertums, wieder neue Handlungsräume eröffnet.

Die Rolle des Staates in der Ökonomie wurde dabei umgedeutet. Die »Versagensdiskussion« wurde nicht länger im Hinblick auf die Märkte, sondern nun

mit Bezug auf den Staat und die Politik geführt (Eicker-Wolf 2003: 104). Ende der 1990er-Jahre setzte sich überdies das Leitbild des Gewährleistungsstaats durch: Der »alte« Leistungsstaat, der die öffentliche Infrastruktur bereitstellte, entsprach nun nicht mehr den Anforderungen einer modernen Wirtschaftsordnung, die privaten Unternehmen und dynamischen Marktkräften den nötigen Raum lässt. Um Produktivitätspotenziale auszuschöpfen, sollten öffentliche Versorgungsleistungen möglichst von privaten Unternehmen erbracht werden. Der Staat sollte nur noch die Qualität und Flächendeckung von öffentlichen Dienstleistungen durch eine »rechtlich-regulative Einfassung und politisch-administrative Kontrolle« gewährleisten (Bieling 2009: 238). Die grundsätzliche Frage, ob Privatisierungen der richtige Weg sei, wich der Frage, wie Privatisierungen und Liberalisierung gestaltet werden sollten (ebd.: 237f.).

Eine Reihe von Äußerungen von Interviewpartnern liefert Hinweise darauf, dass der »Zeitgeist« der 1990er-Jahre tatsächlich eine Erklärung für den Erfolg der Kommission bei der Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland, oder anders ausgedrückt, als Faktor für das Scheitern der Verteidigung von Landesbanken und Sparkassen war. So wurde etwa darauf hingewiesen, dass der Fall sich im »Zeitalter der Liberalisierung« abspielte (Interviews III, VII) und dass die späten 1990er-Jahre der Höhepunkt der Deregulierungs- und Privatisierungspolitik in der EU waren (Interview XI). Die Liberalisierungsphilosophie der 1990er-Jahre habe alle beflügelt, Privatisierungen seien im Einklang mit dem Zeitgeist gewesen. Dies habe auch die Durchsetzung eines bestimmten Wettbewerbsverständnisses ermöglicht, das zur Liberalisierung im Bankenbereich geführt habe (Interview III). McGowan/Wilks (1995: 151) identifizieren das seit den 1980er-Jahren vorherrschende neoliberale ökonomische und politische Klima in Europa als eine Voraussetzung für die zunehmende Ausschöpfung der wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen der Kommission (so auch Cini/McGowan 1998: 32 und Lavdas/Mendrinou 1999: 22). Nicht zuletzt aufgrund der Dominanz eines marktliberalen Paradigmas stuften die Verteidiger die Erfolgsaussichten für weitere Auseinandersetzungen mit der Kommission um den öffentlich-rechtlichen Bankenbereich als gering ein (Interview XI). Die noch in den 1970er-Jahren politisch versperrte Option einer Liberalisierung war längst zu einer akzeptierten und vielerorts sogar befürworteten Alternative geworden. Außerdem schwächte der hegemoniale Wandel die Koalition der Verteidiger von innen (siehe Tabelle 6-1). Mit dem Wegbrechen des Konsenses über die Rolle des Staates im Bankenwesen fiel die ideologische Klammer weg, die die Interessenunterschiede zwischen den einzelnen Akteuren zuvor eingegeben hatte. Gleichwohl wurde das Sparkassenwesen nach wie vor effektiv durch seine engen, politischen Machtnetzwerke geschützt. Jedoch war somit die Option einer Liberalisierung öffentlicher Unternehmen nicht länger grundsätzlich durch das herrschende Paradigma blockiert.

Neben der Enttabuisierung der Privatisierung von als chronisch ineffizient gebrandmarkten öffentlichen Unternehmen lässt sich anhand von vier konkreten Beispielen illustrieren, wie der Wandel des hegemonialen Paradigmas dem öffentlich-rechtlichen Bankenlager im Konflikt mit Privatbanken und Kommission eine Machtressource entzog und gleichzeitig die Position von Liberalisierungsbefürwortern stärkte. Dabei wird ersichtlich, wie nahezu alle zentralen Rechtfertigungsgrundlagen öffentlich-rechtlicher Banken infrage gestellt wurden.

Erstens ließ sich das materielle Interesse der Privatbanken an der Ausschaltung der öffentlich-rechtlichen Konkurrenz im Rahmen eines Diskurses über die Ineffizienz staatlicher Wirtschaftstätigkeit und den Segen eines freien Wettbewerbs rechtfertigen. Damit waren die partikularistischen Interessen der privaten Banken ohne Weiteres verallgemeinerbar und mit dem Allgemeinwohl in Einklang zu bringen. Gleichzeitig war es nicht möglich, das Konzept einer umfassenden Daseinsvorsorge mit dem nun vorherrschenden marktliberalen Paradigma zu vereinbaren.

Das zweite Beispiel bezieht sich auf die Gegenmachtthese (siehe die Ausführungen auf Seite 104ff.). Gemäß der »Hecht-im-Karpfenteich«-These sollten öffentlich-rechtliche Banken »in den stillen Wettbewerbsgewässern für Unruhe sorgen« (Cox 1990: 206). Neben ordoliberalen Vertretern war auch Wirtschaftsminister Schiller (1969: 141) davon überzeugt, dass »[d]ie Sparkassen [...] auf Grund ihres Auftrages dazu prädestiniert [waren], in bestimmten Bereichen die Funktion des Hechtes im Karpfenteich zu spielen«. In der Auseinandersetzung mit der Kommission wurde dies jedoch bezweifelt. Es sei nicht notwendig, den Wettbewerb im deutschen Bankenwesen durch öffentliche Banken künstlich zu stimulieren, da es eine ausreichende Anzahl von privaten, genossenschaftlichen und ausländischen Banken gäbe (Interview XV).

Ein weiteres Beispiel ist die Diskussion darüber, ob im deutschen Bankensektor tatsächlich ein Marktversagen vorliege. Erhardt, Müller-Armack und Schiller sahen öffentlich-rechtliche Banken nicht nur aufgrund ihrer sozial- und wettbewerbspolitischen Daseinsvorsorgefunktionen als unverzichtbar an. Die Existenz öffentlicher Banken wurde auch mit einem Marktversagen bei der Kapitalversorgung mittelständischer Unternehmen sowie bei der flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Finanzdienstleistungen gerechtfertigt (so zum Beispiel (Müller-Armack 1931). Diese Begründung für öffentlich-rechtliche Banken führte auch die Wettbewerbs-Enquete 1968 an:

Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute sind auf Grund ihres besonderen Status Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Sie verdanken ihre Entstehung in vielen Fällen dem Umstand, dass der Staat es aus wirtschafts- oder sozialpolitischen Gründen für erforderlich hielt, bestimmte bankgeschäftliche Tätigkeiten, die von der privaten Kreditwirtschaft nicht oder jedenfalls nicht in dem für erforderlich gehaltenem Umfang durchgeführt wurden, durch eigene Institu-

te wahrnehmen zu lassen. Diese öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute hatten und haben also den besonderen Auftrag, im Sinne der Daseinsvorsorge bestimmte Lücken in der Versorgung der Bevölkerung mit Bankleistungen zu schließen. In anderen Fällen geht die Entstehung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute darauf zurück, dass private Kreditinstitute für bestimmte Aufgaben der Wirtschaftsförderung (Wiederaufbau, wirtschaftliche oder soziale Eingliederung bestimmter Bevölkerungsschichten, Strukturpolitik usw.) nicht oder weniger geeignet erschienen. (Bundesministerium für Wirtschaft 1968: 40)

Insbesondere für die Versorgung der mittelständischen Wirtschaft waren Landesbanken und Sparkassen unentbehrlich. Dies sicherte ihnen die Unterstützung einflussreicher gesellschaftlicher Gruppen, vor allem handwerklicher, landwirtschaftlicher und industrieller mittelständischer Betriebe. Das Vorliegen von Marktversagen ist in der ökonomischen Theorie bis heute die zentrale Rechtfertigung für die Existenz öffentlicher Unternehmen (siehe beispielsweise Fritsch/Wein/Ewers 2001) und wäre demnach immer noch eine wirksame Legitimationsgrundlage. Jedoch bezweifelte die Kommission, dass ein Marktversagen vorliege: Genossenschaftsbanken und Postbanken unterhielten ebenfalls ein flächendeckendes Filialnetz. Es sei sogar denkbar, dass das Engagement der privaten Großbanken im Privatkunden- und Kreditgeschäft deshalb so niedrig sei, weil die öffentlich-rechtliche Konkurrenz aufgrund ihrer staatlichen Förderung zu stark sei. Da demzufolge weder bei der Kreditversorgung noch bei der flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen ein Marktversagen eindeutig belegt sei, sei auch eine Sonderbehandlung von Sparkassen nicht gerechtfertigt. Vielmehr hätten Landesbanken und Sparkassen aufgrund der Garantien und der Kapitalzuführungen geringere Kapitalkosten als andere Banken und müssten außerdem keine Gewinne erwirtschaften. Dies würde zwar dazu führen, dass öffentlich-rechtliche Banken günstigere Finanzdienstleistungen anbieten könnten, verzerre aber gleichzeitig den Wettbewerb und setze die falschen Anreize. Langfristig wäre eine Verdrängung der Privatwirtschaft die Folge (Interview XV).<sup>4</sup>

Eine weitere Legitimationsquelle des Sparkassenwesens war die öffentliche Kritik an der Macht der Privatbanken. Diese stärkte indirekt die Position von Landesbanken und Sparkassen.<sup>5</sup> Wie in Kapitel 5.1.2 (Seite 124ff.), dargestellt, verdrängte in den 1980er-Jahren die Sorge um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Privatbanken die Diskussion über schädliche Machtkonzentrationen im Bankenwesen. Diesen veränderten Bankendiskurs machten sich nun die Privatbanken zunutze, die zuvor durch die öffentliche Debatte in die Defensive

---

4 Überdies würde die Kreditversorgung der Wirtschaft nicht zusammenbrechen, sollten Sparkassen ihre Kreditvergabe reduzieren müssen (Interview XV). Damit wurde auch die wirtschaftliche Bedeutung von öffentlich-rechtlichen relativiert.

5 Auch die »Hecht-im-Karpfenteich«-These muss in diesem Zusammenhang gesehen werden.

gedrängt worden waren. Der starke Wettbewerb durch öffentlich-rechtliche Banken, der ursprünglich gerade deshalb angestrebt wurde, *weil* er die privaten Großbanken schwächte, wurde nun als das eigentliche Problem identifiziert.<sup>6</sup>

Der Wandel wirtschaftspolitischer Konzeptionen in der Bundesrepublik seit dem Zweiten Weltkrieg zeigt, dass hegemoniale Diskurse die Auseinandersetzung auch um die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen strukturierten. Hegemoniale Paradigmen können demnach als Bestandteil der Opportunitätsstruktur verstanden werden. Andere Interessen mit Legitimierungen, die nicht mit dem herrschenden Diskurs vereinbar sind, werden ausgeschlossen.

### 6.1.2 Veränderungen von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen: Die EU als neue Opportunitätsstruktur für private Akteure

Wie gezeigt, wurden öffentlich-rechtliche Banken während der Auseinandersetzung mit der Kommission immer noch von den gleichen Machtnetzwerken geschützt, die sie bereits zuvor gegen die Attacken der Privatbanken erfolgreich verteidigt hatten – selbst als die Funktion des Staates in der Wirtschaft bereits eine radikale Umdeutung erfahren hatte. Dies bedeutet, dass der marktliberale Schwenk in den 1980er-Jahren die Freishaltung der zuvor blockierten rechtlichen Optionen nur zum Teil erklärt. Zugleich hatte sich infolge des europäischen Integrationsprozesses das Kräfteverhältnis zwischen öffentlichen Kreditinstituten und ihren Netzwerken auf der einen Seite und den privaten Banken auf der anderen verschoben. Die Koalition der Verteidiger war nicht länger in der Lage, eine Liberalisierung zu verhindern. Ohne eine Analyse der Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die diesem Umschwung zugrunde liegt, bliebe eine Erklärung für die Entsperrung der Liberalisierungsoption unvollständig.

Was sind die institutionellen Grundlagen, die die Position der Liberalisierungsbefürworter verbesserten? Scharpf (1999, 2008) zeigt, dass es in der EU eine ausgeprägte institutionelle Asymmetrie gibt, die einen negativen Integrationsmodus systematisch begünstigt.<sup>7</sup> Dabei weist Scharpf darauf hin, dass dadurch

6 Da es sich bei der Debatte um die Macht der Banken um einen spezifisch deutschen Diskurs handelte, wäre ohnehin fraglich, ob er für die Kommissionsbeamten nachzuvollziehen gewesen wäre. Wie beschrieben war die Debatte von der tief verankerten Skepsis gegenüber wirtschaftlicher Konzentration – besonders des »Finanzkapitals« – geprägt. Dieses Misstrauen gegenüber den großen privaten Geschäftsbanken beruhte schließlich auf den traumatischen Erfahrungen mit der deutschen Geschichte, auf zwei Weltkriegen und vor allem der nationalsozialistischen Diktatur.

7 Negative Integration bedeutet die Beseitigung von tarifären und nicht tarifären Beschränkungen des freien Wettbewerbs. Dabei handelt es sich zumeist um marktschaffende Maßnahmen. Bei positiver Integration hingegen werden wirtschaftspolitische und regulative Kompetenzen

vor allem Akteure mit einem Interesse an Liberalisierung profitieren. Dieser einseitige Effekt der institutionellen Asymmetrie wird zusätzlich durch die strategische Selektivität europäischer Institutionen verstärkt. Mit Bezug auf die neomarxistische Staatstheorie lässt sich zeigen, dass Institutionen den Zugang zu politischen Verfahren und Entscheidungsprozessen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen auf asymmetrische Weise strukturieren (Jessop 1990: 100). So sind auch europäische Instanzen und Verfahren Orte strategischer Selektivität. Sie determinieren den Zugang zu und die Einflussnahmemöglichkeiten unterschiedlicher Interessengruppen auf europäische Verfahren und Politiken (Ziltener 2000: 81). Die mit dem europäischen Integrationsprozess einhergehenden Veränderungen des institutionellen Gefüges haben daher ebenfalls differenzierte Auswirkungen auf die Möglichkeiten von verschiedenen Akteuren, ihre Interessen zu verfolgen (Jessop 1990: 117). Laut Ziltener (2000: 82) privilegiert das politische System der EU vor allem transnational organisierte Interessengruppen und Einzelunternehmen. Die Opportunitätsstruktur des europäischen Mehrebenensystems begünstigt insbesondere mobile Faktoren (Kapital, Unternehmen; Scharpf 2002: 73):

*This political mobility of capital derives from the ability of private sector actors to move outside regional or national political arenas in order to combat government practices that privilege public enterprises or reserve entire sectors for public services and thereby exclude private competitors. [...] This is a crucial development because however privileged the position of business in national political economies, that privilege stops when it encounters the autonomous preferences of the state. Political mobility gives business added leverage to challenge government practices that protect public sector economic activities at the expense of private sector competitors. (Smith 2001: 7f.)*

Auch Stone Sweet/Sandholtz (1998) gehen von ungleich verteilten Einflussnahmemöglichkeiten auf europäische Verfahren aus. Sie führen den neoliberalen

---

auf der europäischen Ebene ausgeübt. Positive Integration kann sowohl marktschaffende als auch marktkorrigierende Wirkung entfalten. In der EU kann negative Integration vergleichsweise einfach durch supranationales Recht, durch die Kommission und den EuGH im Rahmen von Beihilfe- und Vertragsverletzungsverfahren und Vorabentscheidungen durchgesetzt werden. Da EuGH-Urteile und Kommissionsentscheide nur durch einen einstimmigen Beschluss im Rat aufgehoben werden können, genügt bereits ein einziger Mitgliedstaat mit einem Interesse an der Aufrechterhaltung des Status quo, um eine Rücknahme von Entscheidungen und Urteilen zu verhindern. So werden unterschiedliche politischen Präferenzen zwischen Mitgliedstaaten selbst zur Quelle weiterer Integrationsschritte. Dahingegen ist der positive Integrationsmodus mit hohen prozeduralen Hürden verbunden. Dieser Modus ist durch einen stärker politischen Charakter gekennzeichnet: Jeder Integrationsschritt setzt einen Konsens zwischen einer entsprechenden Mehrheit (Einstimmigkeit oder qualifizierte Mehrheit) im Rat sowie die Zustimmung des EPs voraus (Scharpf 2008: 51ff.). Vergleiche hierzu auch Höpner (2013): Die wachsende politökonomische Heterogenität der erweiterten Union verringert systematisch die Wahrscheinlichkeit, in der EU sozialdemokratische Politikinhalt zu verwirklichen.

Bias des Binnenmarktprojekts zurück auf Lobbyingaktivitäten, Beschwerden und Klagen von wirtschaftlichen Akteuren, die Transaktionen über Grenzen hinweg durchführen und die durch nationale Regeln benachteiligt werden und sich daher von europäischen Regulierungen Vorteile versprechen (siehe Kapitel 3.1).

Hix/Goetz (2000) und Knill/Lehmkuhl (1999) haben im Anschluss an Scharpfs Unterscheidung zwischen positiver und negativer Integration präzisiert, wie die Verbindung zwischen institutioneller Asymmetrie und der Verschiebung von gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen auf der nationalen Ebene institutionelle Veränderungen der nationalen Systeme anstoßen und kanalisieren. Durch die Schaffung einer übergeordneten politischen und institutionellen Arena sind neue Gelegenheiten für Akteure entstanden, um Beschränkungen auf der nationalen Ebene zu umgehen. Die europäische Ebene stellt somit eine neue Opportunitätsstruktur dar. Sie bietet eine alternative Politikarena, die neue Möglichkeiten für Akteure eröffnet, ihre materiellen Interessen zu verfolgen.<sup>8</sup> Dies verändert die Regeln des politischen Prozesses auch innerhalb der Nationalstaaten. Durch das Binnenmarktregime werden einige politische Gestaltungsmöglichkeiten eingeschränkt, andere politische und institutionelle Entwicklungen hingegen verstärkt (Hix/Goetz 2000: 12). Arrangements, die nicht mit den Binnenmarktregeln kompatibel sind, müssen angeglichen werden. Bei der Anpassung der nationalen institutionellen Settings geraten Regierungen unter Druck, die veränderten Kräfteverhältnisse zu berücksichtigen. Dies eröffnet subnationalen Akteuren strategische »Gelegenheitsfenster«, ihre innenpolitischen Interessen entweder erneut in die nationale Politikarena einzubringen oder alternativ über die »Bande« der europäischen Ebene zu verfolgen. In der Folge steigt die Wahrscheinlichkeit, dass überkommene institutionalisierte Kräftegleichgewichte von Akteuren außer Kraft gesetzt werden, die von einer Veränderung profitieren würden (Knill/Lehmkuhl 1999: 1f.). Somit wirkt der Integrationsprozess als Katalysator für politische Veränderungen innerhalb der Nationalstaaten (Hix/Goetz 2000: 12; Knill/Lehmkuhl 1999: 2).

Dies ist auch im vorliegenden Fall beobachtbar. So hat der europäische Integrationsprozess die Opportunitätsstrukturen zugunsten deutscher Privatbanken

<sup>8</sup> Erstens bietet die EU eine *Exit-Option*: Wenn ein ansonsten einflussreicher Akteur, zum Beispiel die Regierung, bei der Verfolgung seiner Ziele auf der nationalen Ebene durch die öffentliche Meinung, Vetospieler oder institutionelle Mechanismen behindert wird, bietet ihm die supranationale Ebene eine Gelegenheit, diese Widerstände zu umgehen und die eigenen Interessen durch politische Initiativen auf der europäischen Ebene auch innenpolitisch durchzusetzen. Zweitens können Akteure, die in der innenpolitischen Arena bei Auseinandersetzungen unterlegen und/oder vom politischen Prozess ausgeschlossen sind, den EuGH anrufen oder die Kommission einschalten, um europarechtswidrige Praktiken zu unterbinden (*Vetoooption*). Drittens können Akteure, die formell oder informell in europäische Verfahren eingebunden sind, politische Debatten durch ihr exklusives Wissen beeinflussen (Hix/Goetz 2000: 13f.).

verändert. Sie erhielten eine Möglichkeit, durch die Einschaltung der Kommission ihre Interessen über die europäische Ebene zu verfolgen und durchzusetzen. Die supranationalen Institutionen boten ihnen also einen Hebel, um zuvor unüberwindbare innenpolitische Widerstände aufzubrechen und somit eigene, zuvor blockierte materielle Interessen nach Jahrzehnten der Auseinandersetzung doch noch durchzusetzen. So wurde im Landesbanken-Fall das politische Kräftegleichgewicht verändert, das zuvor die Position der öffentlich-rechtlichen Banken stützte: Die Koalition der Verteidiger verlor ihre Vetoposition; die vormals durch das Lager der öffentlich-rechtlichen Banken innenpolitisch blockierte Liberalisierungsoption wurde entsperret.

## 6.2 Aktivierung »schlafender« Optionen

Waren zuvor alle Bemühungen der privaten Großbanken weitgehend erfolglos geblieben, die Position von Landesbanken und Sparkassen entscheidend zu schwächen, bot die jetzt freigeschaltete Option einer Liberalisierung eine Möglichkeit, dieses Ziel doch noch zu erreichen. Das Binnenmarktprojekt eröffnete den privaten Banken in Deutschland ein Gelegenheitsfenster, die lange Zeit »schlummernden« Interventionsmöglichkeiten des europäischen Wettbewerbsrechts zu aktivieren. Auch die GD Wettbewerb hatte ein Interesse an der Aktivierung der Option. Das Verfahren gegen deutsche Landesbanken bot ihr eine Möglichkeit, ein übergeordnetes politisches Projekt zu verwirklichen: die Beschleunigung der stockenden Finanzmarktintegration durch die Etablierung von Wettbewerbsregeln für den Finanzsektor. Dieses Ziel war der Kommission bislang von den Mitgliedstaaten verwehrt worden.

Diese Vorhaben mussten jedoch erst gegen große Widerstände durchgesetzt werden. Dabei handelte die Kommission pro-aktiver, als man es von einer neutralen Behörde erwarten würde. Sie hat die Privatbanken ermuntert, eine formelle Beschwerde einzulegen und sogar gegen die Garantien vorzugehen; die GD Wettbewerb hat förmlich die »Hunde zum Jagen getragen«. Wie also wurde die »schlummernde« Option einer europarechtlich durchgesetzten Liberalisierung aktiviert und gegen den Widerstand der deutschen Seite durchgesetzt? Im Folgenden soll zunächst die motivationale Disposition der für Staatsbeihilfen zuständigen Beamten der Generaldirektion Wettbewerb beschrieben werden. Anschließend werden die Strategien der Kommission und ihre Auswirkungen auf die Koalition der Verteidiger analysiert.

### 6.2.1 Individuelle motivationale Orientierungen

Durch einen Wandel hegemonialer Paradigmen und gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse entsperrte politische und rechtliche Optionen werden nur dann auch in der Praxis aktiviert, wenn sich dafür Akteure mit kompatiblen materiellen Interessen und/oder kompatiblen individuellen ideologischen Orientierungen finden. Daher bedarf es neben einer Analyse der Diskursebene und der institutionell bestimmten Opportunitätsstruktur auch einer genaueren Betrachtung der individuellen Handlungsmotive von Akteuren, die aufgrund ihrer institutionellen Stellung über Sanktionsgewalt verfügen. Die institutionelle Stellung verleiht den Kommissionsbeamten beträchtliche Mittel, um bestimmte Ideen, wie beispielsweise eine marktliberale Wettbewerbsdoktrin, durchzusetzen (Scharpf 2008: 67). Die ordnungspolitische Prägung entscheidungsmächtiger Akteure auf der europäischen Ebene führte im vorliegenden Fall dazu, dass die Vorstellungen dieser Akteure über die Organisation von Staat und Wirtschaft (rechtlich) reproduziert wurden. Dabei waren die ordnungspolitischen Leitbilder der für den Landesbanken-Fall zuständigen GD Wettbewerb maßgeblich. Die motivationalen Orientierungen von Akteuren sind auch deshalb von Interesse, da Hegemonie stets durch die alltäglichen Praktiken auf der Mikroebene, hier bürokratische Verfahren, reproduziert werden muss. Ideologie ist somit nicht nur historisch auf der Diskursebene, sondern auch auf der Ebene individueller Handlungen ein wichtiger Faktor, um zu erklären, wie die schon immer vorhandene rechtliche, aber politisch blockierte Möglichkeit einer Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken nach ihrer Entsperrung auch als reale Handlungsoption aktiviert wurde. Daher stehen bei den folgenden Ausführungen die Beamten der Generaldirektion Wettbewerb im Mittelpunkt.

Wie Akteure gegebene Handlungsspielräume nutzen, hängt von ihren kognitiven und motivationalen Handlungsorientierungen ab (Mayntz/Scharpf 1995: 49, 52ff.). Die Richtigkeit von Erklärungen der Handlungsmotivation der Kommission, die auf das organisationspolitische Eigeninteresse von korporativen Akteuren (zum Beispiel Schneider/Werle 1989; Schmidt 1998) abstellen, wird hier nicht bezweifelt. Wie auch Cini/McGowan (1998: 52) feststellen, verfolgt die GD IV das Ziel, ihren Aufgabenbereich zu vergrößern und das Prestige der Abteilung zu mehren. Dabei vermischen sich interne organisatorische mit politischen Zielen; was das Prestige der Generaldirektion Wettbewerb vergrößert, hilft auch, eigene politische Präferenzen durchzusetzen. Jedoch kann das Streben nach größerer Autonomie allein die Handlungen der Kommission nicht vollständig erklären. Denn wenn die Kommission über Handlungsfreiräume verfügt, muss auch geklärt werden, für welche Zwecke sie ihre Kompetenzen einsetzt. Schließlich wäre es denkbar, dass die Kommission ihre Gestaltungs-

macht auch für Zwecke der positiven Integration einsetzt, wären solche Maßnahmen doch ebenso gut geeignet, ihre Kompetenzen auszudehnen (Schmidt 1998: 340; siehe zur Notwendigkeit, individuelle Handlungsmotivationen in den Blick zu nehmen, Kapitel 1.5). Was determiniert also, mit welchen politischen Inhalten diese Freiräume ausgefüllt werden und mit welchen nicht? Aufgrund der Widersprüchlichkeit wirtschaftlicher Interessen müssen die Kommissionsbeamten entscheiden, wessen Interessen sie bei der Auslegung des europäischen Rechts den Vorzug geben (vergleiche hierzu Klages 2010: 179).

Ein zentrales Motiv der Kommissionsbeamten war die Wahrung ihrer Glaubwürdigkeit. Dies wurde als entscheidend dafür angesehen, dass die Einhaltung der Wettbewerbsregeln weiterhin wirksam überwacht werden könnte (Interview IV). Zweifel an der Glaubwürdigkeit hätten die Position der Kommission gegenüber den Regierungen empfindlich geschwächt. Wäre die Praxis der Übertragung von Wohnungsbauvermögen an Landesbanken nachgeahmt worden, so die Befürchtung, hätte dies das gesamte System der Beihilfekontrolle *ad absurdum* geführt. Eine Vertragsänderung zugunsten öffentlich-rechtlicher Banken hätte gleich einen ganzen Sektor aus dem Wettbewerbsrecht ausgeklammert. Überdies wäre ein laufendes Verfahren blockiert worden. Damit wäre ein Präzedenzfall geschaffen worden, der die Autorität und Durchsetzungsfähigkeit der Kommission nachhaltig beeinträchtigt hätte (Interview III). In der GD Wettbewerb wurde der Landesbanken-Fall noch mit weiteren politischen Zielen verknüpft: Er sollte ein Signal für eine wettbewerbsrechtlich abgesicherte Entwicklung der neuen Finanzmärkte setzen; auch ließe sich eine gemeinsame Währung nicht ohne eine kohärente Wettbewerbspolitik für Finanzdienstleistungen einführen (Interview IV). Gleichzeitig ging es aber auch um das Selbstverständnis der Beamten. Sie betrachteten die Ahndung von Wettbewerbsverstößen als ihre Verpflichtung gegenüber dem »Marktbürger«, die ihre Existenz rechtfertige. Die Beamten wollten durch Erfolge bei der Verbesserung des Wettbewerbs den Unionsbürgern etwas »zurückzahlen« (Interviews IV, XIX). Außerdem verstieß die Sonderbehandlung für öffentlich-rechtliche Banken gegen das Gerechtigkeitsempfinden der Beamten. Die Benachteiligung der Privatbanken wurde als ungerecht wahrgenommen (Interview XIX). Die Beamten wollten einen *fairen* Wettbewerb gewährleisten (Interview XV). Im Sinne eines *level playing field* sollten für alle Marktteilnehmer gleiche Wettbewerbsbedingungen gelten. Des Weiteren wurde die Ausweitung der grenzüberschreitenden Aktivitäten der Landesbanken, insbesondere der WestLB, als »Pervertierung« angesehen (Interview III). Aus Sicht der Kommission verteidigten die Bundesländer die Landesbanken ohnehin zum Teil aus unlauteren Motiven. Demnach dienten Landesbanken den Politikern als »Privatkasse« und ermöglichten ihnen lukrative Posten nach dem Karriereende (Interviews IV, XV, XIX). Überdies missbrauchten die Bun-

desländer die Landesbanken zur Finanzierung von politischen Projekten beziehungsweise zur Erfüllung von Wahlversprechen. Landesbanken waren Banken, »die nie Nein sagen« (Interview XIX). In den Augen der Beamten der GD IV war dies ein skandalöser Missbrauch von Steuermitteln (Interview IV). Schließlich spielte auch der Ehrgeiz der Beamten eine Rolle. Das Verfahren gegen Landesbanken war ein bedeutender, aufsehenerregender Fall, bei dem Deutschland heftigen Widerstand leistete und teilweise mit harten Bandagen kämpfte (Interviews VI, XIII; Van Miert 2000).

Aber auch ordnungspolitische Auffassungen über die Organisation von Staat und Wirtschaft waren wichtige Bezugspunkte der Kommissionsbeamten. In Kapitel 6.1.1.1 wurde die Bedeutung von Ideen, Diskursen, Ideologie oder ökonomischen Paradigmen für politische Prozesse auf der Makroebene dargelegt. Darüber hinaus haben hegemoniale ordnungspolitische Leitbilder aber auch eine handlungsleitende Funktion für *individuelle* Handlungen und Entscheidungsprozesse auf der Mikroebene. In der Literatur wird Ideologie als Heuristik oder Set von Leitbildern verstanden, der Akteuren als Handlungsorientierung dient (so zum Beispiel Hall 1992: 91f.). Ökonomische Paradigmen sind Grundlage für individuelle Beurteilungsmaßstäbe, Problemwahrnehmungen sowie mögliche Lösungsansätze (Schmidt 2002: 214). Blyth (2002: 11) fasst zusammen:

Economic ideas provide agents with an interpretative framework, which describes and accounts for the workings of the economy by defining its constitutive elements and »proper« (and therefore »improper«) interrelations. Economic ideas provide agents with both »scientific« and a »normative« account of the existing economy and polity, and a vision that specifies how these elements *should* be constructed.

Ideen dienen Akteuren folglich als *sense-making device*, als Handlungsanleitungen, was »gute« Politikziele sind und wie diese verwirklicht werden können. Sie können als verdichtete Weltbilder aufgefasst werden, die abstrakte äußere Rahmenbedingungen in sinnhafte Handlungskontexte transformieren (Münnich 2010: 50).

In der Europaforschung wird weitgehend anerkannt, dass die Generaldirektion Wettbewerb eine starke marktliberale Prägung aufweist und in dieser Hinsicht eine der ideologisch am stärksten »getriebenen« Abteilungen innerhalb der Kommission darstellt (McGowan 2000: 122): »If the Rome Treaty were imbued with the philosophy of free competitive markets then this philosophy found its natural home within DGIV« (McGowan/Wilks 1995: 149). McGowan/Wilks (1995: 151f.) sprechen sogar von einem »crusading spirit of the DGIV evangelists« oder von »ayatollahs of competition«.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Selbst der deutsche Kommissar und FDP-Politiker Martin Bangemann bezeichnete 1991 die Beamten der GD Wettbewerb in einem Disput über eine blockierte Fusion als »Ayatollahs« und »Gurus« (Lavidas/Mendrinou 1999: 24).

DGIV staff are proud to work in the competition policy field; they are loyal towards and defensive of their »institution« and feel that the mission they have is an important and necessary one. It is the missionary zeal that identifies the DGIV culture as different from others in the Commission. (Cini/McGowan 1998: 52)

Wie Cini/McGowan (1998) in ihrer Studie über die europäische Wettbewerbspolitik zeigen, dominieren innerhalb der Generaldirektion der Glaube an Individualismus und die Mündigkeit des Konsumenten, das Misstrauen gegenüber großen Unternehmen und eine generelle Ablehnung von Einmischungen des Staates in die Wirtschaft. Besonders die antiinterventionistische Einstellung der Beamten ist laut Cini/McGowan (1998) ein intrinsisches Element der Ideologie der Generaldirektion Wettbewerb. Marktliberale Ideen bilden die philosophische und wirtschaftstheoretische Grundlage der europäischen Wettbewerbspolitik (Cini/McGowan 1998: 51).<sup>10</sup> Die Beamten der GD IV werden von einer *epistemic community* von Wirtschafts- und Rechtsexperten beeinflusst. Wie McGowan (2000: 124) feststellt, ist der wettbewerbspolitische Ansatz der Generaldirektion seit Beginn der 1990er-Jahre jedoch stärker in der ökonomischen Theorie verwurzelt als zuvor, als die DGIV noch in größerem Ausmaß von Juristen dominiert wurde (so auch Cini/McGowan 1998: 50).

Aus Sicht der Beamten der Generaldirektion Wettbewerb ist die Schaffung eines gemeinsamen, auf fairem und freiem Wettbewerb beruhenden Marktes essenziell mit der Vertiefung der europäischen Integration verknüpft: »Attachment both to the integration process and to market mechanisms as a means of achieving further European integration is a source of staff motivation« (Cini/McGowan 1998: 52). Die Verknüpfung von Wettbewerbskontrolle und Integration ist auch unter strategischen Gesichtspunkten besonders bei Beihilfestreitigkeiten für die Kommission von Vorteil: Eine Schwächung des Beihilferegimes würde demnach unmittelbar die Wohlstandszuwächse des Binnenmarktprojekts gefährden sowie die gesamte europäische Integration infrage stellen (Smith 1998: 69f.). Dies schreckt Regierungen davor ab, die Kommission durch Nichtbefolgung von Beihilfeentscheidungen zu schwächen. Cini/McGowan (1998: 53) fassen ihre Betrachtung der Generaldirektion Wettbewerb wie folgt zusammen:

In sum, DGIV may be characterised as a powerful semi-autonomous institution in possession of a legal and neo-liberal ethos, which is not unlike a federal agency. Its staff are highly

10 Das Weltbild der Beamten der GD Wettbewerb übersetzt sich jedoch in der Praxis nicht in eine vergleichbar kohärente Wirtschaftspolitik. Laut Cini/McGowan (1998: 51f.) ist die konkrete Ausgestaltung der Wettbewerbspolitik durch einen pragmatischen Konsens zwischen Neoliberalismus und Neo-Keynesianismus gekennzeichnet, bei dem Ausnahmen von der Regel aufgrund regionaler oder sozialer Beweggründe zugelassen werden. Die Ursache dafür sind die bereits eingehend beschriebenen widerstreitenden Interessen mit anderen Generaldirektionen der Kommission (siehe Kapitel 1.4).

motivated and its organisational and policy goals are the creation of both a competitive and integrated European economy and the maintenance of its own high status within the Commission. These basic attributes [...] are based on a pivotal assumption: namely, that it is right and proper that DGIV should have the powers and autonomy it does and that constraints placed upon it are unnecessary, reducing its effectiveness. The culture of DGIV endows its officials with a self-confident activism.

Das für diese Studie erhobene empirische Material gibt Aufschluss über die ideologische Orientierung vor allem der für staatliche Beihilfen zuständigen Beamten der GD Wettbewerb. Die Befunde bestätigen, dass sich ihre ordnungspolitischen Leitbilder an einem liberalen (hayekschen) Wettbewerbsideal orientieren. Danach stören staatliche Eingriffe die effizienzsteigernde Funktion des Wettbewerbsmechanismus. Zwar seien staatlich geführte Institute nicht *per se* inakzeptabel, allerdings sei die Übernahme von wirtschaftlichen Aufgaben durch öffentliche Träger nur dort zulässig, wo keine private Initiative vorhanden ist (Interviews IV, XIII).<sup>11</sup> Denn Subventionen hemmten und verzerrten den Wettbewerb, bremsten die Innovationstätigkeit und führten zur Entstehung von Ineffizienzen (Interview XV).

Sagen wir mal so, ich glaube nicht, dass es *per se* hier irgendjemanden gibt, der etwas gegen Landesbanken oder Sparkassen hat oder gehabt hat, im Gegenteil [...]. Man darf das nicht unterschätzen, es gibt hier im Haus so etwas wie, wie soll ich es sagen, das Gefühl, dass wir einen Auftrag haben, den es zu erfüllen gilt, Sendungsbewusstsein ist viel zu stark, aber wir glauben an das, was die Basis im Vertrag ist, Marktwirtschaft, freie Marktwirtschaft, soziale Marktwirtschaft; jedenfalls ein Marktgefüge, ein Wettbewerbsgefüge, und dass die Beihilferegeln ein wichtiger Bestandteil sind, um das zu schützen, unabhängig davon, ob es sich um ein öffentliches Unternehmen oder ein privates Unternehmen handelt [...]. Aber hier geht es im Prinzip um einen dauerhaften Wettbewerbsvorteil, der den Wettbewerb verzerrt, und damit von unserem Glaubensdogma her schlussendlich auch den Konsumenten schädigt. Natürlich könnte man sagen, kurzfristig sind Subventionen gut für den Konsumenten; wenn ein Autohersteller Subventionen bekommt, dann kann er sein Auto billiger verkaufen, dann ist das gut für den Konsumenten. Aber das bringt auch das Wettbewerbsgefüge durcheinander, das hemmt die Innovationen bei anderen, das führt dazu, dass nicht der effizienteste Wettbewerber am stärksten am Markt ist usw. Langfristig ist es deswegen zuungunsten der Konsumenten, der Verbraucher, der Unternehmen als Kunden. Aus all diesen Überlegungen heraus, wenn wir dann etwas sehen, bei dem wir das Gefühl haben, da läuft wirklich ganz klar etwas falsch, dann hat die Kommission gar keine andere Möglichkeit, als tätig zu werden.  
(Interview XV/Generaldirektion Wettbewerb)

Von einem freien Wettbewerb hingegen profitierten letztlich sowohl Konsumenten als auch Unternehmen, da Konkurrenz die Innovationstätigkeit und

<sup>11</sup> Diese Konzeption unterscheidet sich insofern von einem reinem hayekschen Ideal, als dass öffentliche Eingriffe aus einer wohlfahrtsökonomischen Sicht bei Marktversagen gerechtfertigt sind (siehe hierzu Blauberg 2009: 55ff.).

Wettbewerbsfähigkeit fördere (Interview XIX). Staatliche Eingriffe führten zu Wettbewerbsverzerrungen, da öffentliche Unternehmen im Vergleich zu privaten keine Kapitalkosten erwirtschaften müssten. Ohne die Notwendigkeit, Gewinne zu erzielen, fehle der disziplinierende Anreiz, effizient zu sein (Interview XV). Staatliche Unternehmen werden generell als ineffizient angesehen (Interview XIX).

Das ist doch reiner Unsinn, das ist ein Unsinn-Argument. Man muss öffentliche Unternehmen haben, um mehr Wettbewerb zu haben? Ha, ja, na dann, wenn es keine Bank gibt, okay, dann könnte man eventuell eine zweite Bank schöpfen, aber dann für fünf Jahre als Staatsbank und dann privatisieren. Aber Staatsunternehmen sind nun einmal nicht so effizient wie Privatunternehmen, das ist ganz klar. Jedenfalls ist das meine Auffassung. Und man kann schon Staatsunternehmen haben, aber bitte mit einem großen privaten Sektor, sodass der Privatsektor den Staatssektor zwingen kann, wenigstens so rationell wie möglich zu arbeiten, aber nicht 40 Prozent der Bankaktivitäten in Staatshänden, weil das effizienter sein würde für den Wettbewerb. Das ist völliger Unsinn, wenn man so viele Banken hat wie in Deutschland. [...] Wir haben so ein Axiom, dass ein sauberer Wettbewerb für Kunden besser ist und auf längere Sicht auch für Unternehmen. Die können dann nicht verknöchern, ja, das ist auch gut. Auf längere Sicht ist Wettbewerb der einzige richtige Antrieb zum Wohlstand. Es muss ein richtiger Wettbewerb sein [...]. Aber ein offener, richtiger Wettbewerb, ja, ich glaube, das ist ein Axiom, dass das besser ist. (Interview XIX/Generaldirektion Wettbewerb)

Wolle man gewährleisten, dass öffentliche Unternehmen den Wettbewerbsmechanismus nicht stören, müssten sie ebenfalls auf das Ziel der Gewinnerorientierung verpflichtet werden.<sup>12</sup>

Diese Beschreibung der Generaldirektion Wettbewerb sollte jedoch nicht dazu verleiten, die GD IV als homogenen Akteur anzusehen: Es bestehen durchaus Spannungen innerhalb der Generaldirektion Wettbewerb (siehe auch Kapitel 1.4). Im vorliegenden Fall verliefen die Gegensätze in der GD IV zwischen politischer Ebene und dem bürokratischen Apparat. Während die politische Ebene sowohl politisch-strategische Kalküle in ihre Entscheidungen einbezog (zum Beispiel Vollendung des Binnenmarkts beziehungsweise der Finanzmarktintegration, potenzielle Gefahren für die Einführung des Euro, Unterstützung der Mitgliedstaaten für andere politische Projekte, Sicherung der Zustimmung der anderen GDs; Grossman 2006: 339f.) als auch eine generelle Präferenz für Kompromisse hatte und daher teilweise bremste, kann der bürokratische Apparat als »ordnungspolitisch puristisch« charakterisiert werden. Der Ansatz der Beamten lässt sich als technokratisch beschreiben. Politische Abwägungen wurden, anders als auf der politischen Ebene, weniger stark berück-

12 Darüber hinaus würden öffentliche Garantien die Gefahr eines *moral hazards* bergen (Interview XV). Letztlich käme der Steuerzahler für die Kosten der Risiken der staatlichen Haftung auf. Die Garantien stellten somit eine Form der Quersubventionierung dar (Interview XIX).

sichtigt. Dies beobachtet auch Blauburger (2009: 116): »Politische Erwägungen, etwa hinsichtlich der Vereinbarkeit der Entscheidung mit den Zielen anderer Generaldirektionen und ihre Durchsetzbarkeit nach außen werden nach oben hin in der Entscheidungshierarchie bedeutender.« Das folgende Zitat illustriert das Verhältnis zwischen der politischen Ebene und dem bürokratischen Apparat während des Landesbanken-Verfahrens und macht Unterschiede zwischen den jeweiligen Wettbewerbskommissaren deutlich:

Da kann es dann sehr viel Widerstand geben, politischen Widerstand, vor allem, wenn es um etwas Heikles und politisch Sensibles geht. Aber der Druck der technischen Analyse im Rahmen eines bestehenden Vertragsregelwerks ist einfach so stark, dass man zwar politisch quasi einen Deckel drauf halten kann für gewisse Zeit, aber nicht ewig [...]. Es war etwas, wo die technische Ebene über einige Jahre hinweg gepushed hat und wo der politischen Ebene die Sensibilität der Geschichte bewusst war, und wir einiges an politischem Widerstand zu überwinden hatten. Insoweit war auch innerhalb der Kommission einiges an Überzeugungsarbeit zu leisten, dass das notwendig ist und dass das eine wichtige Sache ist. Wir hatten dann sicher auch den Vorteil, dass Mario Monti ein stärker ökonomisch orientierter Kommissar war, mit einem technokratischen Hintergrund, der weniger politisch war als Karel Van Miert. Der war ein gewachsener Politiker, während Monti aus dem akademischen Bereich kam und an die Dinge anders herangegangen ist. Bei ihm sind auch die ökonomischen Argumente stärker ins Gewicht gefallen, im Vergleich zu den politischen, im Verhältnis zu Van Miert, der die Sachen sicher anders gewichtet hat. (Interview XV/Generaldirektion Wettbewerb)

Eine Besonderheit der GD IV ist die lange Verweildauer der Beamten: Mitunter verbleiben Beamte mehr als zehn Jahre in der Generaldirektion Wettbewerb (Cini/McGowan 1998: 48f.). Die einfache Tatsache, dass die politische Ebene stärker personellen Fluktuationen ausgesetzt ist als der bürokratische Apparat, ist ein Grund dafür, dass die politische Ebene Verfahren allenfalls verzögern kann, da die untergeordneten Beamten ihre Ziele über längere Zeiträume hinweg verfolgen können.

Such continuity contributes to the strong ethos which pervades DGIV, a mixture of economic liberalism (though officials are not the doctrinal »Ayatollahs« portrayed by some critics) and commitment to the law as a vehicle for integration. (McGowan 2000: 122)

In diesem Spannungsverhältnis zwischen politischer und technokratischer Logik setzte sich daher langfristig die technokratische Logik des bürokratischen Apparats durch. Die Beamten der GD Wettbewerb waren über den gesamten Zeitraum hinweg die treibende Kraft.

## 6.2.2 Die Auswirkungen der Kommissionsstrategien auf die Koalition der Verteidiger

Der Fall dokumentiert eindrücklich, dass die Kommission ein strategiefähiger politischer Akteur ist. Das folgende Zitat stammt von einem Interviewpartner aus der politischen Ebene der Generaldirektion Wettbewerb. Es illustriert, dass die Kommission politische und strategische Überlegungen systematisch in ihr Kalkül einbezog.

Man muss sagen, die Durchsetzung der europäischen Marktregeln [...] war ein wahnsinniges Programm [...]. Denn was da alles drin steckt an Potenzial, einmal der sachlichen Lösungssuche, aber auch der politischen Umsetzung, der politischen Durchsetzung und dann der Sanktion von Verletzungen dieser neu eingeführten Regeln. Das war ein mörderisches, riesiges Programm. Und ein kluger, analytischer Politiker musste sich sagen: Also wir können jetzt hier nicht sozusagen die Revolver ziehen und in alle Richtungen schießen, sondern wir müssen sehen, wo eigentlich der Kernbereich ist. Und von diesem Kernbereich aus muss man dann Schritt für Schritt diese Marktregeln durchsetzen, wobei man immer wieder auch die taktische Frage stellen muss, wo ist die höchste Dringlichkeit? Wo bringt es die größten politischen und wirtschaftlichen Ergebnisse? Und wo ist Aussicht auf Erfolg, was das Politische und das Bewusstsein der Bevölkerung und der politischen Akteure angeht? [...] Und so musste man sich Schritt für Schritt seinen Weg suchen. Und da gab es die Nur-Juristen, die sagten, das ist ein Verstoß, das ist eine Wettbewerbsverzerrung. Natürlich waren das Verstöße, aber das ist nur der erste Schritt der Operation. Der zweite Schritt ist, was müsste man eigentlich ändern, um diesen Verstoß auszuräumen? Und wo müsste man da anpacken? Ist das eine Sache in einem Mitgliedstaat? Ist das in allen Mitgliedstaaten? Wie ist der Widerstand? Was sind die Implikationen, wenn man an dieser Schraube des Gesamtsystems dreht? Mit anderen Worten, es zeigt sich, dass die Schaffung eines großen Binnenmarktes oder die Verwirklichung der EWG- oder EU-Prinzipien nicht nur ein formales Programm ist, sondern dass das eine dramatische Herausforderung für jeden politischen Akteur ist und dass der eben, wenn er Aussicht auf Erfolg haben will, bevor er eine solche dramatische Konfrontation mit dem Status quo beginnt, sich natürlich auch die Frage stellen muss, wo habe ich denn da eine Chance? Und da hier hundertfünfzig Projekte gleichzeitig identifiziert werden können, wo ist der beste Zugang? Man kann nicht die Welt in dreißig Tagen verändern. Wo ist der Einstieg und wie kann man hier einen einigermaßen logischen, plausiblen Pfad in diesem Wirrwarr, diesem Urwald entwickeln und dadurch dann nach und nach den Pfad der Tugend erweitern, zusätzliche Dynamik entwickeln, auch von Entwicklungen in anderen Bereichen profitieren, die sich hier positiv oder negativ auswirken können. (Interview IV/Generaldirektion Wettbewerb)

Bei der Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland kam es aufgrund der weitreichenden Kompetenzen der GD Wettbewerb zu einem letztlich ungleichen Kräftemessen zwischen dem technokratischen Ansatz der Kommission und den politischen Gegenstrategien der nationalen Akteure, bei der die politische Logik den Kürzeren zog. Wie gezeigt, kombinierte die Kommission massiven wirtschaftlichen und juristischen Druck mit politischen Strategien, die auf die Interessenunterschiede zwischen den Verteidigern ziel-

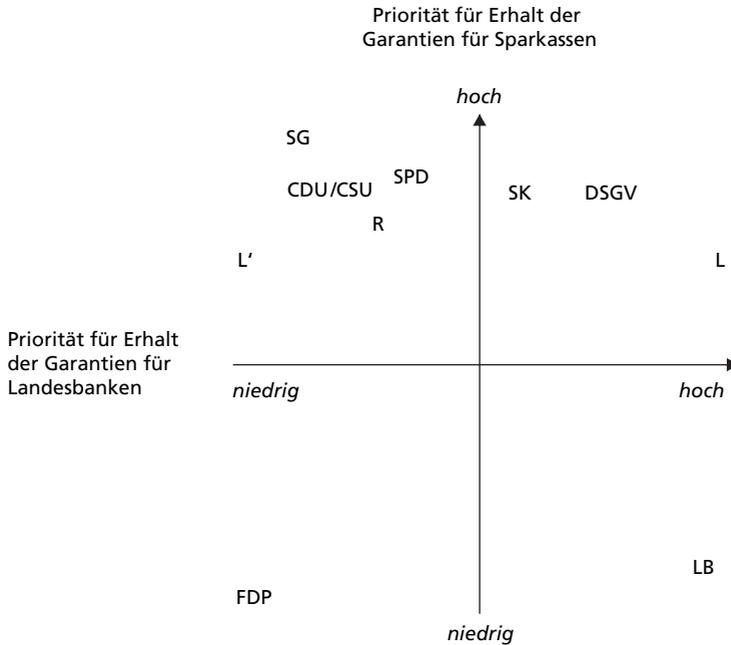
ten. Unter dem Druck der kombinierten rechtlichen und politischen Ressourcen brach die Koalition der Verteidiger schließlich auseinander.

Die Strategien der Kommission hatten dabei drei Effekte. Erstens führten die Unwirksamkeit der politischen Gegenstrategien sowie der juristische und wirtschaftliche Druck zur Neubewertung der Situation und zu einer strategischen Neuausrichtung vor allem der Sparkassen. Aber auch einige Politiker schätzten die Situation nun anders ein. Marktliberale Kräfte in der CDU sowie Pragmatiker in der SPD wurden gestärkt. Die Unterstützung für öffentlich-rechtliche Banken wurde also auch entlang einer Links-Rechts-Achse, vor allem auf der rechten Hälfte des Politikspektrums, bei der CDU, aufgebrochen. Diese Abkehr der Politiker von den Landesbanken lässt sich auch auf eine Delegitimierung der Landesbanken zurückführen. Zum einen hatte aufgrund von Misswirtschaft und zahlreichen Skandalen in der Vergangenheit der Ruf der Landesbanken stark gelitten. Zum anderen hatten sich die Landesbanken vor allem im Verlauf der 1990er-Jahre immer weiter von ihrem eigentlichen Geschäftsauftrag entfernt und die Garantien in einer Art und Weise genutzt, wie es ursprünglich nicht vorgesehen war, nämlich in erster Linie für den Ausbau des internationalen Kapitalmarktgeschäfts (siehe Seite 119ff.). Sobald zwischen Landesbanken und den als beschützenswert angesehenen Sparkassen eine Differenzierung möglich wurde, entkoppelte sich auch die normative Bewertung von Sparkassen und Landesbanken. Die Landesbanken wurden nicht länger automatisch mit dem positiven Image der Sparkassen verknüpft.<sup>13</sup>

Die Garantien hatten für die Sparkassen einen deutlich geringeren wirtschaftlichen Stellenwert als für die Landesbanken. Vor allem waren die Sparkassen daran interessiert, den Zusammenhalt der Sparkassenfinanzgruppe zu sichern und die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts zu verteidigen. Daher waren sie zu Zugeständnissen bereit, solange die Anstaltsform erhalten und ihr Geschäftsmodell unangetastet blieb. Interessendivergenzen zwischen Landesbanken und Sparkassen, aber auch zwischen Bundesländern und Bundesregierung brachen auf. Die Interessenunterschiede der Akteure auf der deutschen Seite können mit einem Koordinatensystem veranschaulicht werden (siehe Abbildung 6-1). Auf der x-Achse werden die Positionen der Akteure entsprechend der Priorität, die für sie der Erhalt der Garantien für Landesbanken hatte, angeordnet. Auf der y-Achse wird ihre Priorität für den Erhalt der Haftungsinstitute für Sparkassen abgebildet.

13 Dies wird in einer Äußerung des EP-Abgeordneten Görlach (SPD) deutlich: Der Wettbewerbsvorteil der Landesbanken sei nicht gerechtfertigt, wenn Landesbanken als Global Player auftreten, anstatt die Kreditversorgung des heimischen Mittelstands zu gewährleisten (*Capital*: »Die Monopole wackeln«, H. 13/2000).

Abbildung 6-1 Interessenunterschiede innerhalb der Verteidiger-Koalition



LB	Landesbanken	SG	Städte und Gemeinden
SK	Sparkassen	L	Länder mit Landesbanken
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband	L'	Länder ohne/mit schwacher Landesbank
R	Bundesregierung		

Wurde zuvor der Nutzen aus der Aufrechterhaltung der Koalition ( $U_K$ ) als höher bewertet als die Kosten, die aus den Interessendivergenzen entstanden ( $K_D$ ), wurden nun die Kosten eines Kommissionsentscheids ( $K_E$ ) höher als der Nutzen aus der Aufrechterhaltung der Koalition bewertet; die Koalition der Verteidiger zerbrach, die deutsche Seite gab nach (siehe Tabelle 6-1).

Zudem eröffnete die Kommission mit dem Angebot einer Sonderrolle für die Sparkassen eine Exit-Option für einige Mitglieder der Verteidiger-Koalition. Interessanterweise war diese Option aus den oben genannten Gründen für die Sparkassen (SK) selbst zunächst nicht annehmbar. Aber Interessendivergenzen zwischen Bundesländern mit starken Landesbanken (vor allem NRW, Bayern und Baden-Württemberg) (L) und Bundesländern ohne oder mit kleineren Landesbanken (L') artikulierten sich nun, da Länder, die wenig von der Unterlegung

Tabelle 6-1 Phasen der Verteidiger-Koalition

*1945–1994 Unangefochtene Stabilität*

Die Koalition aus Landesbanken, Sparkassen und Politik ist stabil.

Interessendivergenzen sind nicht handlungsrelevant, weil

- a) kein machtvoller, externer Herausforderer existiert;
- b) die Allianz bis in die 1980er-Jahre diskursiv und ideologisch abgesichert wird durch einen allgemein akzeptierten und übergreifenden Konsens über die Rolle des Staates in der Ökonomie, speziell über die Aufgabe öffentlicher Banken als Kontrapunkt zur Macht der privaten Banken sowie als Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge; dieser hegemoniale Diskurs ebnet die Interessendivergenzen ein.

$$U_K > K_D$$

*1994–1999 Herausgefordert, aber geeint*

Die Koalition aus Landesbanken, Sparkassen und Politik ist stabil.

Interessendivergenzen sind nicht handlungsrelevant, weil

- a) sich in dieser Phase externe Herausforderer formieren, deren Durchsetzungskraft aber zunächst als gering eingeschätzt wird;
- b) der hegemoniale Konsens sich zwar bereits in Auflösung befindet und die Auffassung vorherrscht, der Staat habe sich aus der Ökonomie herauszuhalten, das Image der Sparkassen aber weiterhin positiv besetzt ist.

$$U_K > K_D$$

*1999–2001 Erosion*

Die Allianz aus Landesbanken, Sparkassen und Politik erodiert.

Die Interessendivergenzen werden handlungsrelevant, weil

- a) ein machtvoller externer Herausforderer, der seine Durchsetzungsfähigkeit bereits unter Beweis gestellt hat, massiven Druck ausübt;
- b) die Sparkassen aus der Koalition herausgelöst werden; der hegemoniale Diskurs sich gewandelt hat; die normative Klammer entfällt, die die Interessendivergenzen hätte eibebnen können;
- c) die Unterstützung der Politik entlang der Rechts-Links-Achse aufbricht.

$$K_E > U_K < K_D$$

*Seit 2001 Dambruch*

- Die Sparkassen emanzipieren sich von den Kommunen und orientieren sich stärker am Markt.
- Erste Träger wollen Sparkassen verkaufen, um ihre Haushalte zu sanieren.
- Bei der Novellierung von Sparkassengesetzen von Länderregierungen mit FDP-Beteiligung werden stammkapitalähnliche Konstruktionen eingeführt (nach politischen Auseinandersetzungen werden zwar Verkaufsverbote formuliert, die aber einen potenziellen Angriffspunkt für die Kommission bieten).

der Geschäftsaktivität ihrer Landesbanken mit Garantien profitierten, keinen Grund mehr hatten, die Landesbanken stellvertretend für die Sparkassen zu verteidigen. Bundesländer mit vergleichsweise geringem Interesse an dem Erhalt der Staatshaftung für Landesbanken könnten sogar eine Präferenz für die Schwächung der Landesinstitute entwickelt haben, da sie befürchteten, in struktur- und standortpolitischen Fragen gegenüber Ländern mit dominanten Landesbanken

das Nachsehen zu haben.<sup>14</sup> Dieser Effekt der Kommissionsstrategien lässt sich mithilfe einer »Teile-und-herrsche«-Logik beschreiben (Schmidt 2000). Schmidt (2000: 46f.) zeigt am Beispiel des Flughafensektors, wie die Kommission die Opposition der Mitgliedstaaten gegen eine europaweite Liberalisierung nicht nur entzweit, sondern auch Gegner der Liberalisierung dazu gebracht hat, das Vorhaben der Kommission zu unterstützen. Die Kommission leitete Verfahren gezielt gegen einzelne Staaten ein, die zuvor eine europaweite Liberalisierung im Rat abgelehnt hatten. Durch die so erzwungene selektive Liberalisierung einiger nationaler Flughafensektoren veränderte sich die Position der betroffenen Mitgliedstaaten in Bezug auf eine europaweite Liberalisierung. Nachdem ihre Märkte für ausländische Anbieter geöffnet wurden, wollten sie sicherstellen, dass heimische Firmen gleiche Zugangsbedingungen zu anderen Ländern haben würden. Damit hatte die Kommission nicht nur die Zahl ihrer Widersacher verringert, sondern gleichzeitig neue Verbündete für ihre politischen Ziele gewonnen.

Ein ähnlicher Effekt lässt sich auch im Verfahren gegen öffentlich-rechtliche Banken beobachten. Das Gambit der Kommission hat die Präferenzen der Akteure aufseiten der Verteidiger-Koalition verändert. Die Positionen der einzelnen Akteure lassen sich ebenfalls anhand eines Koordinatensystems abbilden (siehe Abbildung 6-2). Auf der x-Achse ist die Präferenz bezüglich des Erhalts beziehungsweise der Abschaffung der Garantien abgebildet. Das Lager der Verteidiger wurde gespalten, die Kommission war nicht länger mit einer geschlossenen Abwehrfront konfrontiert.

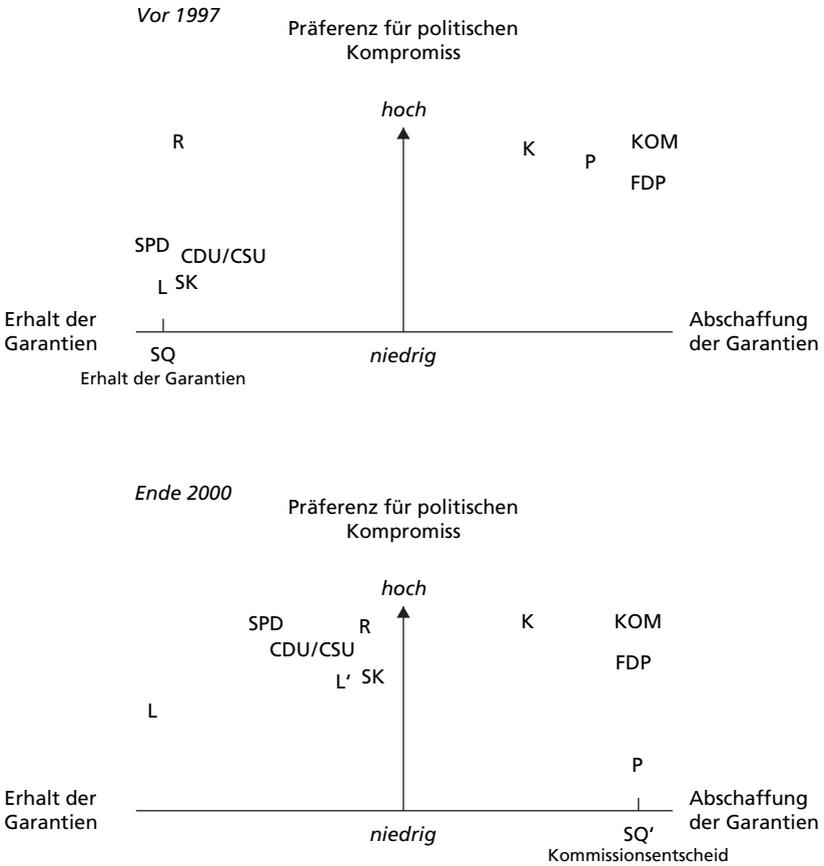
Der zweite Effekt lässt sich mithilfe einer »Wahl-des-kleineren-Übels«-Logik beschreiben (Schmidt 2000, 2001). Schmidt erläutert am Beispiel der Liberalisierung des Elektrizitätssektors, wie die Kommission durch die gezielte Androhung von Vertragsverletzungsverfahren die Präferenzen der Mitgliedstaaten im Rat bezüglich einer gemeinsamen Energiepolitik verändert hat. Da die Rückfallposition bei Nicht-Einigung im Rat nicht der Ausgangszustand gewesen wäre, sondern eine ungesteuerte Liberalisierung durch den EuGH, war eine Übereinkunft im Rat, verglichen mit der neuen Rückfallposition, das »kleinere Übel«. Die Mitgliedstaaten einigten sich schließlich auf eine gemeinsame Richtlinie.

Im vorliegenden Fall ist zu beobachten, wie die Kommission (KOM) durch die Abwehr des Amsterdamer Versuchs sowie die Demonstration ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegen alle Widerstände im Wfa-Verfahren die Rückfallposition

---

14 Auch die Bundesregierung (R) hatte kein direktes Interesse am Erhalt von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für Landesbanken, da sie keinerlei Einfluss auf die Landesbanken hatte. Lediglich für das Förderinstitut des Bundes, die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), wollte die Bundesregierung die Garantien erhalten: Im März 2002 vereinbarte die Bundesregierung mit der Kommission ein Sonderabkommen über die KfW, nach dem die Haftungsinstitute für die Förderbankaktivität aufrechterhalten werden sollten (»Verständigung II«).

Abbildung 6-2 Veränderung der Rückfallposition (»Wahl des kleineren Übels«) und Veränderung der Präferenzen (»Teile und herrsche«)



SQ	Status quo	R	Bundesregierung
K	Kompromiss	L	Landesbanken und Länder
KOM	Kommission	L'	Länder ohne/mit schwacher Landesbank
P	Privatbanken	SK	Sparkassen

für die deutschen Akteure verschoben hat (siehe Abbildung 6-2). Nicht der Status quo (SQ, Erhalt der Garantien) war länger die Rückfallposition bei Nicht-Einigung, sondern ein Kommissionsentscheid (SQ') mit den oben angedeuteten fatalen Konsequenzen für die öffentlich-rechtlichen Banken: eine sofortige Abschaffung der Garantien für Landesbanken und Sparkassen mit rückwirkender Rückzahlung des Beihilfewertes und möglicher Einzelüberprüfung aller Spar-

kasseninstitute. Die Verteidiger entschieden sich zur »Wahl des kleineren Übels«, da nun ein Kompromiss (K) den eigenen Präferenzen näher lag als die neue Rückfallposition (SQ'). So konnte die deutsche Seite zumindest die Rahmenbedingungen der Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen beeinflussen.

Die y-Achse bildet die Präferenzen der Akteure für einen politischen Kompromiss ab. Die Kommission hatte prinzipiell eine Präferenz für eine einvernehmliche Lösung. Sie zog eine von beiden Seiten akzeptierte Einigung wegen der einfacheren politischen Durchsetzbarkeit einem Kommissionsentscheid vor (siehe Abschnitt über die Vorteile für die Kommission durch rechtliche Differenzierung der Beihilfen in Kapitel 5.2.4). Diese Präferenz ergab sich aus den politischen Kalkülen der politischen Ebene der GD Wettbewerb: Bei einer für beide Seiten akzeptablen Einigung konnte ein Konflikt mit einem Mitgliedstaat, auf dessen Unterstützung man bei der Verfolgung anderer politischer Ziele angewiesen war, einvernehmlich beigelegt werden. Zudem barg eine potenziell unstrittene kommissionsinterne Abstimmung die Gefahr einer Beeinflussung durch Mitgliedstaaten. Auch der Ausgang eines möglichen Gerichtsverfahrens war für die Kommission nicht zweifelsfrei vorherzusagen. Hätte der EuGH oder der tendenziell aus Sicht der Kommission restriktiver urteilende GEI die Kommission in ihre Schranken gewiesen, wäre dies gleichbedeutend mit einer Auferlegung endgültiger Kompetenzgrenzen gewesen. Dies hätte die Position der Kommission nachhaltig geschwächt (vergleiche hierzu Schmidt 1998: 311f.). Diese Unsicherheiten konnten durch eine Einigung vermieden werden.

Drittens hatte die Kommission durch die Veränderung des Status quo auch die Vetopositionen beeinflusst (vergleiche hierzu Scharpf 1988: 257f.): Jeder Akteur, der vor der »Verständigung« eine Veränderung der Sparkassengesetzgebung hätte durchsetzen wollen (Privatbanken, FDP), hätte im politischen Willensbildungsprozess zunächst die entsprechenden Mehrheiten organisieren müssen, da sonst der Ausgangszustand erhalten geblieben wäre.<sup>15</sup> Anders ausgedrückt, die Verteidiger des Status quo hatten eine Vetoposition inne, solange nur eine politische Minderheit an Veränderungen interessiert war: Bei einer Nicht-Einigung wäre der Ausgangszustand die Rückfallposition gewesen. Durch die Intervention supranationaler Institutionen fand jedoch eine »Umkehrung der Lastenverteilung im politischen Willensbildungsprozess« (Dobler 2008: 532f.) statt. Durch die veränderte Ausgangslage wurde die Mehrheitsbildung nun denjenigen Akteuren aufgebürdet, die eine Wiederherstellung des Ausgangszustands anstrebten. Damit erhielten Akteure mit zuvor nicht durchsetzbaren Zielen eine Vetoposition, mit der sie die Wiederherstellung des Status quo ante blockieren konnten (vergleiche auch Höpner 2010: 180). So hatte es die FDP in

---

<sup>15</sup> Diesen Hinweis verdanke ich Fritz W. Scharpf.

Rheinland-Pfalz zur Bedingung für eine Koalition mit der SPD gemacht, dass Stammkapitalkonstruktionen für Sparkassen eingeführt würden, die grundsätzlich handelbar sind. Insofern stieß die »Verständigung« also einen endogen verstärkten Liberalisierungsprozess an, der über die von der Kommission gesetzten Vorgaben hinausging. Die Errichtung von Dämmen gegen eine weitere Liberalisierung wurde gleichzeitig erschwert.

Warum ließ sich der wettbewerbsrechtliche Angriff der Kommission nicht durch intergouvernementale Gegenstrategien abwehren? Nicht betroffene Regierungen interessieren sich in der Regel nicht für Verfahren gegen andere Länder oder begrüßen gar das Vorgehen gegen Wettbewerbsverzerrungen in anderen Mitgliedstaaten, die eigene Unternehmen potenziell benachteiligen. Dies verhindert, dass sich die Mitgliedstaaten zu einer Gegenkoalition zusammenschließen (Scharpf 2008: 68; Schmidt 1998: 327f.). So lässt sich auch leichter Einigkeit innerhalb der Kommission herstellen, da in der Regel kein geschlossener Widerstand der Mitgliedstaaten zu erwarten ist (Scharpf 2008: 68). Während selbst bei Kommissionsrichtlinien die informellen Kontrollmöglichkeiten der Mitgliedstaaten über die Kommission aufrechterhalten bleiben, können sich die Mitgliedstaaten hingegen bei Einzelfallverfahren letztlich nicht gegen die Kommissionsstrategien wehren. Die federführende Generaldirektion kann hierbei viel unabhängiger agieren als bei der Verabschiedung einer Richtlinie. Einzelfallverfahren lassen sich daher kaum intergouvernemental kontrollieren (Schmidt 1998: 337).<sup>16</sup>

Dies war auch im vorliegenden Fall zu beobachten: Der Versuch der deutschen Seite scheiterte, das Beihilfverfahren mithilfe einer Vertragsänderung aufzuhalten, die eine Zustimmung *aller* Mitgliedstaaten erfordert hätte. Da die Bundesregierung isoliert war, gelang es ihr nicht, die Unterstützung der anderen Regierungen zu erhalten. Nur in Österreich waren vergleichbare Haftungsgarantien für öffentliche Banken in Kraft.<sup>17</sup> Die mangelnde Unterstützung anderer Mitgliedstaaten lässt sich mit einem *Constrain-Thy-Neighbor*-Effekt (Callaghan 2011) erklären. Callaghan kommt bei der Untersuchung der Präferenzen von Arbeitgebern bezüglich der Übernahmerichtlinie und Mitspracherechten von Arbeitnehmern zu dem Ergebnis, dass bei der Bildung von Positionen zu

16 Zudem profitiert die Kommission von Informations- und Planungsvorteilen, »da es für die Mitgliedstaaten selten möglich ist, unter der Vielzahl von Einzelfällen zu nicht umgesetzten Richtlinien, genehmigungspflichtigen Staatsbeihilfen oder Kartellen diejenigen Fälle frühzeitig auszumachen, von denen später ungewollter Liberalisierungsdruck ausgehen könnte« (Schmidt 1998: 337).

17 Zwar gab es auch in anderen europäischen Ländern wie beispielsweise Spanien ein wirtschaftlich relevantes Sparkassenwesen, jedoch waren dort öffentliche Banken nicht durch ein staatliches Garantiesystem abgesichert. Die sogenannte Ausfallbürgschaft in Österreich wurde 2003 nach einer Verständigung mit der Kommission ebenfalls abgeschafft (Schorner 2008: 123).

europäischen Gesetzesinitiativen Akteure nicht nur die sie direkt betreffenden Folgen, sondern auch die Auswirkungen der geplanten Maßnahme auf Akteure in anderen Ländern berücksichtigen. Solange der Nutzen eines Gesetzesvorschlages asymmetrisch verteilt ist, also, wie in diesem Fall, die Wettbewerbsfähigkeit ausländischer Konkurrenzfirmen gegenüber heimischen Unternehmen verbessert wird, ist es unwahrscheinlich, dass der Gesetzesvorschlag Zustimmung findet (positiver *Constrain-Thy-Neighbor*-Effekt; Callaghan 2011: 913).

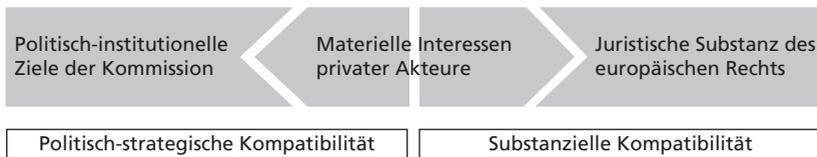
Durch die Verschiebung der Rückfallposition wurde im Prinzip jeder einzelne EU-Mitgliedstaat bei der Ausgestaltung des deutschen Bankensystems zu einem Vetospieler, obwohl er zuvor keinerlei Mitwirkungsmöglichkeit hatte. Wollte die Bundesregierung über eine Vertragsrevision – wie bei der Regierungskonferenz von Amsterdam – den Status quo wiederherstellen, hätte jeder Mitgliedstaat aufgrund der Einstimmigkeitserfordernisse eine Vetoposition inne und könnte so verhindern, dass der Ausgangszustand wieder zur Rückfallposition bei einer Nicht-Einigung würde. Nimmt man an, dass jeder »liberalere« Nationalstaat eine Präferenz für die Liberalisierung von stärker regulierten Arrangements hat, die einen Wettbewerbsvorteil darstellen, kann so theoretisch der »liberalste« Mitgliedstaat verhindern, dass höher regulierte Nationalstaaten ihre komparativen institutionellen Vorteile gegen Eingriffe der Kommission verteidigen.

### 6.3 Zusammenfassung: Kompatibilität und Selektion von Interessen und die Reproduktion von Hegemonie

Erst aus einer historischen Perspektive und nach einer detaillierten Analyse der strategischen Interaktionen der beteiligten Akteure lässt sich rekonstruieren, wie und warum es privaten Banken und der Kommission gelang, das öffentlich-rechtliche Bankenwesen zu liberalisieren. Dabei sind zwei Faktoren – der Wandel hegemonialer ökonomischer Paradigmen und die Veränderung der gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse – auf der strukturellen Ebene zu verorten. Die übrigen Faktoren – individuelle ideologische Handlungsorientierungen und strategische Interaktionen – befinden sich auf der Handlungsebene. Die Interaktion dieser Faktoren führte zu einer Verfestigung der veränderten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und zu einer Reproduktion des hegemonialen Paradigmas. Obschon vorstrukturiert, war die Auseinandersetzung grundsätzlich offen. Das Resultat des Konflikts war demnach nicht vorgezeichnet, sondern kontingent. Schließlich mussten die beschriebenen strukturellen und institutionellen Veränderungen, die hier ja aus einer rückblickenden Perspektive rekonstruiert wurden, erst gegen den Widerstand mächtiger Akteure durchgesetzt werden.

Wie schon Schmidt (1998: 338) festgestellt hat, ist die Kommission auf Unterstützung von privaten, an Liberalisierung interessierten Akteuren angewiesen. Ohne Beschwerden und Klagen betroffener Parteien ist es unwahrscheinlich, dass die Kommission Einzelfälle strategisch nutzen kann. Aus dem Zusammenspiel von Banken, Kommission und europäischem Recht lassen sich zwei Bedingungen ableiten, damit ein »Über-Bande-Spiel« von privaten Akteuren erfolgreich sein kann und zu einer Vertiefung der Integration führt (Abbildung 6-3). Erstens muss es eine politisch-strategische Kompatibilität zwischen den materiellen Interessen des privaten Akteurs und den politisch-institutionellen Zielen der Kommission geben. Zweitens bedarf es einer substanziellen Kompatibilität zwischen den materiellen Interessen des privaten Akteurs und der juristischen Substanz des europäischen Rechts. Daraus folgt auch, dass Akteure, deren Interessen nicht beide Bedingungen erfüllen, keinen Zugriff auf die supranationalen Ressourcen haben. Diese beiden Bedingungen sind im vorliegenden Fall erfüllt. Das partikularistische Interesse der Privatbanken an der Beseitigung eines Wettbewerbsnachteils erwies sich als mit den politischen Zielen der Kommission und den Handlungsmotivationen der Kommissionsbeamten einschließlich ihrer individuellen ideologischen Leitbilder kompatibel. Die Beschwerde der Privatbanken ermöglichte es der Kommission, das übergeordnete politische Projekt der Finanzmarktintegration weiterzuerfolgen. Zudem deckte sich das materielle Interesse der privaten Kreditinstitute mit dem Inhalt des europäischen Beihilferechts und ließ sich im Rahmen des darin positivierten ordnungspolitischen Leitbilds eines freien Wettbewerbs in Einklang bringen.

Abbildung 6-3 Kompatibilität von Interessen und juristischer Substanz



Das Gegenteil trifft für die Verteidiger der öffentlich-rechtlichen Banken zu: Das deutsche Konzept einer vergleichsweise umfassenden staatlich organisierten Daseinsvorsorge stimmte weder mit dem europäischen Konzept von »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« noch mit den Auffassungen der Kommissionsbeamten überein. Vor allem die industriepolitisch motivierten Beweggründe sowohl der Förderung der Landesbanken als auch der mithilfe der Landesbanken ausgeführten wirtschafts- und strukturpolitischen Interventionen stehen in einem grundsätzlichen Spannungsverhältnis zur Aus-

richtung der europäischen Wettbewerbspolitik.<sup>18</sup> Durch ihre umfassenden wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen konnte die Kommission erheblichen Druck auf die deutsche Seite ausüben. Zudem erwies sie sich bei der Verfolgung ihrer politischen Präferenzen als strategisch äußerst geschickt agierender politischer Akteur. Die durch die veränderten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse und den veränderten hegemonialen Diskurs geschwächte Koalition der Verteidiger hatte dem nicht viel entgegenzusetzen und unterlag schließlich.

Der Konflikt um Landesbanken und Sparkassen illustriert darüber hinaus, wie individuelle Handlungsorientierungen im Zusammenspiel mit der institutionellen Logik der EU zu einer Reproduktion des hegemonialen ökonomischen Paradigmas führen können. Spätestens durch die Anerkennung des Kommissionsentscheidungs durch den EuGH entfaltet der Fall Präcedenzwirkung und erlangt aufgrund der Vorrangwirkung supranationalen Rechts praktisch Verfassungsrang (vergleiche hierzu Scharpf 2008: 58f.). Dies lässt sich beispielhaft an dem während des Verfahrens weiterentwickelten und auf den Tatbestand von Staatshaftungen ausgedehnten *private market investor tests* verdeutlichen. Der *private market investor test* dient der Kommission als Maßstab zur Bewertung staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft. Dabei wird überprüft, ob sich eine öffentliche Körperschaft bei der Gewährung einer Beihilfe marktkonform verhalten hat. Der Test fragt, ob sich ein fiktiver privatwirtschaftlicher Investor ebenso verhalten hätte wie die öffentliche Körperschaft. Das entscheidende Kriterium dabei ist, ob der öffentliche Kapitalgeber für seine Investition oder Garantieleistung eine marktübliche Rendite erhält. Ist dies nicht der Fall, hat die öffentliche Körperschaft einen unrechtmäßigen Vorteil gewährt (Hansen/Van Ysendyck/Zühlke 2004; Slocock 2002).<sup>19</sup> In der Praxis konstituiert die Methodik des Tests eine Wirtschaftsverfassung mit einem auf Gewinnorientierung verpflichteten öffentlichen Unternehmenssektor ohne Quersubventionierung. Hier wird der unmittelbar sich wechselseitig determinierende Zusammenhang von Handlungen und ideologischen Orientierungen der Akteure einerseits und Institutionen andererseits sichtbar. Da die Entscheidungen der Kommission beziehungsweise das Urteil des EuGH in den juristischen Korpus des Wettbewerbsrechts eingehen, wird das marktliberale Paradigma vermittelt über die individuellen ideologischen Orientierungen der Kommissionsbeamten reproduziert und überdies sogar rechtlich positiviert. Das europäische Wettbewerbsrecht ist normativ mit einer Vorstellung einer bestimmten zulässigen Wirtschaftsorganisation aufgeladen, in der sich alle Akteure wie profitmaximierende Privatinvestoren zu verhalten

---

18 Diesen Hinweis verdanke ich Hans-Jürgen Bieling.

19 Für die Bedeutung des WestLB-Urteils (EuG, Rs. T-228/99 und T-233/99, Slg. 2003, II-435) für die Geltung des *private market investor test* siehe Hansen/Van Ysendyck/Zühlke (2004).

ten haben. Marktferne, politisch definierte Zielsetzungen, die eine nicht gewinnmaximierende und zuweilen sogar verlustbringende Geschäftspraxis nach sich ziehen und daher der staatlichen Quersubventionierung bedürfen, werden damit dem Steuerungsprinzip eines unverfälschten Wettbewerbs untergeordnet. Dies bedeutet, dass öffentliche Unternehmen wie privatwirtschaftliche Unternehmen agieren müssen. Dies ist bemerkenswert, da private Unternehmen im Gegensatz zu öffentlichen nicht gesetzlich gezwungen werden können, eine marktübliche Rendite zu erzielen. Problematisch ist hierbei vor allem, dass diese ordnungspolitische Grundsatzentscheidung nicht in demokratischen Verfahren politisch ausgehandelt, sondern durch bürokratische Verwaltungsakte erzwungen wurde.

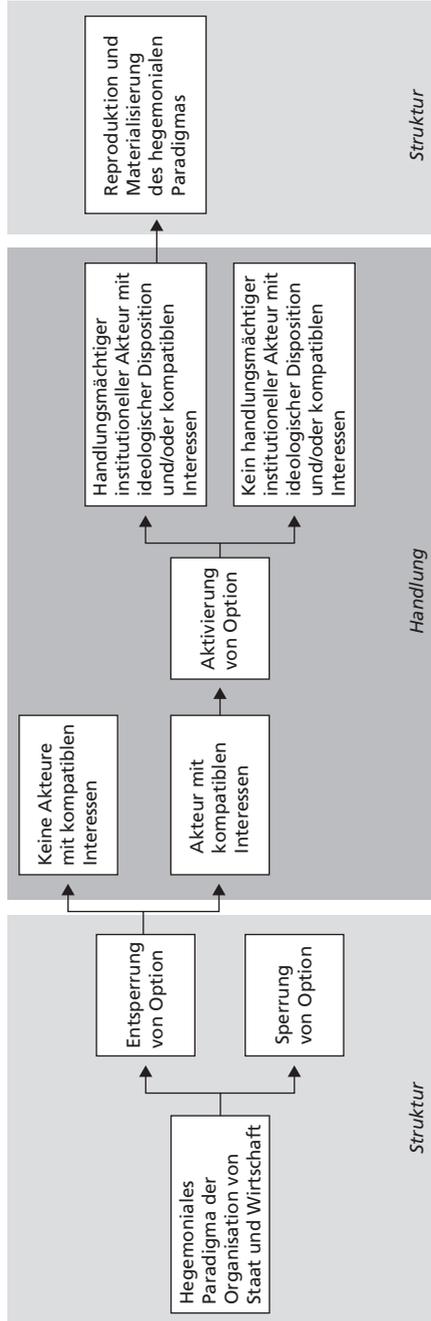
Bereits Pierson (1998) hat auf den Effekt eines *policy feedbacks* hingewiesen, der zu einer Verselbstständigung und Dynamisierung des europäischen Integrationsprozesses führt: Wenn das europäische Recht erst einmal etabliert ist, wird es immer häufiger von privaten Klägern als Ressource genutzt. So war auch der Landesbanken-Fall eine Initialzündung für die Geltung des Wettbewerbsrechts für Finanzdienstleistungen, aber auch darüber hinaus für den gesamten Dienstleistungsbereich (Interview IV; Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 1ff.).

Erstens, dass selbst bei einem Riesen-Mitgliedstaat im Finanzbereich, da ist speziell Deutschland natürlich ein Schwergewicht, dass auch da die Wettbewerbsregeln strikt angewandt werden, ich glaube, dass das wichtig war. Das hat uns auch ermöglicht, in Italien eine Beihilfe [...] zurückzahlen zu lassen und zu verbieten. Das hat uns auch ermöglicht, in Frankreich Bankfälle anzugreifen. Ich glaube, dass das auch einmal eindeutig festgelegt hat, dass im Dienstleistungsbereich Banken die Regeln genauso angewandt werden wie im Industriebereich. [...] Vorher [...] hatten die Mitgliedstaaten schon den Eindruck, an dem Dienstleistungsbereich ist die Kommission nicht interessiert. [...] Aber Anwälte haben ganz schnell begriffen, dass die Klagen wirklich ernst, sehr ernst genommen werden. Und die sind dann auch gekommen. Das ist ein Schneeballeffekt. Und Sie können auch sehen, dass im Dienstleistungsbereich von 90/91 an, dass sich das sehr schnell entwickelt und auf allen Gebieten eingeschlagen hat. (Interview XIX/Generaldirektion Wettbewerb)

Aufgrund der Einstimmigkeitserfordernisse für eine Vertragsrevision, die die Ergebnisse einer verselbstständigten europäischen Rechtsetzung korrigieren könnte (Stone Sweet 2003: 24), ist die Richtung des einmal eingeschlagenen Pfades angesichts der großen politökonomischen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten kaum umzukehren.<sup>20</sup> Angesichts dessen und der Kapazitäten der

20 Die Mitgliedstaaten können Kommissionsentscheide vor dem EuGH anfechten. Jedoch folgen die Richter zumeist der Argumentation des Juristischen Dienstes der Kommission. Zudem besteht die Gefahr, dass durch die Bestätigung des Entscheids durch den Gerichtshof die angewandte Doktrin Quasi-Verfassungsrang erlangt (Scharpf 2008). Außerdem kann man den Regierungen eine generelle pro-europäische Haltung unterstellen, die eine grundsätzliche Infragestellung des Gemeinschaftsrechts unwahrscheinlich macht.

Abbildung 6-4 Entsperrung, Aktivierung und Reproduktion



Kommission, ihre Autonomie eigenständig auszuweiten, ist Moravcsiks (1998) Hinweis auf die Bedeutung der politökonomischen Präferenzen der Nationalstaaten für den Integrationsprozess instruktiv, muss allerdings negativ gewendet werden: Anders als bei positiver Integration ist bei rechtlich herbeigeführten Integrationsschritten die Gleichgerichtetheit der Präferenzen von Mitgliedstaaten nicht die Vorbedingung für die Durchführung, sondern für die Verhinderung von Integrationsschritten.

Durch die rechtliche Positivierung ökonomischer Leitbilder wird der Verselbstständigungsprozess der Integration in eine bestimmte Richtung kanalisiert. Aufgrund der »Konsistenzanforderung der rechtsdogmatischen Systematisierungsleistung« (Klages 2010: 13) werden bestimmte Rechtfertigungsmuster nun nicht nur im Diskurs, sondern auch rechtlich selektiert. Nur bestimmte Interessen und Konzepte der Organisation von Staat und Wirtschaft sind kompatibel. Andere Interessen, die zu marktlichen und wettbewerblichen Steuerungsmechanismen alternative wirtschaftliche Organisationselemente bevorzugen, werden ausgeschlossen. So findet in der EU eine »vertragsrechtliche, regulative und institutionelle Errichtung, Absicherung und Transformation einer europäischen Wirtschaftsverfassung« tendenziell marktliberaler Prägung statt (Bieling/Deppe 2003: 516; Gill 1998). Die ideologische Substanz des Wettbewerbsrechts strukturiert folglich den Zugriff von Akteuren auf diese Ressource. So wird der selektive Charakter von hegemonialen Paradigmen durch seine rechtliche Reproduktion extrem verstärkt.



# Kapitel 7

## Schlussbetrachtung

### 7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

Im Jahr 2001 hat die Europäische Kommission nach acht Jahren zähen Ringens staatliche Haftungsgarantien für deutsche Landesbanken und Sparkassen abgeschafft. Dabei wurde durch das »Über-Bande-Spiel« deutscher Privatbanken eine ursprünglich innenpolitische Auseinandersetzung »europäisiert«. Dadurch konnten zuvor unüberwindbare Widerstände auf der nationalen Ebene aufgebrochen werden. Es war der Kommission gelungen, eigene politische Präferenzen im Zusammenspiel mit privaten Akteuren gegen erhebliche nationale Widerstände durchzusetzen, obgleich die Bedingungen für einen Erfolg zu Beginn des Prozesses ungünstig waren. Die »Verständigung« aus dem Jahre 2001 markiert den vorläufigen Höhepunkt des langen, sich durch das gesamte 20. Jahrhundert ziehenden Kampfes zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Banken.

Die bei der Analyse zutage geförderten Faktoren – das vorherrschende marktliberale Paradigma, die Verschiebung der Kräfteverhältnisse, die Interessen-Gleichgerichtetheit zwischen Privatbanken und Kommission sowie die autonome Gestaltungsmacht der Kommission – sind die Bedingungen, unter denen die bereits seit den Römischen Verträgen im Beihilferecht »schlummernde« Option für eine Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland aktiviert werden konnte. Die Strategiefähigkeit der Kommission ist ein zentraler Erklärungsfaktor dafür, dass sich die supranationale Logik in Fällen wie dem vorliegenden selbst gegen erhebliche nationale Widerstände durchsetzen kann. Eine strategiefähige, pro-aktive, liberalisierungs- und integrationsfreundliche Europäische Kommission konnte im Zusammenspiel mit dem EuGH und privaten Akteuren diesen spezifischen Kontext für ihre Zwecke nutzbar machen. Die Durchschlagskraft des negativen Integrationsmodus ist in diesem Fall letztlich sowohl eine Quelle der Durchsetzungsfähigkeit der Kommission als auch das Ergebnis ihres strategischen Handelns. Mit Bezug auf die integrations-theoretische Diskussion lässt sich festhalten, dass die europäische Integration jedenfalls nicht nur die Geschichte von bewussten Regierungsentscheidungen,

sondern zu einem großen Teil die Geschichte des stetigen Ausbaus der Autonomie der supranationalen Organe durch die supranationalen Organe selbst ist. Der Integrationsprozess lässt sich nicht allein als »sequence of irregular big bangs« (Katzstein 1989: 296), als Serie von politisch herbeigeführten Delegationen von Kompetenzen an die Kommission und den EuGH verstehen, er besteht auch aus einer Folge von rechtlich durchgesetzten Integrationsakten dieser Instanzen. Ließen sich die Befunde dieser Einzelfallanalyse auch auf weitere Liberalisierungsprozesse übertragen, würde dies bedeuten, dass die ausgeprägte Tendenz in der EU zugunsten marktschaffender gegenüber marktgestaltender oder -korrigierender Politiken (Scharpf 2008) von diesen Faktoren weiter verstärkt wird. Dann würden sie die Dynamik von Liberalisierungspolitiken über die rein institutionellen Zusammenhänge hinaus erklären.

Ausgangspunkt dieser Untersuchung war die Feststellung, dass die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken aus historischer Perspektive ein überraschendes und daher erklärungsbedürftiges Ereignis ist (Kapitel 1.4). Unter welchen Voraussetzungen war die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in Deutschland möglich? Wie konnte sich die Kommission gegen den Widerstand Deutschlands durchsetzen, obwohl die Mitgliedstaaten ursprünglich nicht vorgesehen hatten, dass das europäische Wettbewerbsrecht als Hebel dienen würde, um strukturelle Kernelemente der nationalen Finanzsysteme zu verändern? Immerhin mussten die Beihilferegeln um einen neuen Tatbestand, öffentliche Haftungsgarantien, erweitert und auf einen neuen Bereich, die nationalen Finanzsysteme, ausgedehnt werden. Dies ist umso erstaunlicher, als die Finanzmarktintegration bis Ende der 1990er-Jahre von einem »battle of the systems« (Story/Walter 1997) bestimmt wurde und die Regulierungskompetenzen der Mitgliedstaaten weitgehend erhalten blieben. Die Auseinandersetzung zwischen der Kommission und der deutschen Bundesregierung war nicht zuletzt ein doppelter Kompetenzstreit über die Definitionshoheit bei der Ausgestaltung der nationalen Finanzsysteme einerseits (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 1) und bei der Organisation öffentlicher Dienstleistungen andererseits. Und schließlich wurden öffentlich-rechtliche Banken durch enge politische Machtnetzwerke in der Vergangenheit wirksam gegen alle Attacken privater Wettbewerber geschützt.

Aus einer Gegenüberstellung von Theorien der europäischen Integration in Kapitel 3.1 wurde ersichtlich, dass besonders aus der Perspektive intergouvernementalistischer Theorien die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken nur schwer zu erklären ist. Demgegenüber liefert der Supranationalismus zunächst eine schlüssige Begründung dafür, warum Integrationsfortschritte auch ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten stattfinden können. Die von Moravcsik und Garrett geleistete theoretische Fortentwicklung des Intergouvernementalis-

mus eröffnet jedoch einen neuen Blickwinkel auf den vorliegenden Fall: Vordergründig mögen die Aktivitäten von Kommission und EuGH gegen die (kurzfristigen) Präferenzen der Mitgliedstaaten gerichtet sein. Dennoch ist es möglich, dass die generelle Stoßrichtung der Integration höher gewichteten politischen Präferenzen der nationalen Regierungen entspricht. Die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken könnte demnach letztlich im Interesse der Bundesregierung gewesen sein, weil sie sich dadurch von nationalen Verteilungskonkordaten befreien und so ihren innenpolitischen Handlungsspielraum vergrößern konnte. In Kapitel 3.2 habe ich herausgearbeitet, dass es notwendig ist, den Einfluss der Kommission als Akteur im europäischen Mehrebenensystem genau zu erfassen, um die Forschungsfrage beantworten zu können. Die entscheidende Frage ist, ob der Kommission Möglichkeiten zur Verfügung stehen, ihren Handlungsspielraum dahin gehend auszuschöpfen, Integrations Schritte auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchzusetzen. Die Antwort auf diese Frage ist auch der Schlüssel zu einem besseren theoretischen Verständnis des Integrationsprozesses. Während Intergouvernementalisten eine unabhängige Gestaltungsmacht der Kommission verneinen, weisen ihr Supranationalisten aufgrund ihrer *Agenda-Setting*-Kapazitäten beträchtliche Gestaltungsspielräume zu. Auf die Implikationen der Ergebnisse dieser Arbeit für Theorien der europäischen Integration wird in Kapitel 7.2 gesondert eingegangen.

Ich habe in Kapitel 3.2 ebenfalls dargelegt, dass der Konflikt um öffentlich-rechtliche Kreditinstitute einen Fall darstellt, bei dem die supranationale Dynamik und die intergouvernementale Logik in einem direkten Widerstreit lagen. Während mit dem europäischen Wettbewerbsrecht ein Regulierungsbereich betroffen war, der typischerweise von einer supranationalen Dynamik bestimmt ist, wurde der Bereich der Finanzmarktintegration von den Mitgliedstaaten dominiert und kontrolliert. Da sich aber die Kommission im Verlauf des Konflikts gegen den Widerstand Deutschlands durchgesetzt hat und so auch die nationalen Finanzmärkte dem europäischen Recht untergeordnet wurden, hat sich letztlich die supranationale Dynamik durchgesetzt. Es stellt sich die Frage, was in dem hier behandelten Fall die Überlegenheit der supranationalen Dynamik über die intergouvernementale Logik begründete. Was genau – in die Theoriesprache des Supranationalismus übersetzt – ermöglichte eine Vertiefung und Ausdehnung der Integration, scheinbar gemäß der vom supranationalistischen Ansatz postulierten *Spillover*-Logik?

Teile der Antwort auf diese Frage finden sich bei Scharpf (2008). Durch die institutionelle Ausgestaltung des europäischen Mehrebenensystems und die heterogenen Präferenzen der Mitgliedstaaten werden marktschaffende Maßnahmen gegenüber marktkorrigierenden systematisch begünstigt. Die prozeduralen Hürden sind für Maßnahmen der negativen Integration deutlich niedriger als

für Maßnahmen der positiven Integration. Das Streben supranationaler Organe nach einer Ausweitung ihrer Machtfülle entfaltet unter diesen Bedingungen eine Integrationsdynamik, die in Liberalisierungspolitiken mündet. So war es für die Kommission einfacher, graduelle Integrationsschritte für den Bereich der Finanzmärkte über Einzelverfahren wie bei Landesbanken und Sparkassen zu erreichen, als den Weg der politischen Integration zu beschreiten, bei dem ihr die Mitgliedstaaten Zugeständnisse verweigert und sogar ihre Gestaltungsmöglichkeiten beschnitten hatten. Wie auch schon von Supranationalisten beobachtet, bezieht der Integrationsprozess seine Dynamik aus dem Wechselspiel zwischen privaten Akteuren und supranationalen Institutionen. Knill/Lehmkuhl (1999) und Hix/Goetz (2000) haben an Scharpfs institutionelle Asymmetrie anknüpfend dargestellt, wie der europäische Integrationsprozess gesellschaftliche Kräfteverhältnisse zugunsten von subnationalen Akteuren verändert hat, deren Interessen zuvor auf nationaler Ebene nicht berücksichtigt wurden. Die veränderte Opportunitätsstruktur eröffnete ihnen neue strategische Möglichkeiten. Auf diese Weise werden in einigen Bereichen Liberalisierungsmaßnahmen durch die europäische Integration überhaupt erst ermöglicht. Dies demonstriert der vorliegende Fall: Deutsche Privatbanken, die zuvor in der nationalen Arena ihre Interessen gegen die Machtnetzwerke der öffentlich-rechtlichen Banken nicht durchsetzen konnten, beschritten alternative Wege, um die Widerstände auf nationaler Ebene aufzubrechen. In Gestalt der Generaldirektion Wettbewerb fanden sie einen Verbündeten, der ebenfalls ein Interesse an der Aktivierung der freigeschalteten Liberalisierungsoption hatte. Diese Allianz war dank der formalen wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen der Kommission mit beträchtlichen institutionellen Ressourcen ausgestattet. Die politischen Machtnetzwerke der öffentlich-rechtlichen Banken waren nicht länger stark genug, um die Angriffe ihrer Gegner abzuwehren. Der historisch betrachtet überraschende Erfolg der privaten Banken veranschaulicht, dass der europäische Integrationsprozess die Kräfteverhältnisse zwischen privaten und öffentlich-rechtlichen Banken, aber auch zwischen der Bundesregierung und der Kommission, zugunsten der Liberalisierungsbefürworter verändert hat. Die Liberalisierung des Sparkassenwesens ist das Ergebnis dieser veränderten Kräftekonstellation. Da das europäische Mehrebenensystem partikularistische Interessen bestimmter Akteurgruppen systematisch begünstigt, führt die fortschreitende Institutionalisierung des europäischen Wettbewerbsrechts im Sinne Poulantzas (1978) zu einer materiellen Verdichtung der neuen gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse, die durch den Integrationsprozess verändert wurden.

Neben diesen von Scharpf und anderen ausgearbeiteten Zusammenhängen konnten durch die Rekonstruktion des Falls weitere Faktoren identifiziert werden. Im vorangegangenen Abschnitt (Kapitel 6) habe ich unter Zuhilfenah-

me einer neo-gramscianischen Perspektive und des akteurzentrierten Institutionalismus beschrieben, wie die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland, nachdem sie über Jahrzehnte hinweg politisch blockiert war, zunächst entsperrt und schließlich aktiviert wurde. Wie gezeigt, waren die immer schon in den europäischen Verträgen »schlummernden« Möglichkeiten der Beihilfekontrolle lange Zeit blockiert. Die *mixed economy* des keynesianischen Wohlfahrtsstaats der Nachkriegszeit wurde nicht nur von einem allseits akzeptierten hegemonialen ökonomischen Paradigma diskursiv abgesichert, sondern auch von einem breiten Klassenkompromiss im Rahmen der fordistischen Regulationsweise getragen. Öffentlich-rechtliche Banken waren ein Bestandteil dieser *mixed economy*. Ihre Sonderstellung konnte mithilfe der dominanten wirtschaftspolitischen Leitbilder immer wieder aufs Neue legitimiert werden, so mein Argument. Ich habe dargestellt, wie mit dem marktliberalen Schwenk in den 1980er-Jahren die Grundlage für die Rechtfertigung eines wirtschaftspolitisch aktiven Staates zusehends erodierte. Gleichzeitig etablierte sich mit dem Aufkommen eines marktliberalen Leitbilds ein neues hegemoniales Paradigma, das auf eine Befreiung des Marktes von staatlichen Interventionen zielte (siehe Kapitel 5.1 und Seite 182ff.). In den entwickelten Industrieländern – insbesondere in der EU – unterlagen die staatsnahen Sektoren durch umfassende Liberalisierungs- und Privatisierungsprogramme tief greifenden Umwälzungen (Höpner et al. 2011).

In diesen historischen Kontext ist auch die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen einzuordnen. Wie deutlich geworden ist, hat der Wandel ordnungspolitischer Leitbilder bestimmte politische Inhalte oder Programme freigeschaltet. Dies steht im Widerspruch zu Schmidts (1998: 338) Befund, dass sich das Handeln der Kommission bei Liberalisierungspolitiken nicht auf neo-liberale Präferenzen zurückführen ließe und dass ideologische Veränderungen nur einen geringen Einfluss hätten. Die Ergebnisse dieser Untersuchung weisen darauf hin, dass Ideologie sowohl auf der individuellen Handlungsebene als auch auf der Diskursebene ein Erklärungsfaktor ist.

Betrachtet man den Fall vor dem Hintergrund der graduellen Fortentwicklung des europäischen Beihilferechts (Kapitel 4.2), muss der Einfluss der Kommission als strategischer Akteur besonders hervorgehoben werden. Bei der Durchsetzung des Beihilfeverbots hat die Kommission die Mitgliedstaaten umgangen, indem sie in Einzelfallverfahren ihr Instrumentarium schrittweise weiterentwickelte und dabei ursprünglich »weiche« Vorgaben in bindendes Recht überführte. Jedoch waren die beihilferechtlichen Interventionsmöglichkeiten lange Zeit durch hegemoniale ökonomische Paradigmen und den Widerstand der Mitgliedstaaten politisch blockiert. Erst nachdem sich das politische Klima gewandelt hatte, konnte die Kommission ihre nun vollends entfalten

beihilferechtlichen Kompetenzen zur Anwendung bringen und ein effektives Beihilferegime etablieren. Besonders interessant ist das Wechselspiel zwischen Kommission und EuGH. Die Gestaltungsmacht der Kommission gründet letztlich auf dem gleichgerichteten Handeln von Kommission und Gerichtshof. Ich habe argumentiert, dass Kommission und EuGH bei der Entwicklung der europäischen Beihilfekontrolle ein strategisches Tandem bilden, bei dem die Kommission »vorne sitzt« und die Richtung bestimmt, während der EuGH, »hinten sitzend«, das Tempo vorgibt. Sobald der EuGH die Kommission bremste, wählte diese flexibel andere Strategien und bildete alternative Allianzen, um den Widerstand des EuGH zu umgehen.

Die für die Entwicklung des Beihilferechts beschriebene Vorgehensweise ist auch im Verfahren gegen deutsche öffentlich-rechtliche Banken zu beobachten (Kapitel 5.2). Hier hat die Kommission mithilfe ihrer weichen Rechtsinstrumente, zum Teil im Zusammenspiel mit dem EuGH, das europäische Beihilferecht weiterentwickelt. Sie hat in einer Mitteilung über staatliche Garantien im Finanzdienstleistungsbereich – einem weichen Rechtsinstrument, das eigentlich lediglich der Selbstbindung der Kommission dient – möglichen Ausnahmen vom Wettbewerbsrecht hohe Hürden auferlegt.<sup>1</sup> Des Weiteren definierte die Kommission, welche Finanzdienstleistungen als »Dienstleistungen im allgemeinen Interesse« angesehen werden können und in welcher Form diese zu erbringen seien.<sup>2</sup> Auf diese Weise hatte die Kommission erreicht, dass die Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Banken nicht als »Dienstleistungen im allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« ausgelegt werden konnten (Mosser/Pesaresi/Soukup 2002: 7f.). Zusätzlich beschloss die Kommission eine Ergänzung der Transpa-

---

1 Mitteilung der Kommission 200/C 71/07 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften. 2000/C 71/07. Brüssel: ABl. C 71 vom 11.2.2000.

2 Laut dem Bericht der Kommission an den Rat über »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Bankensektor« gibt es keinen Grund, warum öffentliche Dienstleistungen von öffentlichen Unternehmen erbracht werden müssen. Genauso gut können sie auf private Anbieter übertragen werden. Zudem sei die Bereitstellung einer flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen nicht per se eine »Dienstleistung im allgemeinem wirtschaftlichen Interesse«, so die Kommission. Außerdem dürfen staatliche Subventionen lediglich die Kosten für die Bereitstellung der Dienstleistung decken und andere geschäftliche Aktivitäten nicht quersubventionieren. Diese Auslegung hat der EuGH schließlich 2003 in seinem Altmark-Trans-Urteil (EuGH, Rs. C-280/00 Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, I-7747) bestätigt. Der EuGH hat dabei die Bedingungen für »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« weiter konkretisiert. Die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung von öffentlichen Unternehmen muss klar als ein förmlicher Verwaltungs- oder Rechtsakt definiert sein, und die Kosten für die Leistungserbringung müssen zuvor objektiv und transparent berechnet und ausgewiesen werden. Vergleichsmaßstab sind durchschnittliche, »gut geführte« Unternehmen (Blanke 2010: 1338f.).

renzrichtlinie<sup>3</sup>, der zufolge öffentliche Unternehmen für »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« einerseits und den übrigen wirtschaftlichen Tätigkeiten andererseits eine getrennte Rechnungslegung vorlegen müssen. Der Landesbanken-Fall hat überdies zur Weiterentwicklung des *private market investor test* einen wichtigen Beitrag geleistet (Friederiszick/Tröge 2006: 105; siehe Kapitel 6.3). Zuvor war der Test nur bei Rettungsbeihilfen für Unternehmen in wirtschaftlichen Schwierigkeiten angewendet worden. Bei den Landesbanken handelte es sich jedoch um rentable Unternehmen. Durch das Verfahren gegen die WestLB wurde der Bewertungsmaßstab generalisiert: Der Test ist nun ein allgemeingültiger Bewertungsmaßstab für *alle* staatlichen Interventionen in die Wirtschaft. Zwar ist der Test formal gegenüber der Eigentumsform neutral, doch müssen sich öffentliche Körperschaften gemäß diesen Vorgaben wie privatwirtschaftliche Investoren verhalten und eine marktübliche Rendite für ihre Investition verlangen. Die Folge ist, dass öffentliche Unternehmen zur Gewinnorientierung gezwungen werden.

Letztlich führte die Weiterentwicklung der Beihilferegeln durch den Landesbanken-Fall zur Ausdehnung des Wettbewerbsrechts auf bis dahin geschützte Bereiche der nationalen Finanzsysteme. Damit wurden zwei bis dahin unverbundene Prozesse – die Finanzmarktintegration und die Entwicklung des Beihilferechts – miteinander verknüpft. Die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland markierte im Hinblick auf das übergeordnete politische Projekt der Finanzmarktintegration einen wichtigen Schritt: Durch die im Verfahren erwirkte Unterordnung des Finanzbereichs unter die europäischen Wettbewerbsregeln hat die Kommission Tatsachen geschaffen. Infolgedessen war sie nicht länger auf die Annahme einer sektoralen Richtlinie im Rat angewiesen.<sup>4</sup> Während über den Modus der positiven Integration verglichen mit der Dynamik des Binnenmarktprojekts nur bescheidene Integrationsfortschritte im Bereich der Finanzdienstleistungen erzielt werden konnten, wurde diese Blockade mittels der wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen der Kommission überwunden. Es gelang, die Finanzmarktintegration auch ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten zu vertiefen. »The abolishment of state guarantees represents thus a fundamental contribution towards the *achievement of a single market for financial services in Europe* [...]« (Moser/Pesaresi/Soukup 2002: 3), so die Einschätzung der Generaldirekti-

---

3 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften, ABl. C 71 vom 11.2.2000, S. 14. Die Transparenzrichtlinie ist eine Kommissionsrichtlinie, die die Kommission ohne Beteiligung des Rates erlassen kann.

4 Da die Kommission das Initiativrecht innehat, kann sie bestehende Richtlinienvorschläge zurückziehen oder erst gar keine Richtlinie unterbreiten, um so zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten den juristisch herbeigeführten Integrationsschritt auf politischem Wege aufheben (Schmidt 1998).

on Wettbewerb. Die Entwicklungen bei der Wettbewerbspolitik und der Integration von Finanzdienstleistungen waren zuvor durch sehr unterschiedliche Integrationsverläufe und -logiken bestimmt: dynamisch und von den supranationalen Organen vorangetrieben im ersten Fall, schleppend und durch die Nationalstaaten gebremst im zweiten. Durch die Ausdehnung des Wettbewerbsrechts auf den Finanzsektor wurden die Integrationsverläufe in *beiden* Bereichen dynamisiert. Analysen der Finanzmarktintegration, die sich allein auf politisch vereinbarte Delegationsakte beschränken, greifen daher zu kurz. Ohne eine Berücksichtigung der über europäisches Recht herbeigeführten Integrationsmaßnahmen muss jede Beschreibung der Finanzmarktintegration unvollständig bleiben.

Auch bei der Liberalisierung von Sparkassen und Landesbanken war die Kommission ein zentraler Akteur. Im letzten Kapitel habe ich beschrieben, wie die Strategien der Kommission auf die Verteidiger zurückwirkten: Die Kommission hat sowohl die Rückfallposition verschoben und somit die Kosten für eine Nicht-Einigung drastisch erhöht als auch die Opposition von Landesbanken, Sparkassen und Bundesländern entzweit. Ich habe gezeigt, dass sich die von Schmidt (1998, 2000, 2001) herausgearbeiteten Mechanismen der »Wahl des kleineren Übels« und »Teile und herrsche« nicht nur zur Erklärung europäischer Sekundärgesetzgebungsprozesse, also klassischer intergouvernementaler Verfahren unter Supervision der Kommission, heranziehen lassen, sondern dass sich ihre Wirkung auch bei ursprünglich innenpolitischen Konflikten auf subnationale Akteure entfaltet. Ferner habe ich die Darstellung der Mechanismen dahin gehend modifiziert, dass sowohl Änderungen der *Outcome*-Präferenzen der Akteure als auch Varianzen der Präferenzen für eine Kompromisslösung zwischen den Akteuren – sowie die Verschiebungen dieser beiden Präferenzen im Zeitverlauf – erfasst werden.

Ausgangspunkt dieser Untersuchung war die Frage, wie es supranationalen Institutionen selbst in einem hoch umstrittenen Fall gelingen kann, sich gegen einen tonangebenden Mitgliedstaat durchzusetzen. Ohne die strategischen Interaktionen zwischen den Akteuren zu rekonstruieren, so die Erkenntnis, lässt sich das Ergebnis des Prozesses nicht erklären. Erst die Kombination von formalen Kompetenzen und politischen Strategien hat es der Kommission erlaubt, die bereits seit den Römischen Verträgen im Beihilferecht »schlummernden« Optionen zu aktivieren. Zudem konnten durch eine Analyse der historischen Vorgeschichte des Konflikts Faktoren isoliert werden, die erklären, warum zeit-spezifisch blockierte Handlungsoptionen entsperrt werden, sodass zuvor blockierte politische Inhalte und Programme freigeschaltet werden. Das dominante ökonomische Paradigma kann als eine Hintergrundvariable verstanden werden, die im Konfliktfall von Akteuren – aber nur von Akteuren, die zu dem vorherrschenden Leitbild kompatible Interessen haben – als Ressource genutzt wird.

In Kapitel 6.3 habe ich ausgeführt, dass durch die Vorrangwirkung des europäischen Rechts und durch die Fähigkeit der Kommission, das Beihilferecht eigenständig und ohne nennenswerte Kontrolle der Mitgliedstaaten fortzuentwickeln (siehe Kapitel 4.2), hegemoniale ökonomische Paradigmen, die handlungsleitende Bezugspunkte der Kommissionsbeamten sind, rechtlich positiviert werden. So wird Hegemonie in den bürokratischen Verfahren und Prozeduren reproduziert. Gleichzeitig erzeugt die Konsistenzanforderung des Rechts eine hohe Selektivität gegenüber verschiedenen gesellschaftlichen Interessen. Einige Rechtfertigungen von Interessen sind kompatibel, andere werden ausgeschlossen. Dazu habe ich zwei Bedingungen für ein erfolgreiches »Über-Bande-Spiel« von privaten Akteuren herausgearbeitet: die politisch-institutionelle sowie die substanzielle Kompatibilität von Interessen, Akteuren und Recht.

Im Anschluss an die Zusammenfassung der Ergebnisse soll nun erörtert werden, welche Konsequenzen die Befunde für die Theoriedebatte zwischen Liberalem Intergouvernementalismus und Supranationalismus haben. Dabei soll auch auf die Implikationen der Resultate für die Integrationsperspektive des akteurzentrierten Institutionalismus eingegangen werden.

## 7.2 Theoretische Schlussfolgerungen

### 7.2.1 Theorien der europäischen Integration

Obschon diese Untersuchung nicht als ein systematischer Hypothesentest konzipiert war, erlauben die Befunde dieser Studie einige Schlussfolgerungen zur Debatte zwischen intergouvernementalistischen und supranationalistischen Theorieansätzen.

Wie gezeigt, verfügt die Kommission tatsächlich über Möglichkeiten, ihre Autonomie auszuweiten und eigene Politikziele auch gegen den Willen von wichtigen Mitgliedstaaten durchzusetzen. Strategiefähigkeit und Gestaltungsmacht der Kommission sowie die durch den Integrationsprozess veränderten gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse wurden als maßgebliche Ursachen dafür identifiziert, dass sich der Integrationsprozess zumindest in einigen Bereichen verselbstständigt hat. Im vorliegenden Fall erwies sich die supranationale Dynamik der intergouvernementalen als überlegen. Die Grundannahme des Intergouvernementalismus, der von einer vollständigen Kontrolle des Integrationsprozesses durch die Mitgliedstaaten ausgeht, lässt sich daher nicht bestätigen. Der Nationalstaat ist nicht das einzige Vehikel, mit dessen Hilfe subnationale Akteure die europäische Integration beeinflussen können.

Schon im Fall der graduellen Ausweitung des Anwendungsbereichs des Beihilferechts (Kapitel 4.2) wurde deutlich, dass der Prozess nicht von den Mitgliedstaaten gesteuert und kontrolliert wurde. Dies bestätigt sich auch im hiesigen Fall: Keine der beiden von Moravcsik entwickelten Varianten des Liberalen Intergovernmentalismus liefert hinreichende Erklärungen für den beobachteten Prozess. Im empirischen Material ließen sich keine Anhaltspunkte dafür finden, dass die Liberalisierung des Sparkassensektors verdeckten Interessen der Bundesregierung entsprochen haben könnte. Dies gilt unbeschadet der Skepsis, mit der einige Staatssekretäre den »Versuch von Amsterdam« beäugten.<sup>5</sup> Schließlich hat die Bundesregierung Landesbanken und Sparkassen, nicht zuletzt aufgrund ihrer vitalen wirtschaftlichen Funktionen, entschieden verteidigt. Bei den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam mag die Bundesregierung aus politischen Gründen dazu gezwungen gewesen sein, dem Druck der Länder nachzugeben, eine Vertragsänderung zugunsten der öffentlich-rechtlichen Banken zu erreichen (Smith 2001: 19). Dies bedeutet aber nicht, dass die Abschaffung von Garantien im Interesse der Bundesregierung gewesen ist. Die Amsterdamer Episode illustriert demnach allenfalls, dass es tatsächlich Verteilungskonkurrenzen (Netzwerk aus Ländern, öffentlich-rechtlichen Banken und Kommunen) gibt, die Regierungen Beschränkungen auferlegen können.

Es ist jedoch theoretisch denkbar, dass andere, etwa europapolitische Präferenzen (Einführung des Euro, Stärkung des Wettbewerbsrechts) von der Bundesregierung höher gewichtet wurden als die bedingungslose Verteidigung von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung.<sup>6</sup> Demzufolge müsste die Möglichkeit, dass – im Sinne Garretts (1992) – die generelle Stoßrichtung der Integration im Interesse der Bundesregierung gelegen haben könnte, nochmals in Erwägung gezogen werden. Hier fällt ein eindeutiges Urteil schwerer. Da es nahezu unmöglich ist, verdeckte Präferenzen von Akteuren empirisch nachzuweisen oder zu widerlegen (Schmidt 1998: 43), kann nicht zweifelsfrei ausgeschlossen werden, dass die Bundesregierung letztlich die Liberalisierung in Kauf nahm, um das europäische Wettbewerbsregime nicht zu unterminieren und somit einen zentralen Bestandteil des Integrationsprozesses infrage zu stellen. Vor dem

5 Besonders im Finanzministerium wurde der Plan kritisch betrachtet, da man befürchtete, es könnte bei den Verhandlungen um den Stabilitäts- und Wachstumspakt zu einem »Kuhhandel« kommen, bei dem der Bundesregierung Unterstützung für ihre Schutzklausel versprochen und als Gegenleistung eine Aufweichung der Konvergenzkriterien gefordert würde (Interview XX; siehe Kapitel 5.2.3).

6 Dies wird auch von Smith (2001: 19) vermutet: »The Kohl government had been reluctant to take up this initiative because of its broader support for the Community state aid regime and its fear of losing political credibility within Europe in the area of competition policy. But Chancellor Kohl came under severe pressure from the Minister-Presidents of several Länder to pursue the idea of writing protection of the public law banks into Treaty revision.«

Hintergrund der graduellen Fortentwicklung des europäischen Beihilferechts muss zweierlei festgestellt werden: Einerseits konnten die Mitgliedstaaten die Kommission nicht wirksam kontrollieren. Sie waren aber andererseits dennoch in der Lage, eine effektive Kontrolle staatlicher Beihilfen bis in die 1990er-Jahre zu unterbinden. Es stellt sich also die Frage, ob der Integrationsprozess durch die Mitgliedstaaten doch stärker kontrolliert wird, als von Supranationalisten angenommen. Dies würde bedeuten, dass zumindest die generelle Entwicklungsrichtung den Präferenzen der Regierungen entspricht. Folglich könnte die Durchsetzung eines wirksamen Beihilfeverbots in den 1990er-Jahren durch einen grundsätzlichen Präferenzwandel der Mitgliedstaaten erklärt werden. Für diese These sprächen auch die grundsätzlichen Weichenstellungen, die die Mitgliedstaaten im Rahmen des Binnenmarktprojekts vorgenommen haben.

Oder hatte das beihilferechtliche Instrumentarium schlicht einen Reifegrad erreicht, der es der Kommission erlaubte, sich nun vollends der Kontrolle der Mitgliedstaaten zu entziehen? Haben Kommission und EuGH die Integration eigenständig gegen den Willen der Mitgliedstaaten fortgeführt und gar radikalisiert (Höpner 2008)? Blauburger (2009: 52) stellt dazu fest, dass sich zwar die »Entscheidung der Mitgliedstaaten, eine supranationale Beihilfekontrolle einzurichten, [...] als eine glaubwürdige Verpflichtung auf eine gemäßigte staatliche Beihilfepolitik zum Vorteil aller interpretieren« ließe. Allerdings, so Blauburger weiter, weise die nach diesem Beschluss zu beobachtende Entwicklung über diese Erklärung hinaus. Das strategische Tandem Kommission/EuGH hat das Beihilferecht in der Folgezeit *eigenmächtig* erweitert. Auch die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten zum Teil erbitterten Widerstand gegen die expansive Anwendung der Beihilferegeln leisteten, spricht für die These einer Verselbstständigung der Agenten entgegen den Präferenzen der Prinzipale. Zu heftigen Auseinandersetzungen bei Beihilfeverfahren, die das Potenzial hatten, die Autorität der Kommission nachhaltig zu untergraben, kam es schließlich auch noch in den 1990er-Jahren, wie der WestLB-Fall eindrücklich veranschaulicht.

Am plausibelsten erscheint eine Kombination der beiden Erklärungsansätze. Einerseits hat die Kommission eigenständig ein strenges Beihilferegime etabliert, ohne dabei jemals mehrheitlich von den Mitgliedstaaten ermächtigt worden zu sein. Hierbei dürften im Sinne Piersons (1998) unterschiedliche Zeithorizonte von Regierungen und Kommission, nicht intendierte Konsequenzen und *policy feedbacks* ausschlaggebend gewesen sein.<sup>7</sup> Andererseits haben zumindest

---

<sup>7</sup> Siehe Fußnote 10, Kapitel 3.1. So ist der Entwicklungsstand, den die Beihilfekontrolle in den 1990er-Jahren erreichte, weder bei der Niederlegung der Grundlagen der europäischen Wettbewerbskontrolle 1957 noch bei der Zentralisierung der Überwachungskompetenzen 1962 (siehe Kapitel 4.2) vorauszusehen gewesen.

einige Mitgliedstaaten einen Präferenzwandel durchlaufen. Das Beispiel der Auseinandersetzung über die Transparenzrichtlinie<sup>8</sup> zeigt, dass einige Länder wie Deutschland und die Niederlande die Verschärfung der Beihilfekontrolle begrüßten, während andere Mitgliedstaaten wie Frankreich und Italien dies zu verhindern suchten (siehe Kapitel 4.2). Ein Präferenzwandel *aller* Mitgliedstaaten wäre für die graduelle Durchsetzung eines strikten Beihilferegimes ohnehin nicht erforderlich gewesen. Wie Tsebelis/Garrett (2001) feststellen, sind bereits heterogene Interessen der Prinzipale (Mitgliedstaaten) ausreichend, um dem Agenten (Kommission) beträchtliche Spielräume bei der Verfolgung eigener Ziele zu eröffnen: Weil es den Mitgliedstaaten nicht gelingt, Einstimmigkeit herzustellen, können diese die Kommission nicht in ihre Schranken weisen.<sup>9</sup>

Die Annahmen der Supranationalisten decken sich weitgehend mit den hier gemachten empirischen Beobachtungen. Ein guter Teil der Integrationsdynamik lässt sich auf einen *Third-Party-Dispute-Resolution-Mechanismus* (Stone Sweet/Carporaso 1998) zurückführen. Rechtsstreitigkeiten privater Akteure führen zur Vertiefung und Ausweitung der Integration. Jedoch lässt sich die Überlegenheit der supranationalen Logik nicht mit einem Transaktionskostenmechanismus erklären; es waren nicht zunehmende, grenzüberschreitende Transaktionen, die einen steigenden Bedarf nach einheitlicher, supranationaler Regulierung verursachten. Deutsche Privatbanken waren weniger an der Beseitigung nationaler institutioneller Beschränkungen interessiert, die das grenzüberschreitende Geschäft behinderten. Vielmehr haben sie das europäische Wettbewerbsrecht genutzt, um einen ursprünglich innenpolitischen Konflikt zu europäisieren, den sie auf nationaler Ebene womöglich niemals hätten für sich entscheiden können. Die privaten Banken waren vor allem daran interessiert, den Wettbewerbsvorteil eines Konkurrenten zu eliminieren.<sup>10</sup>

Welche Rückschlüsse lassen sich neben den integrationstheoretischen Implikationen für den gewählten Untersuchungsrahmen ziehen? Für die Untersuchung der strategischen Interaktionen der Akteure im Konflikt um Landesbanken und Sparkassen wurde der akteurzentrierte Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2008; Schmidt 1998) als analytischer Ausgangspunkt gewählt. Zunächst kann konstatiert werden, dass die institutionelle Beschaffenheit des europäischen Mehrebenensystems als Erklärung für das hier untersuchte

---

8 Richtlinie der Kommission 80/723 vom 25. Juni 1980 über die Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und den öffentlichen Unternehmen, Abl. L-195 vom 29.7.1980, S. 35.

9 Siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 6.2.2 und 6.3: Im Falle der negativen Integration ist die Gleichgerichtetheit der Präferenzen von Mitgliedstaaten nicht die Vorbedingung für die Durchführung, sondern für die Verhinderung von Integrationsschritten.

10 Eine Alternative zum Transaktionskostenmechanismus wird in Kapitel 7.2.2 besprochen.

Phänomen nicht ausreicht. Schließlich veränderte sich das institutionelle Gefüge im Verlauf des Prozesses und kann daher nicht als unabhängige Variable modelliert werden. Bezeichnenderweise spielten europarechtliche Überlegungen bei der Übertragung von Wohnungsbauvermögen auf die Landesbanken keine Rolle (Interview V, VI). Die Geltung des europäischen Rechts wurde erst durch den vorliegenden Fall für den Finanzbereich etabliert. Anders als zu Beginn der 1990er-Jahre werden heute beihilferechtliche Aspekte bei nahezu allen Maßnahmen berücksichtigt und geprüft, so auch bei der Übertragung von Kapital an die HELABA 1999. Dazu musste die Kommission erst einmal ihre Durchsetzungsfähigkeit demonstrieren und ihre Kompetenzen für die Regulierung dieses Bereichs erkämpfen. Der Ausgang dieses Prozesses war dabei offen; nicht einmal die Privatbanken hatten zu Beginn die Erfolgsaussichten als günstig eingeschätzt. Wie es Kommission und Privatbanken gelang, eine Liberalisierung öffentlicher Banken zu erreichen, ließ sich letztlich nur durch eine Analyse des spezifischen historischen Kontexts und durch die Rekonstruktion der strategischen Interaktionen der Akteure erklären.

Dies zeigt, dass eine spieltheoretische Modellierung von politischen Konflikten, bei der die Rationalitäten der Akteure im Vorhinein logisch abgeleitet (vorausgesetzt) werden, den eigentlichen Charakter solcher Konflikte nicht adäquat erfassen kann, wenn der institutionelle und historische Kontext dynamisch ist, also sich die Grundlage für Entscheidungs- und Präferenzbildungsprozesse verändert. Eine Entscheidung wird zu einem bestimmten Zeitpunkt (*t*) getroffen. Ihr gehen aber in der Realität komplexe, interaktive Prozesse der Präferenzbildung voraus, die über ein unmittelbares *t-1* hinausgehen. So muss jede statische Modellierung Gefahr laufen, das spezifisch prozesshafte und interaktive Wesen des Spiels von Aktion und Gegenaktion, das jedem politischen Konflikt inhärent ist, zu übersehen. Angesichts des prozesshaften und interaktiven Wesens politischer Konflikte sowie des dynamischen Wandels des institutionellen Gefüges können die wahren Rationalitäten der Akteure nicht *ex ante* kalkuliert, sondern lediglich *ex post* rekonstruiert werden.<sup>11</sup>

---

11 Das Verhalten der Sparkassen dokumentiert dies in dem vorliegenden Fall deutlich. So beurteilten Akteure aufseiten der Sparkassen bei nachträglicher Betrachtung das eigene Verhalten als strategischen Fehler. Die Durchsetzungsfähigkeit der Kommission einerseits und die politische Stärke der eigenen Netzwerke andererseits wurden falsch eingeschätzt. Diese Beurteilung wiederum fußt auf historischen Erfahrungen mit vergleichbaren Konfliktsituationen, bei denen sich diese Netzwerke bei ansonsten *gleichen* Akteurkonstellationen (mit Ausnahme der Kommission) im Rahmen der nationalen Politikarena als überaus stabile Verteidigerkoalition erwiesen haben. Erst während des hier rekonstruierten Konflikts wurde diese Konfiguration von außen verändert. Diese veränderte Situation führte später zu einer Neubewertung der eigenen Ressourcen und schließlich zu einem Strategiewechsel des DSGV.

Daher wurde auch im Unterschied zu anderen Studien, die auf den akteurzentrierten Institutionalismus zurückgreifen, auf eine *A-priori*-Festlegung auf organisationsimmanente Eigeninteressen der Kommission als zentrale Handlungsmotivation zugunsten einer Offenheit gegenüber induktiven Erkenntnissen verzichtet. Den vornehmlich »institutionalistisch« operierenden Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus habe ich dementsprechend um drei Dimensionen erweitert. Erstens, durch eine »Auffächerung« der Akteurperspektive, insbesondere für die Kommission, konnte ich die Frage beantworten, warum die Kommissionsbeamten ihre Handlungsspielräume in der beobachteten Art und Weise nutzen. Zweitens wurde das Analyseraster um eine diskursive Dimension erweitert, um den Einfluss hegemonialer Paradigmen über die Organisation von Staat und Wirtschaft zu ergründen. Damit zusammenhängend habe ich drittens den Fall aus einer längeren historischen Perspektive analysiert, um Hintergrundvariablen, die einem langfristigen Wandel unterliegen, systematisch erfassen zu können. Dazu habe ich den Fall in den geschichtlichen Kontext des Konflikts zwischen privaten und staatlichen Banken seit dem späten 19. Jahrhundert und der graduellen Fortentwicklung des europäischen Beihilferechts eingeordnet.

Durch diese Erweiterung der Analyseperspektive wurde ersichtlich, dass die für diesen Fall beobachtete Überlegenheit der supranationalen Dynamik über die intergouvernementale Logik einer spezifischen historischen Konfiguration *im Zusammenspiel* mit einer spezifischen institutionellen Dynamik geschuldet ist. Die Entfaltung der supranationalen Dynamik ist letztlich selbst Ergebnis eines Prozesses und bedarf daher einer weitergehenden Erläuterung. Legt man den Mechanismus von Sperrung, Entsperrung und Aktivierung zugrunde, kann die Veränderung des historischen Kontexts sogar als Bedingung dafür angesehen werden, dass sich die institutionelle Dynamik in der von Scharpf beschriebenen Art und Weise artikulieren konnte.

Das Argument hierbei lautet, dass die Hegemonie des marktliberalen Leitbilds in Verbindung mit der strategischen Gestaltungsmacht der Kommission die *Voraussetzung* für die Freisetzung der vollen Wucht des negativen Integrationsmodus war. Dies bedeutet, dass die ausgeprägte Tendenz zugunsten marktschaffender Maßnahmen in der EU nicht nur institutionell bedingt, sondern vielmehr auch an spezifische historische Voraussetzungen gebunden ist. Der Prozess von Sperrung und Entsperrung politischer Inhalte und Programme ließe sich somit auch auf den Zusammenhang des gesamten Binnenmarktprojekts übertragen: Zunächst müssen Liberalisierungsoptionen diskursiv und politisch freigeschaltet werden, bevor die Asymmetrie zwischen positiver und negativer Integration überhaupt zu einer Phase marktschaffender Politik führen kann.

Die Diskussion der Befunde dieser Arbeit verdeutlicht, dass auf Grundlage des vorliegenden Falls zweifelsfreie Rückschlüsse auf die integrationstheoreti-

sche Debatte nicht ohne Weiteres möglich sind. Es war allerdings auch nicht das Ziel dieser Arbeit, die Integrationstheorien systematisch gegeneinander zu testen, um anschließend einen der beiden Ansätze endgültig zu falsifizieren.<sup>12</sup> Vielmehr ging es darum, für einen beispielhaften Fall gezielt nach Gründen für die Überlegenheit der supranationalen Dynamik zu fahnden.

Mithilfe zusätzlicher Fallbeispiele könnten weitere Faktoren und Konstellationen identifiziert werden, die die Gestaltungsspielräume supranationaler Institutionen erweitern oder begrenzen. Für letzteres wären Fälle aufschlussreich, bei denen sich die supranationale Dynamik (zumindest bislang) nicht gegen die intergouvernementale Logik durchsetzen konnte. Auf mögliche Vergleichsfälle gehe ich in Kapitel 7.3 kurz ein.

### 7.2.2 Die fehlende historische und kapitalismustheoretische Dimension der Integrationstheorien – erste konzeptionelle Überlegungen

Die wirtschaftliche Entwicklung nahezu aller Industrieländer ist seit den 1980er-Jahren in erheblichem Ausmaße von Liberalisierungsprozessen geprägt worden. Dabei kann »von einem gemeinsamen Eintritt in eine konvergente, mehrere Politikfelder umfassende Phase marktschaffender Politik« ausgegangen werden (Höpner et al. 2011: 25). Besonders tief greifend waren die Veränderungen in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Über die Frage, was die Ursachen dieses Liberalisierungsschubs sind, besteht Uneinigkeit. Es werden sowohl endogene Dynamiken, zum Beispiel Desorganisationsprozesse (Höpner 2007; Streeck 2009) oder die Erschöpfung des fordistischen Akkumulationsregimes (Lipietz 1985), als auch exogene Einflüsse wie Globalisierung, Internationalisierung (Zolnhöfer 2005; Zürn 1998) oder Europäisierung (Bieling/Deckwirth 2008; Scharpf 1999; Schmidt 1998) als Quellen von Liberalisierungspolitiken identifiziert. Auch in dieser Arbeit sollte für einen kleinen Ausschnitt von Liberalisierungspolitiken, nämlich der Liberalisierung von deutschen Landesbanken und Sparkassen, der Frage nachgegangen werden, was die Ursachen, Quellen und Triebkräfte dieses Prozesses sind. Es stellt sich also die Frage, ob die hier durchgeführte Analyse zu einem besseren theoretischen Verständnis von Liberalisierungsprozessen im Rahmen der europäischen Integration beitragen kann.

Die Vertreter des Supranationalismus nehmen an, dass mit dem Anstieg des internationalen Handels und grenzüberschreitender wirtschaftlicher Aktivitäten der Bedarf an supranationaler Regelung wächst. Die Vertreter des Libera-

---

<sup>12</sup> Für eine Kritik an der Überprüfung von Integrationstheorien mittels Einzelfallstudien siehe Schmidt (1997).

len Intergouvernementalismus argumentieren, dass die europäische Integration eine Reaktion der Mitgliedstaaten auf die Herausforderungen der Globalisierung ist. Beide Theorieansätze implizieren demnach einen unmittelbaren, aber nicht weiter spezifizierten Zusammenhang zwischen dem europäischen Integrationsprozess und Veränderungen in der ökonomischen Sphäre. Jedoch wird der Zusammenhang zwischen kapitalistischer Dynamik und europäischer Integration in der Europaforschung selten zum Anlass genommen, das Verhältnis zwischen beiden Phänomenen genauer zu bestimmen. Theorien der europäischen Integration fehlt folglich in der Regel eine ausgearbeitete historische und kapitalismustheoretische Dimension. Sozialwissenschaftliche Analysen, so Streeck (2009), sollten jedoch auf einem Verständnis des Kapitalismus als grundlegende soziale Formation basieren. An dieser Stelle werden daher einige erste Überlegungen und Denkanstöße angeboten, wie eine solche kapitalismustheoretische Unterfütterung aussehen könnte.

Ein interessanter Vorschlag, der für eine kapitalismustheoretische Kontextualisierung nutzbar scheint, findet sich bei Burkart Lutz (1984). Seine Weiterentwicklung des Konzepts der »inneren Landnahme« könnte auch für die Deutung von Liberalisierungsprozessen im Rahmen der europäischen Integration instruktiv sein. Lutz bedient sich des von Rosa Luxemburg geprägten Begriffs der »Landnahme«. Das Konzept beschreibt die Erschließung des nicht kapitalistischen Bereichs für wirtschaftliche Austauschbeziehungen, bei dem traditionelle Wirtschaftsformen und die dazugehörigen Sozialstrukturen und Lebensweisen verdrängt werden. Laut Luxemburg ist dies die Grundlage einer expansiven Kapitalakkumulation (Lutz 1984: 57ff.):

Wenn der Kapitalismus also von nicht-kapitalistischen Formationen lebt, so lebt er, genauer gesprochen, von dem Ruin dieser Formation, und wenn er des nicht-kapitalistischen Milieus zur Akkumulation unbedingt bedarf, so braucht er es als Nährboden, auf dessen Kosten, durch dessen Aufsaugung die Akkumulation sich vollzieht. Historisch aufgefasst, ist die Kapitalakkumulation ein Prozess des Stoffwechsels, der sich zwischen der kapitalistischen und den vorkapitalistischen Produktionsweisen vollzieht. Ohne sie kann die Akkumulation des Kapitals nicht vor sich gehen, die Akkumulation besteht aber, von dieser Seite genommen, im Zernagen und im Assimilieren jener. Die Kapitalakkumulation kann demnach so wenig ohne die nicht-kapitalistische Formationen existieren, wie jene neben ihr zu existieren vermögen. (Luxemburg [1913]1967: *Die Akkumulation des Kapitals*, S. 392f.; zit. nach Lutz 1984: 60)

Das Konzept der »inneren Landnahme« birgt die Hypothese, dass die kapitalistische Entwicklung kein kontinuierlicher Prozess ist, sondern immer wieder auf Schranken trifft, die den Prozess verzögern, »bis neue Bedingungen realisiert sind, die deren Durchbrechen ermöglichen« (Lutz 1984: 61). Demzufolge ist die kapitalistische Entwicklungsdynamik nicht als linearer Prozess zu verstehen, sondern als Zyklus von Expansions- und Stagnationsphasen. Stagnationspha-

sen und damit einhergehende (strukturelle) Krisen werden nicht durch endogene Prozesse wie etwa technische Basisinnovationen im Sinne Schumpeters oder Kondratieffs überwunden, sondern durch längere Prozesse der Durchsetzung und Institutionalisierung neuer politischer Strukturparameter. Neue Strukturparameter leiten nur dann einen Aufschwung ein, wenn sie die Barrieren gegen weitere »Landnahmen«, die der Ausdehnung marktwirtschaftlicher Tausch- und Verkehrsformen zuvor entgegenstanden, durchbrechen. »Insofern lässt sich jeder Wachstumsschub als eine Phase je spezifischer »Landnahme« durch den expandierenden industriell-marktwirtschaftlichen Teil der Volks- bzw. Weltwirtschaft beschreiben« (ebd.: 62).

Bereits in dem obigen Zitat von Luxemburg ist eine grundlegende Spannung zwischen der Abhängigkeit der kapitalistischen Akkumulation von nicht kapitalistischen Sphären einerseits und der Unvereinbarkeit der »Landnahme«-Dynamik mit eben jener Grundlage der Akkumulation andererseits angelegt. Dies und die Annahme eines nicht linearen Prozesses eröffnen die theoretische Möglichkeit, dass die kapitalistische Entwicklung nicht nur verlangsamt, sondern in Form einer »Doppelbewegung« im Sinne Polanyis ([1944]1977) stückweise zurückgeführt werden kann, indem Bereiche der kapitalistischen Verwertung wieder entzogen werden. Wie regulationstheoretische Analysen des Fordismus zeigen, müssen solche »Rückschritte« – wie etwa die Dekommodifizierung der Arbeitskraft durch den Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Institutionen – nicht zwangsläufig die kapitalistische Akkumulation hemmen, sondern können im Gegenteil im Sinne einer »configuration of virtuous complementarity« (Lipietz 1985) den Kapitalismus stabilisieren und revitalisieren. Laut Lutz (1984: 194) durchbrach der Aufbau von Wohlfahrtsstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg das Lohngesetz, neutralisierte den Reservearmee-Mechanismus und ermöglichte so die Erschließung und Absorption des traditionellen durch den kapitalistischen Sektor. Durch die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung konnten kostenbezogene einzelwirtschaftliche Interessen mit nachfragebezogenen gesamtwirtschaftlichen Interessen in Einklang gebracht und eine nie dagewesene Prosperitätentwicklung erzeugt werden (Lutz 1984: 198). Durch diese »Landrückgewinnungen« könnten zudem gemäß einem zyklischen Entwicklungsverlauf in den zuvor der kapitalistischen Verwertungslogik entzogenen Sektoren immer wieder neue Potenziale für eine krisengetriebene, erneute »Landnahme« geschaffen werden. So müsste nicht zwangsläufig von einem natürlichen Endpunkt kapitalistischer Entwicklung im Sinne einer endgültigen Ausschöpfung der nicht kapitalistischen Wachstumsreservoirs ausgegangen werden.

Auch die Geschichte öffentlich-rechtlicher Banken ließe sich mit dieser Heuristik deuten. So war die Phase zwischen 1900 und den 1970er-Jahren geprägt von einem Widerstreit zwischen Expansionsinteressen der privaten Großban-

ken und dem Streben des Staates, ein Gegengewicht zur Macht der Banken zu schaffen. Diese Phase könnte angelehnt an Polanyi als ein konfliktbeladener Prozess der Gegenbewegung gedeutet werden, bei der öffentlich-rechtliche Kreditinstitute dem Zweck der Einbettung und Einhegung des Kapitalismus dienen. Paradoxerweise war die Liberalisierung des Sparkassenwesens, verstanden als Befreiung der Sparkassen von einschränkenden Regulierungen, das Kernelement dieser Politik. Die 1980er-Jahre markierten den Beginn von zwei Dekaden marktschaffender Politiken (Höpner et al. 2011) und somit den Anfang einer neuen Phase der »inneren Landnahme«. Allerdings sind diesmal nicht die traditionellen Wirtschaftsbereiche, sondern die nicht kapitalistisch organisierten staatsnahen Sektoren Gegenstand des Prozesses. In diese Phase fällt auch die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen, diesmal unter dem Vorzeichen einer Befreiung des Marktes von als störend empfundenen staatlichen Markteingriffen. Wie Lutz anmerkt, müssen einer neuerlichen »Landnahme« politisch-institutionelle Veränderungen vorangehen, die bestehende Barrieren gegen die Ausdehnung marktwirtschaftlicher Tausch- und Verkehrsformen aufheben. Das europäische Binnenmarktprojekt kann als eine solche Veränderung der Strukturparameter verstanden werden, die einen neuerlichen »Landnahme«-Prozess ermöglichte. Mit anderen Worten: Die zuvor blockierte Option eines umfassenden Liberalisierungsprogramms ist im Zuge der Durchsetzung neuer Strukturparameter im Rahmen des Integrationsprozesses entsperrt worden. Damit wurden die Schranken für eine erneute kapitalistische »Landnahme« der zuvor dem marktwirtschaftlichen Bereich entzogenen Sektoren durchbrochen. Die Ergebnisse dieser Studie spezifizieren eine Voraussetzung für die politisch-institutionellen Veränderungen in den 1980er-Jahren. Der Wandel des hegemonialen Paradigmas hob die ideelle Sperrung von Liberalisierungspolitik auf und ermöglichte Akteuren, ihre Interessen mit den programmatischen Inhalten des neuen Paradigmas zu verknüpfen und über die europäische Ebene zu verfolgen. Van Apeldoorn (2002) hat gezeigt, wie der von exportorientierten Kapitalfraktionen dominierte European Round Table of Industrialists (ERT) das Binnenmarktprogramm der Kommission maßgeblich geprägt hat.

Auf Grundlage des vorliegenden Falls lassen sich Vermutungen anstellen, was die Triebkräfte des eher abstrakt gefassten »Landnahme«-Prozesses sein könnten. Hier bietet die Regulationstheorie<sup>13</sup> einige Anregungen: Laut Petit

---

13 Die französische Regulationstheorie (Boyer/Saillard 2002; Lipietz 1985; Aglietta 1976) bietet ein Analyseraster, mit dem konkrete historische Gesellschaftsformationen anhand dreier zentraler Konzepte untersucht werden können: Die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse (Zivilgesellschaft und Staat), das Akkumulationsregime (makroökonomische Struktur) und die Regulationsweise (politisch-institutionelle Regulation; Lipietz 1985). Die Bedeutung des französischen Begriffs der *régulation* geht über die deutsche Übersetzung hinaus und bezeichnet das

(1999) ist das Konkurrenzprinzip aus regulationstheoretischer Sicht die dominante Strukturform einer post-fordistischen Regulationsweise. Wie das Verhalten der privaten Banken im hier betrachteten Fall zeigt, war die Liberalisierung des Sparkassenwesens nicht im Sinne der Transaktionskostentheorie von einem ansteigendem Niveau transnationaler Wirtschaftsaktivitäten und der funktionalen Notwendigkeit einer supranationalen Regulierung motiviert, als vielmehr von dem Streben wirtschaftlicher Akteure, ihre Wettbewerbsposition zu verbessern. Private Banken mussten sich in den 1990er-Jahren im internationalen Wettbewerb zunehmend gegen ausländische Banken und Finanzdienstleister behaupten. Auf dem heimischen Markt versuchten sie, das Mittelstandsgeschäft auszubauen, um sinkende Erträge bei der Finanzierung großer Industrieunternehmen zu kompensieren. Hier waren jedoch die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute Marktführer und verteidigten ihre Position. Landesbanken haben zudem zur Erhöhung des internationalen Konkurrenzdrucks beigetragen. Wie in Kapitel 5.1.2 (Seite 103ff.) dargestellt, haben die ursprünglich regional ausgerichteten Landesbanken im Prozess der Internationalisierung des Finanzgeschäfts aktiv mitgewirkt. Sie bauten seit den 1970er-Jahren ihr internationales Kapitalmarktgeschäft kontinuierlich aus. So waren ausgerechnet öffentlich-rechtliche Landesbanken treibende Kräfte der Entgrenzung und Liberalisierung der Kapitalmärkte, in dessen Folge sich die Konkurrenzsituation weiter verschärfte und Banken wie Nationalstaaten immer stärkeren Anpassungszwängen ausgesetzt waren. Diese Entwicklung der Landesbanken machte sie nicht nur angreifbar, sondern trug zudem zur Erhöhung des Wettbewerbsdrucks auf die privaten Banken bei, bis der Konflikt schließlich eskalierte.

Auslöser für das Ausbrechen der Privatbanken aus den korporatistisch geprägten nationalen Politikmustern (siehe hierzu Grossman 2006) war demnach eine sich verschärfende internationale wie nationale Konkurrenzsituation. Schmidt (1998: 319) hat festgestellt, dass je stärker der Wettbewerbsdruck für Unternehmen ist, desto wahrscheinlicher eine Liberalisierung wird. Mügge (2006: 997) zufolge können Liberalisierung und europäische Integration sogar als eine Funktion von sich verändernden Wettbewerbsdynamiken auf den Märkten verstanden werden. Wie in Kapitel 4.1 gezeigt, steht auch die euro-

---

Zusammenspiel gegenseitiger Anpassungsprozesse zwischen wirtschaftlichen, institutionellen und sozialen Strukturen. Die Regulationstheorie analysiert Bedingungen sowohl für die relative Stabilität einer historischen Formation als auch für endogen verursachte Krisenprozesse. Ursache von Krisen ist in der Regel die Erschöpfung eines spezifischen Wachstumspfad, bei dem das Akkumulationsregime an immanente Grenzen stößt. Solche »großen Krisen« stellen den Übergang von einer Regulationsweise zur nächsten dar (Thomasberger/Voy 1991). Damit ist die Regulationsschule eine Theorie mittlerer Reichweite, die im Prinzip als Konkretisierung des marxischen Theorems der Entwicklung der Produktivkräfte verstanden werden kann.

päische Finanzmarktintegration in einem Zusammenhang mit der verschärften Konkurrenzsituation auf den internationalen Finanzmärkten.

Diese Beobachtungen deuten darauf hin, dass das Ringen von wirtschaftlichen Akteuren um Profit und Marktmacht eine Triebkraft der »Landnahme«-Dynamik ist. Der Konkurrenzkampf findet dabei nicht nur in der privatwirtschaftlichen Sphäre zwischen Unternehmen statt, sondern wird, wie der vorliegende Fall veranschaulicht, eben auch in der politischen und rechtlichen Sphäre ausgetragen. Dadurch entsteht eine vom Konkurrenzmechanismus angetriebene, vielschichtige, sich wechselseitig verstärkende Dynamik zwischen Globalisierung, Integrationsvertiefung und Liberalisierung. In der europäischen Union ist eine Institutionalisierung des Konkurrenzprinzips das Ergebnis. Die »Landnahme«-Dynamik wird dadurch weiter beschleunigt.

### 7.3 Daseinsvorsorge unter Druck

Die Befunde dieser Studie zeigen Konsequenzen der Binnenmarktintegration für den gesamten Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge auf. Dieser Sektor ist von der Konstitutionalisierung einer europäischen Wirtschaftsverfassung ohne Quersubventionierung im öffentlichen Unternehmenssektor besonders betroffen. Das europäische Beihilferecht zielt letztlich auf eine marktconforme Reorganisation staatsnaher Sektoren, bei der öffentliche Unternehmen zur Gewinnorientierung verpflichtet werden. Zwei Beispiele – der öffentliche Rundfunk und kommunale Krankenhäuser – sollen hier kurz besprochen werden. Diese beiden Fälle sind daher interessant, weil sie zum einen Parallelen zur Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken aufweisen, zum anderen aber auch nach wie vor bestehende Grenzen des »Landnahme«-Prozesses in der EU aufzeigen.

Während das deutsche Grundgesetz gegenüber der Wirtschaftsverfassung neutral ist, findet in der EU eine Konstitutionalisierung einer Wirtschaftsordnung statt, die vor allem marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien unterliegt (Bieling/Deppe 2003: 516; Gill 1998). Staatliche marktkorrigierende Institutionen – etwa in einer umfassenden Daseinsvorsorgekonzeption – geraten dabei verstärkt unter Druck, demokratisch legitimierte politische Einflussmöglichkeiten auf die kapitalistische Wirtschaft gehen verloren (Scharpf 2008: 70). Wenn selbst in einem der einflussreichsten Mitgliedstaaten ein für das Produktionsregime derart zentraler Bereich wie das deutsche Sparkassenwesen trotz erheblicher politischer Widerstände liberalisiert werden kann, stellt sich die Frage, welche Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge überhaupt noch vor europäi-

schen Eingriffen verteidigt werden können (Smith 2001: 5). Wie Scharpf (1999: 62) anmerkt, gibt es kaum Bereiche, die sich dem Zugriff des europäischen Wettbewerbsrechts entziehen ließen:

Mit derselben Begründung könnten nunmehr private Schulen und Universitäten Wettbewerbsgleichheit mit öffentlichen Bildungsanstalten verlangen; private Anbieter im Gesundheitswesen könnten die öffentlichen Gesundheitssysteme in Skandinavien und Großbritannien ebenso wie die kontinentalen Systeme der gesetzlichen Krankenversicherung in Frage stellen; und dieselbe Forderung könnten auch private Pensionsfonds gegenüber Rentensystemen, die aus Steuereinnahmen oder Pflichtbeiträgen finanziert werden, erheben.

Dies betrifft insbesondere die kommunale Selbstverwaltung in Deutschland. Die Daseinsvorsorge ist die »Hauptgefechtslinie« zwischen deutschen Kommunen und der Kommission. Auch hier ist das europäische Wettbewerbsrecht das Einfallstor (Blanke 2010: 1336f.). So sind weite Bereiche des öffentlichen Sektors in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, wie der *service public* in Frankreich oder der *servicio público* in Spanien, potenziell betroffen. Leistungsangebote, bei denen öffentliche Anbieter mit privaten konkurrieren, sind besonders gefährdet. Der Anreiz für private Unternehmen, die rechtlichen Interventionsmöglichkeiten der europäischen Opportunitätsstruktur zu aktivieren, ist dann besonders stark, wenn die Möglichkeiten, restriktive Praktiken auf der nationalen Ebene anzufechten, eingeschränkt und die erwarteten Vorteile eines Spielens über die europäische Bande hoch sind. Sind die Verflechtungen zwischen politischer Autorität und öffentlichen Unternehmen besonders dicht und undurchsichtig, bietet eine Beschwerde bei der Kommission eine Gelegenheit, den Nachteil, nicht über enge Verbindungen zur Politik zu verfügen, auszugleichen (Smith 2001: 9).

Ein Beispiel hierfür ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Dieser Fall weist etliche Parallelen zur Liberalisierung des Sparkassensektors in Deutschland auf. Hier versucht die Kommission seit einiger Zeit mithilfe ihrer wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen, eine EU-weite Liberalisierung zu erwirken. Interessanterweise haben auch in diesem Fall die Mitgliedstaaten auf dem Amsterdamer Gipfel versucht, den betroffenen Bereich durch eine Vertragsänderung vor dem wettbewerbsrechtlichen Zugriff der Kommission zu schützen. Die Kommission hat dies ähnlich wie im Landesbanken-Fall zum Anlass genommen, europaweit die Organisation des öffentlichen Rundfunks zu überprüfen. Die Online-Aktivitäten und digitalen Spartenkanäle sowie die Gebührenfinanzierung sind dabei die Hauptangriffspunkte. Durch den Ausbau ihrer Online-Aktivitäten sind öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten zu Konkurrenten privater Verlage geworden. Seit einiger Zeit schwelt ein Streit zwischen Kommission und Bundesregierung, ob es sich bei den Rundfunkgebühren um Beihilfen handelt (Mar-

tini 2008: 1478ff.). Die Kommission hat 2001 in einer Mitteilung<sup>14</sup> Kriterien für die Überprüfung der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks festgelegt: Die Dienstleistung muss durch den Mitgliedstaat in Form eines förmlichen Rechts- oder Verwaltungsakts eindeutig definiert werden und Ausgleichszahlungen dürfen die Kosten nicht übersteigen (Meyer 2007: 348). Dabei ist strittig, ob die Rundfunkgebühren in Deutschland überhaupt als staatliche Mittel angesehen werden können. Die deutsche Seite vertritt die Position, dass es sich bei den Gebühren um eine Umlage handle, die den staatlichen Haushalt nicht belastet.<sup>15</sup> Außerdem bezweifelt die Bundesregierung den Begünstigungscharakter, da es sich lediglich um einen finanziellen Ausgleich für die Übernahme gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen handle (Martini 2008: 1482f.). Im April 2003 hat der Verband Privater Rundfunk und Telekommunikation (VPRT) Beschwerde bei der Kommission wegen der Finanzierungspraxis öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten in Deutschland eingelegt. Bereits zuvor hatte es Beschwerden über die Finanzierung des Online-Angebots (2002) und über Produktionsgesellschaften der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten (2004) sowie über den Erwerb von Sportrechten (2004) gegeben. Neben der Finanzierungspraxis sind die Nicht-Umsetzung der EU-Transparenzrichtlinie, die Quersubventionierung von *E-Commerce*-Tätigkeiten sowie steuerliche Ausnahmvorschriften weitere Kritikpunkte. Da der internationale Handel mit Fernsehformaten und Werbung betroffen sei und kommerzielle Privatsender eine internationale Eigentümerstruktur hätten, ist die Beihilfe nach Auffassung der Kommission geeignet, den Wettbewerb und den zwischenstaatlichen Handel zu verfälschen. Im Anschluss an das Altmark-Urteil<sup>16</sup> hat die Kommission festgestellt, dass die vom EuGH definierten Kriterien für eine Ausnahme aus dem Beihilferecht nicht erfüllt seien. Der Umfang und die Grenzen des öffentlichen Auftrags wären vor allem bei den neuen Mediendiensten und digitalen Zusatzkanälen nicht hinreichend präzise dargelegt. Zudem bestünden Zweifel an der objektiven und transparenten Festlegung der Kosten. Ferner gewährleiste das Finanzierungssystem nicht, dass der finanzielle Ausgleich lediglich die Kosten der Erfüllung

---

14 Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, Abl. C 320 vom 15.11.2001, S. 5.

15 Der EuGH hat beim PreussenElektra-Urteil (EuGH, Rs. C-379/98, PreussenElektra AG/Schleswig AG, Slg. 2001, I-2099) festgestellt, dass eine Maßnahme nur dann als Beihilfe angesehen werden kann, wenn sie den Staatshaushalt direkt belastet (siehe Fußnote 25, S. 83). Die Kommission hält es jedoch für irrelevant, dass die Rundfunkgebühren nicht direkt aus dem Staatshaushalt fließen, da es sich um eine Zwangsabgabe handle, die ähnlich wie eine Steuer zu bewerten sei. Zudem stünde die Erhebung der Rundfunkgebühren unter staatlicher Kontrolle (Meyer 2007: 345).

16 EuGH, Rs. C-280/00 AltmarkTrans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, I-7747.

des Auftrags deckt. Überdies werde der Ausgleich nicht auf Basis eines durchschnittlichen, gut geführten Unternehmens kalkuliert (Meyer 2007: 341ff., 346).

Zwar hat die Kommission die deutsche Rundfunkfinanzierung als Beihilfe klassifiziert, das Verfahren 2007 aber nach einem politischen Kompromiss eingestellt, nachdem die Bundesregierung den Bedingungen der Kommission zugestimmt hatte. Ein formelles Beihilfeverfahren wurde nicht eröffnet (ebd.: 341, 349) – eine weitere Parallele zum Landesbanken-Fall. Deutschland erfüllt nun mit dem neuen Rundfunkstaatsvertrag die formalen Anforderungen der Altmark-Kriterien. Mit der genauen Definition und der Einschränkung der Online-Aktivitäten im 12. Rundfunkstaatsvertrag (2009) sowie der Einführung einer getrennten Buchführung nach Vorgabe der Transparenzrichtlinie sollte den beihilferechtlichen Anforderungen vorerst Genüge getan worden sein (Martini 2008: 1482ff.). Offen bleibt allerdings, ob die 2010 beschlossene Haushaltsabgabe, die das bisherige Gebührensystem ab 2013 ersetzen soll, von der Kommission beanstandet werden könnte.

Warum hat die Kommission zunächst die Finanzierung als Beihilfe klassifiziert, letztlich aber einem politischem Kompromiss zugestimmt? Eine Antwort bietet Meyer (2007: 349):

Die plausibelste Erklärung dafür könnte sein, dass die Kommission die (Macht-)Frage zwischen gemeinschaftsrechtlicher Wettbewerbskontrolle und mitgliedstaatlicher Definitionshoheit zu ihren Gunsten entscheiden wollte. Vom Ergebnis her gesehen konnte sie die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland nicht vom gemeinschaftsrechtlichen Beihilferegime ausnehmen; denn sonst hätte sie für die Zukunft jegliche Mitsprachemöglichkeit in diesem Bereich aus der Hand gegeben. Nun hat sie sich ein weitreichendes Mitspracherecht zu den Aufgaben und der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland vorbehalten, was für die Rundfunkanstalten umfangreiche und kontinuierliche Berichterstattungspflichten zur Folge hat. Die GD Wettbewerb kann nun jederzeit tätig werden, nicht nur aufgrund künftiger Beschwerden.

Fazit: Zwar ist es nicht zu einer Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks gekommen, aber die Kommission hat ihre Kompetenzen ausgeweitet und sich ein Mitspracherecht bei der Organisation des deutschen öffentlich-rechtlichen Rundfunks gesichert. Beobachter gehen davon aus, dass in Zukunft eine wettbewerbsrechtlich durchgesetzte Novellierung des öffentlichen Rundfunks in Europa unter marktliberalen Gesichtspunkten zu erwarten ist (ebd.: 349).

Auch das Krankenhauswesen ist bereits mithilfe des Wettbewerbsrechts attackiert worden. Dieser Fall ist deshalb interessant, weil hier Grenzen für über europäisches Recht durchgesetzte Liberalisierung offenbar werden. Im Jahr 2003 beschwerte sich der private Krankenhausbetreiber Asklepios über die Defizitfinanzierung kommunaler Krankenhäuser durch ihre Träger. Der EuGH war im

Altmark-Urteil<sup>17</sup> zu dem Schluss gekommen, dass der nachträgliche Ausgleich von Defiziten grundsätzlich eine Beihilfe darstellt, da ein dauerhaftes Defizit nicht dem Vergleich mit einem durchschnittlichen, gut geführtem Unternehmen standhielte (Knütel/Schweda/Giersch 2008: 499; Soltesz/Puffer-Mariette 2006: 443). Die Kommission ging der Beschwerde jedoch nicht nach und eröffnete auch kein Prüfungsverfahren, da Beihilfen an Krankenhäuser als Ausnahmen im Rahmen der »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« anzusehen seien (Europäisches Gericht 2007; Knütel/Schweda/Giersch 2008: 497; Soltesz/Puffer-Mariette 2006: 442). Im Jahr 2005 legte MEDI, ein regionaler Dachverband niedergelassener Ärzte, Beschwerde wegen des Defizitausgleichs und der Quersubventionierung von medizinischen Versorgungszentren ein (Knütel/Schweda/Giersch 2008: 497). Die Kommission beschloss jedoch in der Freistellungsentscheidung<sup>18</sup> abschließend, dass Ausgleichszahlungen an öffentliche Krankenhäuser keine unzulässigen Beihilfen darstellen (Bauckhage-Hoffer 2009: 236).<sup>19</sup> Das Scheitern der Beschwerden gegen die Bevorzugung öffentlicher Krankenhäuser deutet darauf hin, dass eine Liberalisierung dieses Bereichs nach wie vor politisch gesperrt ist.

Neuere Entwicklungen lassen erkennen, dass sich inzwischen organisierter Widerstand der Mitgliedstaaten gegen die stetige Ausdehnung des Wettbewerbsrechts auf sensible Bereiche der nationalstaatlichen Ordnungen regt. In Lissabon haben die europäischen Regierungen 2007 eine Änderung des Art. 14 Satz 2 AEUV (ex-Art. 16 EGV) sowie ein Protokoll zu »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« beschlossen.

Hieran ist bemerkenswert, dass es sich bei dem Protokoll um eine Maßnahme der Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit, als »Herren der Verträge« handelt, die damit auf gewisse (vermutete?) Tendenzen in der Europäischen Kommission und beim EuGH reagieren wollte, die aus Sicht der Mitgliedstaaten zu einseitig an der Durchsetzung des Binnenmarkts- und Wettbewerbsrechts orientiert sind. Vor dem Hintergrund der Genese des Protokolls ist nicht auszuschließen, dass die Mitgliedstaaten eine Kurskorrektur seitens der Organe der EU anmahnen wollten. Das Protokoll kann daher auch als eine Antwort der Mitgliedstaaten auf die Entwicklung der vergangenen Jahre angesehen werden. (Krajewski 2010: 86)

17 EuGH, Rs. C-280/00 AltmarkTrans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Slg. 2003, I-7747.

18 Entscheidung der Kommission 2005/842/EG vom 28. November 2005 über die Anwendung von Artikel 86 Absatz 2 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen, die bestimmten mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betrauten Unternehmen als Ausgleich gewährt werden, Abl. L 312, S. 67.

19 In einem weiteren Fall legte der »Landesverband ambulantes Operieren Hessen« (LAOH) sowie ein niedergelassener Chirurg 2007 eine Beihilfebeschwerde gegen einen Zuschuss von 360.000 Euro für die Gründung eines medizinischen Versorgungszentrums ein. Das Projekt wurde jedoch niemals realisiert, sodass die Beschwerde hinfällig wurde (*Frankfurter Rundschau* vom 19.9.2007: »Prüfung durch die EU. Illegale Subventionen beim MVZ?«).

In Art. 14 AEUV ist nun festgelegt, dass die Grundlagen für »Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse« vom Rat und EP in ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden. Dies stellt eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für Legislativakte der EU dar. Damit wird einer alleinigen Rechtsetzungskompetenz der Kommission ein Riegel vorgeschoben (ebd.: 80ff.). Zudem betonen die Mitgliedstaaten im Protokoll Nr. 26 über »Dienste von allgemeinem Interesse«, das auf eine Initiative von den Niederlanden, Deutschland und Frankreich zurückgeht, den hohen Stellenwert von gemeinwohlorientierten Dienstleistungen. Dabei wird die Autonomie der (kommunalen) Aufgabenträger bei der Definition, Organisation und Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen bestätigt. »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« sollen den Prinzipien der Bezahlbarkeit, des universellen Zugangs zu der Dienstleistungen und der Gleichbehandlung unterliegen. Das Protokoll ist Bestandteil des Primärrechts, das heißt, es ist den übrigen – zum Beispiel wettbewerbsrechtlichen – Bestimmungen weder vor- noch nachgelagert. Damit ist zwar die Anwendbarkeit der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln nicht grundsätzlich beschränkt worden. Dennoch könnten die Bestimmungen des Protokolls künftig bei der Auslegung des Unionsrechts durch Kommission und EuGH berücksichtigt werden (ebd.: 85ff.). Obwohl das Protokoll keine unmittelbaren Rechtsfolgen hat, könnte es theoretisch zu einer weniger strikten Beihilferechtsprechung führen. Möglicherweise könnten damit weiteren Liberalisierungsvorhaben, etwa im Bereich der Wasserversorgung und Abfallentsorgung, Grenzen gesetzt worden sein. Eine sektorale Liberalisierung dieser Bereiche wie im Fall von Telekommunikation, Post und Energie wäre jedenfalls mit dem Protokoll nur schwer vereinbar (ebd.: 92).

Dennoch gibt es keine Anzeichen, dass sich die Kommission bei ihrer Rechtsetzung durch das Protokoll oder den neuen Art. 14 einschränken lässt. In einer Mitteilung<sup>20</sup> hat die Kommission 2007 bereits die Grundsätze des Protokolls in ihrem Sinne umgedeutet. Sie hat das Prinzip des freien Zugangs zu öffentlichen Dienstleistungen um eine grenzüberschreitende Dimension ergänzt. Demnach kann beispielsweise die grenzüberschreitende Patientenmobilität mit dem Zugangsprinzip begründet werden. »Da die Patientenmobilität ihrerseits aber die Autonomie der Aufgabenträger einschränken kann, würde der Zweck des Protokolls auf diese Weise in sein Gegenteil verkehrt« (ebd.: 92).

Die Kommission ist ferner der Auffassung, dass das Protokoll Nr. 26 ausreichend Klarheit für das Regelwerk bezüglich »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« schafft. Daher seien Maßnahmen nach Art. 14 AUEV überflüssig. Krajewski (2010. 92) stellt fest:

---

20 Mitteilung der Kommission 2007/725 über Dienstleistungen im allgemeinen Interesse unter Einschluss von Sozialdienstleistungen: Europas neues Engagement.

Damit würde der klare Wille der Mitgliedstaaten, die neben dem in Art. 14 S. 2 eine ausdrückliche Rechtsgrundlage geschaffen haben, missachtet. Würde die Auffassung der Kommission zutreffen, hätten die Mitgliedstaaten mit Art. 14 S. 2 eine sinnlose Rechtsgrundlage geschaffen.

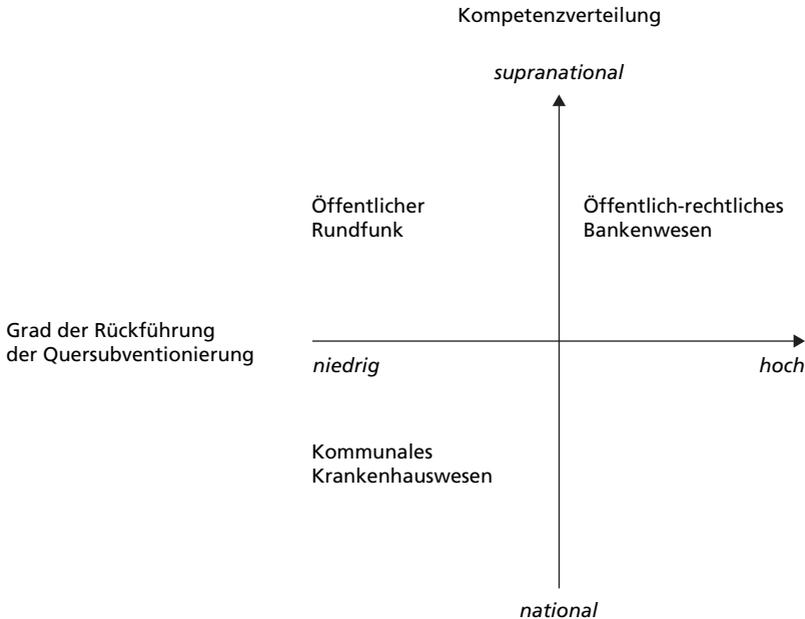
Die Kommission versucht auf diese Weise, die Einschränkung ihrer autonomen Rechtsetzungskompetenzen für DAWI zu umgehen – dem ausdrücklich artikulierten Willen der »Herren der Verträge« zum Trotz. Demzufolge ist zu vermuten, dass die Neuerungen des Vertrags von Lissabon letztlich nicht zu einem verbesserten Bestandsschutz öffentlicher Dienstleistungen in Europa führen (ebd.: 94).

Die Gegenüberstellung der Entwicklungen in verschiedenen Daseinsvorsorgebereichen offenbart, dass Integrations- und Liberalisierungsprozesse in den verschiedenen Sektoren unterschiedlich weit fortgeschritten sind (siehe Abbildung 7-1).

Dieser Zustand ist jedoch nur eine Momentaufnahme. Die Liberalisierung von öffentlich-rechtlichen Banken in Deutschland hat gezeigt, dass selbst wenn Bereiche der Daseinsvorsorge auf der nationalen Ebene von stabilen Verteidigungskoalitionen geschützt werden, dies keine Garantie bietet, dass in Zukunft Liberalisierungsbestrebungen privater Wettbewerber abgewehrt werden können. Selbst unter widrigsten Umständen ist die Kommission durch die geschickte Kombination von formalen Kompetenzen mit politischen Strategien in der Lage, weitgehende Liberalisierungsschritte durchzusetzen.

Die Mitgliedstaaten haben 2007 auf dem Gipfel von Lissabon versucht, die Gestaltungsmacht der Kommission einzuschränken. Sie haben jedoch darauf verzichtet, auf primärrechtlicher Ebene den Bestimmungen für »Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse« einen prinzipiellen Vorrang vor den Wettbewerbsregeln einzuräumen. Zwar sollte die Änderung des Art. 14 AEUV die Kompetenzen der Kommission im Bereich öffentlicher Dienstleistungen begrenzen, jedoch kann die Kommission auch weiterhin auf Grundlage ihrer wettbewerbsrechtlichen Befugnisse relativ unabhängig von der Kontrolle der Mitgliedstaaten eigene politische Präferenzen durchsetzen. Wie schon Garrett (1995: 172f., siehe Kapitel 3.1) festgestellt hat, sind die Mitgliedsländer bestrebt, die Autorität supranationaler Institutionen nicht zu untergraben. Garrett führt diesen Umstand als Beleg dafür an, dass Kommission und EuGH letztlich den Nationalstaaten bei der Verfolgung ihrer Interessen dienlich sind. Dabei hat Garrett allerdings übersehen, dass es gerade die rückhaltlose Zustimmung der Mitgliedstaaten zum europäischen Einigungsprozess ist, die der Kommission beträchtliche Gestaltungsspielräume eröffnet. Nur weil die Regierungen sich davor scheuen, den erreichten Integrationsbestand grundsätzlich infrage zu stellen, kann die Kommission durch scheinbar unbedeutende Einzelfälle ihre Kompetenzen Schritt für Schritt ausweiten und sich so von den »Herren der Verträge« emanzipieren: Während aus Sicht der Nationalstaaten jeder verlorene Rechts-

Abbildung 7-1 Integrations- und Liberalisierungsfortschritte im Vergleich



streit zumeist lediglich einen graduellen Autonomieverlust bedeutet, hat jede Zurückweisung des Regelungsanspruches der Kommission das Potenzial, als Präzedenzfall das gesamte Wettbewerbsregime ins Wanken zu bringen. Durch die kumulative Wirkung der Einzelfallentscheidungen kann die Kommission mithilfe ihres wettbewerbsrechtlichen Instrumentariums den Integrationsverlauf theoretisch in allen wirtschaftlichen Regulierungsfeldern beeinflussen. Für den EuGH gilt im Grundsatz das Gleiche.

Wenn sich die Binnenmarktintegration tatsächlich, wie Höpner/Schäfer (2008) annehmen, radikalisiert hat, dann ist hierfür auch das uneingeschränkte Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur europäischen Integration verantwortlich. Zu Beginn dieser Arbeit habe ich auf die demokratietheoretischen Probleme einer durch supranationale Institutionen verselbstständigten Integration hingewiesen. Will man dem schleichenden Verlust von demokratischer Kontrolle begegnen, so muss diese bedingungslose pro-integrationistische Haltung der Mitgliedstaaten einer kritischen Hinterfragung der Form, aber auch der Inhalte des Integrationsprozesses weichen.



# Interview-Verzeichnis

Zitierkürzel	Institutionelle Zugehörigkeit
I	Rheinischer Sparkassen- und Giroverband (RSGV)
II	Rheinischer Sparkassen- und Giroverband (RSGV)
III	EU-Kommission
IV	EU-Kommission, GD Wettbewerb
V	WestLB
VI	Landesbank Schleswig-Holstein
VII	Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV) <sup>a</sup>
VIII	Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)
IX	Deutscher Sparkassen- und Giroverband (DSGV)
X	Finanzministerium Hessen
XI	Finanzministerium NRW
XII	Bundesverband deutscher Banken (BdB)
XIII	EU-Kommission, Juristischer Dienst
XIV	WestLB
XV	EU-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb
XVI	Bundesverband deutscher Banken (BdB) <sup>b</sup>
XVII	Bundesverband deutscher Banken (BdB)
XVIII	Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB)
XIX	EU-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb
XX	Bundesfinanzministerium
XXI	Bundeskanzleramt <sup>c</sup>
XXII	Commerzbank
XXIII	Bundeskanzleramt
XXIV	EU-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb <sup>c</sup>
XXV	WestLB
XXVI	Bundeswirtschaftsministerium
XXVII	Hessische Landesbank

Um die Anonymität von Interviewpartnern zu wahren, die für verschiedene Organisationen tätig waren, wurden einzelne Interviews auf mehrere Zitierquellen aufgeteilt. Bis auf die kenntlich gemachten Interviews sind alle Gespräche mit einem Tonbandgerät aufgezeichnet worden.

a Mitschrift des Interviews, keine Tonbandaufzeichnung

b Teilweise Mitschrift des Interviews nach Geräteausfall.

c Telefonisches Interview.



# Abbildungen und Tabellen

## Abbildungen

4-1	Staatliche Beihilfen in der EG 1970–1979 .....	73
4-2	Staatliche Beihilfen in der EU-12 1992–1999 in Prozent des BIP .....	79
5-1	Marktanteile bei Unternehmenskrediten und Spareinlagen (1994) .....	132
6-1	Interessenunterschiede innerhalb der Verteidiger-Koalition .....	200
6-2	Veränderung der Rückfallposition (»Wahl des kleineren Übels«) und Veränderung der Präferenzen (»Teile und herrsche«) .....	203
6-3	Kompatibilität von Interessen und juristischer Substanz .....	207
6-4	Entsperrung, Aktivierung und Reproduktion .....	210
7-1	Integrations- und Liberalisierungsfortschritte im Vergleich .....	239

## Tabellen

2-1	Definition der Auswertungskategorien .....	50
4-1	Auswahl beihilferechtlich relevanter EuGH-Urteile .....	75
5-1	Die zwanzig größten deutschen Banken nach Bilanzsumme (1995) .....	131
5-2	Anteile an Bankkrediten nach Bankgruppen 1972–1996 in Prozent .....	133
6-1	Phasen der Verteidiger-Koalition .....	201



# Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BaKred	Bundesamt für das Kreditwesen
BdB	Bundesverband deutscher Banken
BayernLB	Bayerische Landesbank
DQP	Diversifizierte Qualitätsproduktion
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband
EBF	European Banking Federation
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGV	Vertrag über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EWS	Europäisches Währungssystem
GD	Generaldirektion
GD IV	Generaldirektion Wettbewerb
GEI	Europäisches Gericht Erster Instanz
HELABA	Hessische Landesbank
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KWG	Kreditwesengesetz
LBBW	Landesbank Baden-Württemberg
LSH	Landesbank Schleswig-Holstein
VÖB	Bundesverband öffentlicher Banken Deutschlands
WestLB	Westdeutsche Landesbank
Wfa	Wohnungsbauförderanstalt des Landes Nordrhein-Westfalen
WWU	Wirtschafts- und Währungsunion



# Literatur

- Aglietta, Michel, 1976: *Régulation et crises du capitalisme: L'expériences des Etats-Unis*. Paris: Calmann-Lévy.
- Apeldoorn, Bastiaan van, 2002: *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*. RIPE Studies in Global political Economy. London: Routledge.
- Aschhoff, Gunther/Eckart Henningsen, 1995: *Das deutsche Genossenschaftswesen: Entwicklung, Struktur, wirtschaftliches Potenzial*. Frankfurt a.M.: Fritz Knapp.
- Bauchhage-Hoffer, Florian, 2009: Krankenhäuser und Gesundheitsdienstleistungen. In: Andreas Krautscheid (Hg.), *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: Eine sektorspezifische Betrachtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 223–240.
- Bauer, Michael W., 2002: Limitations to Agency Control in European Union Policy-Making: The Commission and the Poverty Programmes. In: *Journal of Common Market Studies* 40, 381–400.
- Becker, Hans Paul, 1992: *Bankbetriebslehre*. Ludwigshafen: Kiehl.
- Beckmann, Martin, 2007: *Das Finanzkapital in der Transformation der europäischen Ökonomie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bennet, Andrew, 2010: Process Tracing and Causal Inference. In: Henry E. Brady/David Collier (Hg.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield, 207–220.
- Berghoff, Hartmut, 2006: The End of Family Business? The Mittelstand and German Capitalism in Transition, 1949–2000. In: *Business History Review* 80, 263–296.
- Beyer, Jürgen, 2003: Deutschland AG a.D.: Deutsche Bank, Allianz und das Verflechtungszentrum des deutschen Kapitalismus. In: Wolfgang Streeck/Martin Höpner (Hg.), *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*. Frankfurt a.M.: Campus, 118–146.
- Bieling, Hans-Jürgen, 2003: Social Forces in the Making of the New European Economy: The Case of Financial Market Integration. In: *New Political Economy* 8, 203–224.
- , 2006: Die politische Theorie des Neo-Marxismus: Antonio Gramsci. In: André Brodocz/Gary S. Schaal (Hg.), *Politische Theorie der Gegenwart*. Opladen: Barbara Budrich, 433–466.
- , 2009: »Privat vor Staat«? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates. In: *WSI-Mitteilungen* 5/2009, 235–242.
- Bieling, Hans-Jürgen/Christina Deckwirth, 2008: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union – Einleitung. In: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz (Hg.), *Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 9–33.

- Bieling, Hans-Jürgen/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz, 2008: Die Transnationalisierung der europäischen Dienstleistungsinfrastruktur: Nationale und sektorale Strukturmerkmale. In: Hans-Jürgen Bieling/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz (Hg.), *Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 337–359.
- Bieling, Hans-Jürgen/Frank Deppe, 2003: Die neue europäische Ökonomie und die Transformation von Staatlichkeit. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske + Budrich, 513–539.
- Bieling, Hans-Jürgen/Marika Lerch, 2005: Theorien der europäischen Integration: Ein Systematisierungsversuch. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 9–37.
- Bieling, Hans-Jürgen/Jochen Steinhilber, 2000a: Einleitung: Theorie und Kritik der europäischen Integration. In: Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Hg.), *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrations Theorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 7–22.
- , 2000b: Hegemoniale Projekte im Prozess der europäischen Integration. In: Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Hg.), *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Gesellschaftstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 102–130.
- Blanke, Hermann-Josef, 2010: Kommunale Selbstverwaltung und Daseinsvorsorge nach dem Unionsvertrag von Lissabon. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2010, 1333–1343.
- Blankenburg, Götz, 2000: Die Politökonomie der Sparkassenprivatisierung. In: *Wirtschaftsdienst* 2000, 45–50.
- Blauberger, Michael, 2009: *Staatliche Beihilfen in Europa: Die Integration der Beihilfenkontrolle in der EU und die Europäisierung der Beihilfepolitik in den neuen Mitgliedstaaten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bloom, Katharina/Bernd Martens, 2009: Recomposed Institutions: Smaller Firms' Strategies, Shareholder Value Orientation and Bank Relationships in Germany. In: *Socio-Economic Review* 7, 585–604.
- Blyth, Mark, 2002: *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boyer, Robert/Yves Saillard (Hg.), 2002: *Régulation Theory: The State of the Art*. London: Routledge.
- Braun, Dietmar, 1999: Interests or Ideas? An Overview of Ideational Concepts in Public Policy Research. In: Dietmar Braun/Andreas Busch (Hg.), *Public Policy and Political Ideas*. Cheltenham: Edward Elgar, 11–29.
- Bundesministerium der Finanzen, 1979: *Bericht der Studienkommission »Grundsatzfragen der Kreditwirtschaft«*. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 28. Bonn: BMF.
- Bundesministerium für Wirtschaft, 1968: *Bericht der Bundesregierung über die Untersuchung der Wettbewerbsverschiebung im Kreditgewerbe und über eine Einlagensicherung*. Drucksache V/3500. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 1993: Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization* 47, 41–76.
- Büschgen, Hans E., 1977: *Verstaatlichung der Banken? Forderungen und Argumente*. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- , 1993: *Bankbetriebslehre: Bankgeschäfte und Bankmanagement*. 4. Auflage. Wiesbaden: Gabler.

- Caesar, Rolf, 1993: Sparkassen und öffentlicher Kredit in historischer Perspektive. In: Gesellschaft für Westfälische Wirtschaftsgeschichte (Hg.), *Vorträge zur Sparkassengeschichte*. Dortmund: Ardey, 43–62.
- Callaghan, Helen, 2011: Constrain-Thy-Neighbor Effects as Determinants of Transnational Interest Group Cohesion. In: *Comparative Political Studies* 44, 910–931.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2000a: *Hintze: Landesbanken fit machen für Europa – Privatisierung sauberste Lösung*. Pressemitteilung vom 20. Juli 2000. <[www.presseportal.de/print/157456-cdu-csu-bundestagsfraktion-hintze-landesbanken-fit-machen-fuer-europa.html](http://www.presseportal.de/print/157456-cdu-csu-bundestagsfraktion-hintze-landesbanken-fit-machen-fuer-europa.html)>
- , 2000b: *Schauerte: Landesbanken und Sparkassen müssen öffentliche Garantien marktgerecht verzinsen*. Pressemitteilung vom 3. August 2000. <[www.presseportal.de/pm/7846/161293/cdu-csu-bundestagsfraktion-schauerte-landesbanken-und-sparkassen-muessen-oeffentliche-garantien?search=parteien](http://www.presseportal.de/pm/7846/161293/cdu-csu-bundestagsfraktion-schauerte-landesbanken-und-sparkassen-muessen-oeffentliche-garantien?search=parteien)>
- Cini, Michelle, 2001: The Soft Law Approach: Commission Rule-making in the EU's State Aid Regime. In: *Journal of European Public Policy* 8, 192–207.
- Cini, Michelle/Lee McGowan, 1998: *Competition Policy in the European Union*. London: Macmillan.
- Cox, Helmut, 1990: Die öffentliche Wirtschaft in ihrer Bedeutung für die Wirtschaftspolitik, dargestellt am Beispiel der Ordnungs- und Strukturpolitik. In: Theo Thiemeyer (Hg.), *Instrumentalfunktion öffentlicher Unternehmen: Referate und Diskussionsbeiträge eines Kolloquiums des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft*. Baden-Baden: Nomos, 201–225.
- Cox, Robert W., 1998: Gramsci, Hegemonie und Internationale Beziehungen: Ein Aufsatz zur Methode. In: Robert W. Cox (Hg.), *Weltordnung und Hegemonie – Grundlagen der »Internationalen Politischen Ökonomie«*. FEI-Studie Nr. 11. Marburg: Philipps-Universität Marburg, 69–86.
- Czichon, Eberhard, 1970: *Der Bankier und die Macht: Hermann Josef Abs in der deutschen Politik*. Köln: Pahl-Rugenstein.
- De Visscher, Christian/Olivier Maiscoq/Frédéric Varone, 2008: The Lamfalussy Reform in the EU Securities Markets: Fiduciary Relationships, Policy Effectiveness and Balance of Power. In: *Journal of Public Policy* 28, 19–47.
- Deeg, Richard, 1999: *Finance Capitalism Unveiled: Banks and the German Political Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- , 2001: *Institutional Change and the Uses and Limits of Path Dependency: The Case of German Finance*. MPIfG Discussion Paper 01/6. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp01-6.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp01-6.pdf)>
- Demirovic, Alex, 2007: Politische Gesellschaft – zivile Gesellschaft: Zur Theorie des integralen Staates bei Antonio Gramsci. In: Sonja Buckel/Andreas Fischer-Lescano (Hg.), *Hegemonie gepanzert mit Zwang: Zivilgesellschaft und Politik im Staatsverständnis Antonio Gramscis*. Baden-Baden: Nomos, 21–41.
- Deutscher Sparkassen- und Giroverband, 2001: *Stellungnahme des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes zu der gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in Deutschland gerichteten Beschwerde der Europäischen Bankenvereinigung*. Berlin: Deutscher Sparkassen- und Giroverband.
- Dieckmann, Jens, 1981: *Der Einfluss der Deutschen Sparkassenorganisation auf die staatliche Wirtschaftspolitik in der historischen Entwicklung: Eine empirische Untersuchung zur Theorie der Verbände*. Frankfurt a.M.: Rita G. Fischer.
- Dobler, Philipp, 2008: Legitimation und Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH. In: Günter H. Roth/Peter Hilpold (Hg.), *Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten: Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten*. Wien: Linder, 509–559.

- Dorn, Nicholas, 2012: Render Unto Caesar: EU Financial Market Regulation Meets Political Accountability. In: *Journal of European Integration* 34, 205–2011.
- Eckstein, Harry, 1975: Case Study and Theory in Political Science: Strategies of Inquiry. In: Fred Greenstein/Nelso Polsby (Hg.), *Handbook of Political Science*. Reading: Addison-Wesley, 79–138.
- Eichhorn, Peter, 1992: Privatisierung von Sparkassen: Wachsende Bankenmacht. In: *Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen* 45, 11–16.
- Eichhorn, Peter/Ernst-Jürgen Schröder, 2001: Der Förderauftrag von Sparkassen angesichts globaler Wirtschaftsentwicklung. In: Peter Eichhorn/Ulrich Kirchhoff (Hg.), *Öffentliche Banken*. Baden-Baden: Nomos, 20–40.
- Eicker-Wolf, Kai, 2003: *Vom hydraulischen Keynesianismus zur Radikalen Politischen Ökonomie (RPÖ): Keynesianische wirtschaftspolitische Konzeptionen in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Scheitern der Globalsteuerung*. Marburg: Marburger Institut für Wirtschafts- und Politikforschung.
- Eilenberger, Guido, 1993: *Bankbetriebswirtschaftslehre*. 5. Auflage. München: Oldenbourg.
- Esser, Josef, 1975: *Einführung in die materialistische Staatsanalyse*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Eucken, Walter, 1952: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Europäische Kommission, 2002: *Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000 – Deutschland Anstaltslast und Gewährträgerhaftung*. C(2002) 1286. Brüssel.
- , 2006: *Bankwesen: Kommission fordert Deutschland auf, seine Regeln über die Nutzung des Namens »Sparkasse« zu ändern*. IP/06/870 vom 28. Juni 2006. Brüssel.
- Europäisches Gericht, 2007: *Staatliche Beihilfen – Öffentliche Krankenhäuser – Ausgleich von Betriebsverlusten und Gewährung von Garantien – Beschwerde – Fehlende Stellungnahme der Kommission – Untätigkeitsklage – Klagebefugnis – Zulässigkeit – Angemessene Frist – Verordnung (EG) Nr. 659/1999*. Rechtssache T 167/04, Asklepios Kliniken GmbH gegen Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Urteil vom 11. Juli 2007.
- Everling, Ulrich, 1982: Zur neueren EuGH-Rechtsprechung zum Wettbewerbsrecht. In: *Europarecht* 17, 301–314.
- Fischer, Frank, 2003: *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Friederiszick, Hans W./Michael Tröge, 2006: Applying the Market Economy Investor Principle to State Owned Companies – Lessons Learned from the German Landesbanken Cases. In: *Competition Policy Newsletter* Spring/2006, 105–109.
- Fritsch, Michael/Thomas Wein/Hans-Jürgen Ewers, 2001: *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*. 4. Auflage. München: Vahlen.
- Galbraith, John Kenneth, 1952: *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Cambridge: Riverside Press.
- Gall, Lothar, 2005: *Der Bankier: Hermann Josef Abs*. 2. Auflage. München: Beck.
- Garrett, Geoffrey, 1992: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. In: *International Organization* 46, 533–560.
- , 1995: The Politics of Legal Integration in the European Union. In: *International Organization* 49, 171–181.
- Garrett, Geoffrey/Barry R. Weingast, 1993: Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market. In: Judith Goldstein/Robert O. Keohane (Hg.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press, 173–206.

- George, Alexander L., 1979: Case Studies and Theory: The Method of Structured Focused Comparison. In: Paul Larson (Hg.), *Diplomacy: New Approaches to History. Theory and Policy*. New York: Free Press, 43–68.
- George, Alexander L./Andrew Bennett, 2005: *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gill, Stephen, 1998: European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe. In: *New Political Economy* 3, 5–26.
- Gläser, Jochen/Grit Laudel, 2009: *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gossweiler, Kurt, 1975: *Großbanken, Industriemonopole, Staat: Ökonomie und Politik des staatsmonopolistischen Kapitalismus in Deutschland 1914–1932*. Berlin: deb Verlag.
- Grahl, John/Paul Teague, 2005: Problems of Financial Integration in the EU. In: *Journal of European Public Policy* 12, 1005–1021.
- Gross, Ivo, 2003: *Das europäische Beihilfenrecht im Wandel: Probleme, Reformen und Perspektiven*. Bamberg: Difo-Druck GmbH.
- Grossman, Emiliano, 2004: Bringing Politics Back In: Rethinking the Role of Economic Interest Groups in European Integration. In: *Journal of European Public Policy* 11, 637–654.
- , 2006: Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy. In: *Journal of Common Market Studies* 44, 325–348.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe: The Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hall, Peter A., 1989: Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas. In: Peter Hall (Hg.), *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton: Princeton University Press, 361–391.
- , 1992: The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s. In: Sven Steinmo/Kathleen Thelen/Frank Longstreth (Hg.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 90–113.
- , 1997: The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. In: Mark Irving Lichbach/Alan S. Zuckerman (Hg.), *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 174–207.
- , 2003: Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research. In: James Mahoney/Dietrich Rueschemeyer (Hg.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 373–404.
- , 2008: Systematic Process Analysis: When and How to Use It. In: *European Political Science* 7, 304–317.
- Hancké, Bob, 2009: *Intelligent Research Design: A Guide for Beginning Researchers in the Social Sciences*. Oxford: Oxford University Press.
- Hansemeyer, Karl-Heinrich, 1984: Der Beitrag der Kreditwirtschaft zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte. In: Deutscher Sparkassen- und Giroverband (Hg.), *Standortbestimmung: Entwicklungslinien der deutschen Kreditwirtschaft*. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag.
- Hansen, Marc/Anne van Ysendyck/Susanne Zühlke, 2004: The Coming of Age of EC State Aid Law: A Review of the Principal Developments in 2002 and 2003. In: *European Competition Law Review* 25, 202–233.

- Hartmann-Wendels, Thomas/Andreas Pfingsten/Martin Weber, 2010: *Bankbetriebslehre*. 5. Auflage. Berlin: Springer.
- Harvey, David, 2006: *The Limits to Capital*. London: Verso.
- Hautsch, Gert, 1976: Zur Berechtigung des Begriffs »Finanzoligarchie«. In: IMSF (Hg.), *Das Monopol: Ökonomischer Kern des heutigen Kapitalismus*. Frankfurt a.M.: Marxistische Blätter.
- Hein, Manfred/Hartmut Flöter, 1975: »Macht der Banken« – Folgerungen aus der bisherigen Diskussion. In: *WSI-Mitteilungen* 7/1975, 342–361.
- Heinrich, Rainer, 1975: Ein Vorschlag zur Verstaatlichung des privaten Bankensektors. In: *WSI-Mitteilungen* 9/1975, 480–496.
- Helleiner, Eric, 1994: *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca: Cornell University Press.
- Hilferding, Rudolf, [1910]1974: *Das Finanzkapital*. Frankfurt a.M.: EVA.
- Hix, Simon, 2005: *The Political System of the European Union*. 2. Auflage. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon/Klaus H. Goetz, 2000: Introduction: European Integration and National Political Systems. In: *West European Politics* 23, 1–26.
- Hoffmann, Josef, 1969: *Deutsche Sparkasseneinheit: Prinzipien, Politik, Organisation*. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag.
- Hoffmann, Stanley, 1966: Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. In: *Daedalus* 95, 862–915.
- Hooghe, Liesbet, 2001: *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, Liesbet/Gary Marks, 2008: Die Entstehung eines politischen Gemeinwesens: Der Kampf um die europäische Integration. In: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Höpner, Martin, 2004: *Sozialdemokratie, Gewerkschaften und organisierter Kapitalismus, 1880–2002*. MPIfG Discussion Paper 04/10. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 2006: Determinanten der Quersubventionierung: Ein Vorschlag zur Analyse wirtschaftlicher Liberalisierung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 16, 7–23.
- , 2007: *Coordination and Organization: The Two Dimensions of Nonliberal Capitalism*. MPIfG Discussion Paper 07/12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp07-12.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp07-12.pdf)>
- , 2008: *Usurpation statt Delegation: Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf*. MPIfG Discussion Paper 08/12. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp08-12.pdf](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp08-12.pdf)>
- , 2010: Von der Lückenfüllung zur Vertragsumdeutung: Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). In: *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 1/2010, 165–185.
- , 2013: Soziale Demokratie? Die politökonomische Heterogenität Europas als Determinante des demokratischen und sozialen Potenzials der EU. In: *Europarecht, Beiheft 1/2013, »Wohlfahrtsstaatlichkeit und soziale Demokratie in der Europäischen Union«*, 69–89.
- Höpner, Martin, et al., 2011: Liberalisierungspolitik: Eine Bestandsaufnahme des Rückbaus wirtschafts- und sozialpolitischer Interventionen in entwickelten Industrieländern. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 63, 1–32.

- Höpner, Martin/Armin Schäfer, 2010: A New Phase of European Integration: Organised Capitalisms in Post-Ricardian Europe. In: *West European Politics* 33, 344–368.
- Ingham, Geoffrey, 1999: Capitalism, Money and Banking: A Critique of Recent Historical Sociology. In: *British Journal of Sociology* 50, 76–96.
- , 2004: *The Nature of Money*. Cambridge: Polity Press.
- Jabko, Nicolas, 2006: *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985–2005*. Ithaca: Cornell University Press.
- Jessop, Bob, 1990: *State Theory: Putting the Capitalist State in Its Place*. Cambridge: Polity Press.
- , 2002: *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.
- Katzenstein, Peter J., 1989: International Relations Theory and the Analysis of Change. In: Ernst-Otto Czempiel/James N. Rosenau (Hg.), *Global Changes and Theoretical Challenges*. Lexington: Lexington Books.
- Keynes, John M., 1926: *Das Ende des Laissez-Faire: Ideen zur Verbindung von Privat- und Gemeinwirtschaft*. München: Duncker & Humblot.
- , [1936]1973: *The General Theory of Employment Interest and Money: The Collected Writings of John Maynard Keynes*. London: Macmillan.
- Klages, Philipp, 2007: Die Wiederentdeckung schlafender Alternativen in der Rechtslehre. In: *Berliner Debatte Initial* 18, 75–82.
- , 2010: *Wirtschaftliche Interessen und juristische Ideen: Die Entwicklung des Aktienrechts in Deutschland und den USA*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Knill, Christoph/Dirk Lehmkuhl, 1999: How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization. In: *European Integration online Paper* 3. <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007.htm>>
- Knütel, Christin/Marc Schweda/Carsten Giersch, 2008: Krankenhausfinanzierung: Aktuelle Risiken aus dem europäischen Beihilfenrecht und ihre Vermeidung. In: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2008, 497–504.
- Krajewski, Markus, 2010: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse im Vertrag von Lissabon. In: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 2, 75–96.
- Landsberg, Gerd, 2009: Sparkassen. In: Andreas Krautscheid (Hg.), *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: Eine sektorspezifische Betrachtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 290–311.
- Lane, Christel/Sigrid Quack, 2002: *How Banks Construct and Manage Risk: A Sociological Study of Small Firm Lending in Britain and Germany*. WZB Discussion Paper FS I 02–101. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Langley, Anne, 1999: Strategies for Theorizing from Process Data. In: *Academy of Management Review* 24, 691–710.
- Lavdas, Kostas A./Maria M. Mendrinou, 1999: *Politics, Subsidies and Competition*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lenin, Wladimir Iljitsch, [1917]1973: *Der Imperialismus als höchstes Stadium des Kapitalismus: Gemeinverständlicher Abriss*. 14. Auflage. Berlin: Dietz.
- Levi, Margaret, 1999: Producing an Analytic Narrative. In: John Bowen/Roger Petersen (Hg.), *Critical Comparisons in Politics and Culture*. Cambridge: Cambridge University Press, 152–172.
- , 2002: Modeling Complex Historical Processes with Analytical Narratives. In: Renate Mayntz (Hg.), *Akteure – Mechanismen – Modelle: Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen*. Frankfurt a.M.: Campus, 108–127.

- Lindberg, Leon N., 1963: *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press.
- Lipietz, Alain, 1985: Akkumulation, Krisen und Auswege aus der Krise: Einige methodische Überlegungen zum Begriff der »Regulation«. In: *Prokla* 15, 109–137.
- Lutz, Burkart, 1984: *Der kurze Traum immerväherender Prosperität: Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Lütz, Susanne, 2000: From Managed to Market Capitalism? German Finance in Transition. In: *German Politics* 9, 149–171.
- , 2002: *Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten: Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Majone, Giandomenico, 1996: The Rise of the Regulatory State in Europe. In: *West European Politics* 3, 77–101.
- , 2001: Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. In: *European Union Politics* 2, 103–122.
- Martini, Mario, 2008: Auch im Internet in der ersten Reihe? Online-Aktivitäten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten im Spannungsfeld zwischen Funktionsauftrag und europäischem Wirtschaftsrecht. In: *Deutsches Verwaltungsblatt* 2008, 1477–1485.
- Matlár, Janne Haaland, 1997: The Role of the Commission: A Theoretical Discussion. In: Neill Nugent (Hg.), *At the Heart of the Union: Studies of the European Commission*. London: Macmillan, 265–282.
- Mayntz, Renate, 2004: Mechanisms in the Analysis of Social Macro-Phenomena. In: *Philosophy of the Social Science* 34, 237–259.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- McGowan, Francis, 2000: Competition Policy. In: Hellen Wallace/William Wallace (Hg.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 115–147.
- McGowan, Lee/Stephen Wilks, 1995: The First Supranational Policy in the European Union: Competition Policy. In: *European Journal of Political Research* 28, 141–169.
- McKeen-Edwards, Heather/Tony Porter/Ian Roberge, 2004: Politics or Markets? The Determinants of Cross-border Financial Integration in the NAFTA and the EU. In: *New Political Economy* 9, 325–340.
- Meyer, Rudolph, 2007: Ende gut, alles gut? Zum Abschluss der Beihilfeprüfung der deutschen Rundfunkgebühren durch die europäische Kommission. In: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2007, 341–349.
- Moesch, Irene/Diethard B. Simmert, 1976: *Banken – Strukturen, Macht, Reformen*. Köln: Bund-Verlag.
- Molitor, Bruno, 1974: Soll man die Banken verstaatlichen? In: *Der langfristige Kredit: Zeitschrift für Finanzierung, Kapitalanlage und Immobilienwesen* 25(9), 256–258.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473–524.
- , 1994: *Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Center for European Studies Working Paper Series 52. Cambridge: Harvard University, The Minda de Gunzburg Center for European Studies.

- Moravcsik, Andrew, 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Moser, Stefan/Nicola Pesaresi/Karl Soukup, 2002: State Guarantees to German Public Banks: A New Step in the Enforcement of State Aid Discipline to Financial Services in the Community. In: *Competition Policy Newsletter* June 2002, 1–11.
- Mügge, Daniel, 2006: Reordering the Marketplace: Competition Politics in European Finance. In: *Journal of Common Market Studies* 44, 991–1022.
- Müller-Armack, Alfred, 1931: Aufgaben und Organisationsprobleme der öffentlichen Unternehmung im Gebiete der Bankwirtschaft. In: Julius Landmann (Hg.), *Moderne Organisationsformen der öffentlichen Unternehmungen*. Leipzig: Landois, 389–453.
- , [1947]1990: *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*. München: Kastell.
- Müller, Leo, 2010: *Bank-Räuber: Wie kriminelle Manager und unfähige Politiker uns in den Ruin treiben*. 2. Auflage. Berlin: Econ.
- Münnich, Sascha, 2010: *Interessen und Ideen: Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mura, Jürgen, 1994: *Entwicklungslinien der deutschen Sparkassengeschichte*. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag.
- , 1995: Deutschland. In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation (Hg.), *Europäische Sparkassengeschichte*. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverband, 77–104.
- Nölke, Andreas, 2005: Supranationalismus. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 145–168.
- North, Douglass C., 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nullmeier, Frank, 1993: Wissen und Policy-Forschung: Wissenspolitik und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: Adrienne Héritier (Hg.), *Policy-Analyse: Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), 2008: *Economic Outlook No. 83*. Paris: OECD.
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Oswalt, Walter, 2005: Liberale Opposition gegen den NS-Staat: Zur Entwicklung von Walter Euckens Sozialtheorie. In: Nils Goldschmidt (Hg.), *Wirtschaft, Politik und Freiheit: Freiburger Wirtschaftswissenschaftler und der Widerstand*. Tübingen: Mohr Siebeck, 315–353.
- Petit, Pascal, 1999: Structural Forms and Growth Regimes of the Post-Fordist Era. In: *Review of Social Economy* 57, 220–243.
- Pierson, Paul, 1998: The Path to European Integration: A Historical-Institutionalist Analysis. In: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hg.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 27–58.
- Pohl, Hans, 1992: Einführung. In: Manfred Pix/Hans Pohl (Hg.), *Invention – Innovation – Diffusion: Die Entwicklung des Spar- und Sparkassengedankens in Europa*. Stuttgart: Franz Steiner, 21–31.
- Polanyi, Karl, [1944]1977: *The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51, 99–134.

- Pollack, Mark A., 1998: The Engines of Integration? Supranational Autonomy and Influence in the European Union. In: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hg.), *European Governance and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 217–249.
- Polster, Werner/Klaus Voy, 1991: Von der politischen Regulierung zur Selbstregulierung der Märkte: Die Entwicklung von Wirtschafts- und Ordnungspolitik in der Bundesrepublik. In: Klaus Voy/Werner Polster/Claus Thomasberger (Hg.), *Marktwirtschaft und politische Regulierung: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1949–1989)*. Marburg: Metropolis, 169–226.
- Posner, Elliot, 2005: Sources of Institutional Change: The Supranational Origins of Europe's New Stock Market. In: *World Politics* 58, 1–40.
- Posner, Elliot/Nicolas Véron, 2010: The EU and Financial Regulation: Power without Purpose? In: *Journal of European Public Policy* 17, 400–415.
- Poulantzas, Nicos, 1978: *Staatstheorie: Politischer Überbau, Ideologie, Autoritärer Etatismus*. Hamburg: VSA.
- Poullain, Ludwig, 1979: *Tätigkeitsbericht*. Stuttgart: Seewald.
- Quaglia, Lucia, 2008: Setting the Pace? Private Financial Interests and European Financial Market Integration. In: *British Journal of Politics and International Relations* 10, 46–63.
- , 2010: Completing the Single Market in Financial Services: The Politics of Competing Advocacy Coalitions. In: *Journal of European Public Policy* 17, 1007–1023.
- , 2012: The ‚Old‘ and ‚New‘ Politics of Financial Service Regulation in the European Union. In: *New Political Economy*, 1–21.
- Reimann, Winfried, 1992: *Öffentliche Banken in der Zeit*. Bonn: VöB-Service Gesellschaft.
- Sabatier, Paul A., 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein. In: *Policy Sciences* 21, 129–168.
- Scharpf, Fritz W., 1988: The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66, 239–278.
- , 1999: *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- , 2002: Regieren im europäischen Mehrebenensystem: Ansätze zu einer Theorie. In: *Leviathan* 30, 65–92.
- , 2008: Negative und positive Integration. In: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt a.M.: Campus, 49–87.
- Schiller, Karl, 1969: Sparkassen in der Industriegesellschaft. In: *Sparkasse* 86, 137–143.
- Schmidt, Susanne K., 1997: Sterile Debates and Dubious Generalisations: European Integration Theory Tested by Telecommunications and Electricity. In: *Journal of Public Policy* 16, 233–271.
- , 1998: *Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 2000: Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers. In: *European Union Politics* 1, 37–61.
- , 2001: Die Einflussnahmemöglichkeiten der Europäischen Kommission auf die europäische Politik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 42, 173–192.
- Schmidt, Vivien A., 2002: *The Futures of European Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, Philippe C., 1970: A Revised Theory of Regional Integration. In: *International Organization* 24, 836–868.

- Schneider, Volker/Raymund Werle, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur: Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*. Bade-Baden: Nomos, 409–434.
- Schorner, Florian, 2008: *Privatisierung kommunaler Sparkassen: Aktuelle Entwicklungen in historischem und internationalem Kontext*. Hamburg: Verlag Dr. Kovac.
- Schützeichel, Rainer, 2004: *Historische Soziologie*. Bielefeld: transcript.
- Seubert, Walter, 2005: *Die Brüsseler »Verständigung« zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung: Eine Betrachtung aus europarechtlicher und mitgliedstaatlicher Sicht*. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Shonfield, Andrew, [1965]1980: *Modern Capitalism*. London: Oxford University Press.
- Sinn, Hans-Werner, 1997: *Der Staat im Bankwesen*. München: C.H. Beck.
- Slococock, Ben, 2002: The Market Economy Investor Principle. In: *Competition Policy Newsletter* 8, 23–26.
- Slotty, Constantin F., 2009: *Essays on Savings Banks and the Alleviation of Financing Constraints of SME: Evidence, Determinants, and Solutions*. Dissertation. Frankfurt a.M.: Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.
- Smith, Mitchell P., 1998: Autonomy by the Rules: The European Commission and the Development of State Aid Policy. In: *Journal of Common Market Studies* 36, 55–78.
- , 2001: *Who are the Agents of Europeanization? EC Competition Policy and Germany's Public Law Banks*. RSC Working Paper 2001/39. Florenz: European University Institute.
- Soltesz, Ulrich/Jean Christopher Puffer-Mariette, 2006: Krankenhäuser im Fokus des Europäischen Wettbewerbsrechts. In: *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht* 2006, 438–445.
- Sparkassenfinanzgruppe, 2005: Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe schützt Kunden und sichert Bestand der Institute. In: *Fakten, Analysen, Positionen* 18. <[www.dsgv.de/\\_download\\_gallery/Publikationen/FAP\\_18\\_Haftungsverbund\\_2008.pdf](http://www.dsgv.de/_download_gallery/Publikationen/FAP_18_Haftungsverbund_2008.pdf)>
- , 2009: *Finanzbericht 2009*. Berlin: Deutscher Sparkassen- und Giroverband.
- Steger, Christian O., 2009: Aktuelle Entwicklungen – Der Vertrag von Lissabon und die Mitteilung: »Ein Binnenmarkt für das Europa des 21. Jahrhunderts«. In: Andreas Krautscheid (Hg.), *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: Eine sektorspezifische Betrachtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 77–102.
- Steinhilber, Jochen, 2005: Liberaler Integrouvernementalismus. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 169–196.
- Stone, Lawrence, 2001: The Revival of Narrative: Reflections on a New Old History. In: Geoffrey Roberts (Hg.), *The History and Narrative Reader*. London: Routledge.
- Stone Sweet, Alec, 2003: European Integration and the Legal System. In: Tanja A. Börzel/Rachel A. Cichowski (Hg.), *The State of the European Union*. New York: Oxford University Press, 18–47.
- Stone Sweet, Alec/James A. Carporaso, 1998: From Free Trade to Supranational Polity: The European Court and Integration. In: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hg.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 92–133.
- Stone Sweet, Alec/Wayne Sandholtz, 1997: European Integration and Supranational Governance. In: *Journal of European Public Policy* 4, 297–317.
- , 1998: Integration, Supranational Governance, and the Institutionalization of the European Polity. In: Wayne Sandholtz/Alec Stone Sweet (Hg.), *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1–26.

- Story, Jonathan/Ingo Walter, 1997: *Political Economy of Financial Integration in Europe: The Battle of the Systems*. Manchester: Manchester University Press.
- Streeck, Wolfgang, 1991: On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production. In: Egon Matzner/Wolfgang Streeck (Hg.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment*. Aldershot: Edward Elgar, 21–61.
- , 2009: *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Streeck, Wolfgang/Martin Höpner, 2003: Einleitung: Alle Macht dem Markt? In: Wolfgang Streeck/Martin Höpner (Hg.), *Alle Macht dem Markt? Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–59.
- Tansey, Oisín, 2007: Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling. In: *Political Science and Politics* 40, 765–772.
- Thiemann, Matthias, 2012: »Out of the Shadows?« Accounting for Special Purpose Entities in European Banking Systems. In: *Competition and Change* 16, 37–55.
- , 2013: *Accounting for Risk and the Shadow Banking Disaster* (im Erscheinen).
- Thomasberger, Claus/Klaus Voy, 1991: Langfristige wirtschaftliche Entwicklungen, gesellschaftliche Transformationen und politische Regulierungen. In: Klaus Voy/Werner Polster/Claus Thomasberger (Hg.), *Marktwirtschaft und politische Regulierung: Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland (1949–1989)*. Marburg: Metropolis, 330–331.
- Titos Martínez, Manuel, 1992: Gründung und Entwicklung der Sparkassen in Spanien im 19. Jahrhundert. In: Manfred Pix/Hans Pohl (Hg.), *Invention – Innovation – Diffusion: Die Entwicklung des Spar- und Sparkassengedankens in Europa*. Stuttgart: Franz Steiner, 115–145.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett, 2000: Legislative Politics in the European Union. In: *European Union Politics* 1, 9–36.
- , 2001: The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. In: *International Organization* 55, 357–390.
- Ugarte Chacón, Benedict, 2006: *Der Verkauf der Berliner Sparkasse: Kritik und Alternativen*. Studie im Auftrag der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke im Europäischen Parlament.
- Underhill, Geoffrey R. D., 1997: The Making of the European Financial Area: Global Market Integration and the EU Single Market for Financial Services. In: Geoffrey R. D. Underhill (Hg.), *The New World Order in International Finance*. London: Macmillan, 101–123.
- Van Miert, Karel, 2000: *Markt, Macht, Wettbewerb: Meine Erfahrungen als Kommissar in Brüssel*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- von Danwitz, Thomas, 2009: Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse in der europäischen Wettbewerbsordnung. In: Andreas Krautscheid (Hg.), *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: Eine sektorspezifische Betrachtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 103–130.
- Wagner, Wolfgang, 2005: Der akteurzentrierte Institutionalismus. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 249–270.
- Waiz, Eberhard, 2009: Daseinsvorsorge in der Europäischen Union: Etappen einer Debatte. In: Andreas Krautscheid (Hg.), *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: Eine sektorspezifische Betrachtung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 41–76.

- Weber, Steven/Elliot Posner, 2000: Creating a Pan-European Equity Market: The Origins of EASDAQ. In: *Review of International Political Economy* 7, 529–573.
- Wegmann, Milène, 2008: *Der Einfluss des Neoliberalismus auf das Europäische Wettbewerbsrecht 1946–1965: Von den Wirtschaftswissenschaften zur Politik*. Baden-Baden: Nomos.
- Wise, Michael, 2007: Competition Law and Policy in the European Union (2005). In: *OECD Journal of Competition Law and Policy* 9, 7–80.
- Wonka, Arndt, 2008: *Die Europäische Kommission: Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?* Baden-Baden: Nomos.
- Wysocki, Josef, 1995: Einführung. In: Wissenschaftsförderung der Sparkassenorganisation (Hg.), *Europäische Sparkassengeschichte*. Stuttgart: Deutscher Sparkassenverlag, 9–26.
- Ziltener, Patrick, 1999: *Strukturwandel der europäischen Integration: Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- , 2000: Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa: Regulations- und staatstheoretische Überlegungen. In: Hans-Jürgen Bieling/Jochen Steinhilber (Hg.), *Die Konfiguration Europas: Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 73–101.
- Zolnhöfer, Reimut, 2005: Globalisierung der Wirtschaft und nationalstaatliche Anpassungsreaktionen: Theoretische Überlegungen. In: *Zeitschrift für Internationale Politik* 12, 41–75.
- Zürn, Michael, 1998: *Regieren jenseits des Nationalstaats: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Zysman, John, 1983: *Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Oxford: Martin Robertson.



Renate Mayntz, Bernd Rosewitz,  
Uwe Schimank, Rudolf Stichweh  
**Differenzierung und  
Verselbständigung**  
Zur Entwicklung gesellschaftlicher  
Teilsysteme  
1988. 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Eds.)  
**The Development of Large  
Technical Systems\***  
1988. 299 Seiten  
(copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf  
**Informationstechnik, Innovation  
und Verwaltung**  
Soziale Bedingungen der Einführung  
moderner Informationstechniken  
1988. 339 Seiten

Volker Schneider  
**Technikentwicklung zwischen  
Politik und Markt**  
Der Fall Bildschirmtext  
1989. 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber  
**Reformversuche und Reform-  
blockaden im deutschen  
Gesundheitswesen**  
1990. 349 Seiten

Raymund Werle  
**Telekommunikation in der  
Bundesrepublik**  
Expansion, Differenzierung,  
Transformation  
1990. 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank  
**Konflikte und Gleichgewichte im  
Forschungssystem**  
Akteurkonstellationen und Entwick-  
lungspfade in der staatlich finanzierten  
außeruniversitären Forschung  
1990. 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Eds.)  
**Policy Networks**  
Empirical Evidence and  
Theoretical Considerations  
1991. 331 Seiten  
(copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn  
**Westeuropäische Gesundheits-  
systeme im Vergleich**  
Bundesrepublik Deutschland, Schweiz,  
Frankreich, Italien, Großbritannien  
1992. 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf,  
Reinhard Zintl  
**Horizontale Politikverflechtung**  
Zur Theorie von Verhandlungssystemen  
1992. 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Ed.)  
**Games in Hierarchies and  
Networks**  
Analytical and Empirical Approaches  
to the Study of Governance  
Institutions  
1993. 448 Seiten  
(copublished with Westview Press)

Andreas Stucke  
**Institutionalisierung der  
Forschungspolitik**  
Entstehung, Entwicklung  
und Steuerungsprobleme des  
Bundesforschungsministeriums  
1993. 297 Seiten

Susanne Lütz  
**Steuerung industrieller  
Forschungskooperation**  
Funktionsweise und Erfolgs-  
bedingungen des staatlichen Förder-  
instrumentes Verbundforschung  
1993. 251 Seiten

\* = Titel steht im Internet zum  
Download (pdf) zur Verfügung:  
[www.mpifg.de/pu/mpifg\\_books.asp](http://www.mpifg.de/pu/mpifg_books.asp)

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Eds.)  
**Coping with Trouble**  
How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions  
1994. 401 Seiten  
(copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler  
**Industrieforschung und  
Forschungspolitik**  
Staatliche Steuerungspotentiale  
in der Informationstechnik  
1994. 566 Seiten

Philip Manow  
**Gesundheitspolitik im  
Einigungsprozeß**  
1994. 195 Seiten

Katrin Behaghel  
**Kostendämpfung und ärztliche  
Interessenvertretung**  
Ein Verbandssystem unter Streß  
1994. 326 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit  
von Hans-Georg Wolf)  
**Deutsche Forschung im  
Einigungsprozeß**  
Die Transformation der Akademie  
der Wissenschaften der DDR  
1989 bis 1992  
1994. 301 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)  
**Aufbruch und Reform von oben**  
Ostdeutsche Universitäten im  
Transformationsprozeß  
1994. 312 Seiten

Frank Thomas  
**Telefonieren in Deutschland**  
Organisatorische, technische und  
räumliche Entwicklung eines  
großtechnischen Systems  
1995. 415 Seiten

Uwe Schimank  
**Hochschulforschung im Schatten  
der Lehre**  
1995. 357 Seiten

Philipp Genschel  
**Standards in der  
Informationstechnik**  
Institutioneller Wandel in der inter-  
nationalen Standardisierung  
1995. 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hg.)  
**Gesellschaftliche Selbstregelung  
und politische Steuerung\***  
1995. 368 Seiten

Helmut Voelzkow  
**Private Regierungen in der  
Techniksteuerung**  
Eine sozialwissenschaftliche Analyse  
der technischen Normung  
1996. 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske  
**Anwendungsorientierung von  
Grundlagenforschung?\***  
Erfahrungen der Akademie der  
Wissenschaften der DDR  
1996. 424 Seiten

Gerhard Krauss  
**Forschung im unitarischen Staat**  
Abhängigkeit und Autonomie der  
staatlich finanzierten Forschung  
in Frankreich  
1996. 239 Seiten

Hans-Georg Wolf  
**Organisationsschicksale im  
deutschen Vereinigungsprozeß\***  
Die Entwicklungswege der Institute der  
Akademie der Wissenschaften der DDR  
1996. 375 Seiten

Dietmar Braun

**Die politische Steuerung  
der Wissenschaft**

Ein Beitrag zum »kooperativen Staat«  
1997. 450 Seiten

Renate Mayntz

**Soziale Dynamik und politische  
Steuerung\***

Theoretische und methodologische  
Überlegungen  
1997. 342 Seiten

Marian Döhler

**Die Regulierung von  
Professionsgrenzen\***

Struktur und Entwicklungsdynamik  
von Gesundheitsberufen im inter-  
nationalen Vergleich  
1997. 248 Seiten

Jürgen Wasem

**Vom staatlichen zum kassen-  
ärztlichen System\***

Eine Untersuchung des Transforma-  
tionsprozesses der ambulanten ärztli-  
chen Versorgung in Ostdeutschland  
1997. 333 Seiten

Roland Czada, Gerhard Lehbruch (Hg.)

**Transformationspfade in  
Ostdeutschland\***

Beiträge zur sektoralen Vereinigungs-  
politik  
1998. 421 Seiten

Jelle Visser, Anton Hemerijck

**Ein holländisches Wunder?\***

Reform des Sozialstaates und Beschäf-  
tigungswachstum in den Niederlanden  
1998. 272 Seiten

Susanne K. Schmidt

**Liberalisierung in Europa\***

Die Rolle der Europäischen  
Kommission  
1998. 403 Seiten

Tobias Robischon

**Telekommunikationspolitik  
im deutschen Einigungsprozeß**

Steuerung und Eigendynamik  
sektoraler Transformation  
1998. 254 Seiten

Hans-Willy Hohn

**Kognitive Strukturen und  
Steuerungsprobleme der Forschung\***

Kernphysik und Informatik im  
Vergleich  
1998. 354 Seiten

Wolfgang Streeck (Hg.)

**Internationale Wirtschaft,  
nationale Demokratie\***

Herausforderungen für die  
Demokratietheorie  
1998. 209 Seiten

Reiner Grundmann

**Transnationale Umweltpolitik  
zum Schutz der Ozonschicht\***

USA und Deutschland im Vergleich  
1999. 402 Seiten

Fritz W. Scharpf

**Regieren in Europa\***

Effektiv und demokratisch?  
1999. 201 Seiten

Jens Altemeier

**Föderale Finanzbeziehungen unter  
Anpassungsdruck\***

Die Regelung vereinigungsbedingter  
Verteilungskonflikte in der Verhand-  
lungsdemokratie  
1999. 279 Seiten

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)

**Gesellschaftliche Komplexität und  
kollektive Handlungsfähigkeit\***

2000. 319 Seiten

Werner Eichhorst

**Europäische Sozialpolitik zwischen nationaler Autonomie und Marktfreiheit\***

Die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU

2000. 333 Seiten

Volker Schneider

**Die Transformation der Telekommunikation\***

Vom Staatsmonopol zum globalen Markt (1800–2000)

2001. 344 Seiten

Renate Mayntz (Hg.)

**Akteure – Mechanismen – Modelle\***

Zur Theoriefähigkeit makro-sozialer Analysen

2002. 236 Seiten

Susanne Lütz

**Der Staat und die Globalisierung von Finanzmärkten\***

Regulative Politik in Deutschland, Großbritannien und den USA

2002. 354 Seiten

Philipp Genschel

**Steuerwettbewerb und Steuerharmonisierung in der Europäischen Union\***

2002. 313 Seiten

Renate Mayntz, Wolfgang Streeck (Hg.)

**Die Reformierbarkeit der Demokratie\***

Innovationen und Blockaden

2003. 367 Seiten

Martin Höpner

**Wer beherrscht die Unternehmen?\***

Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland

2003. 265 Seiten

Wolfgang Streeck, Martin Höpner (Hg.)

**Alle Macht dem Markt?\***

Fallstudien zur Abwicklung der Deutschland AG

2003. 289 Seiten

Britta Rehder

**Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland\***

Mitbestimmung und Flächentarif im Wandel

2003. 296 Seiten

Henrik Enderlein

**Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion\***

2004. 228 Seiten

Steffen Ganghof

**Wer regiert in der Steuerpolitik?\***

Einkommensteuerreform in Deutschland zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten

2004. 195 Seiten

Oliver Treib

**Die Bedeutung der nationalen Parteipolitik für die Umsetzung europäischer Sozialrichtlinien\***

2004. 298 Seiten

Miriam Hartlapp

**Die Kontrolle der nationalen Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission\***

2005. 254 Seiten

Steffen Ganghof, Philip Manow (Hg.)

**Mechanismen der Politik**

Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem

2005. 277 Seiten

Simone Leiber

**Europäische Sozialpolitik und nationale Sozialpartnerschaft\***

2005. 281 Seiten

Lothar Krempel

**Visualisierung komplexer Strukturen**

Grundlagen der Darstellung mehrdimensionaler Netzwerke

2005. 216 Seiten

Armin Schäfer

**Die neue Unverbindlichkeit\***

Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa

2005. 259 Seiten

Jürgen Beyer

**Pfadabhängigkeit\***

Über institutionelle Kontinuität, anfällige Stabilität und fundamentalen Wandel

2006. 291 Seiten

Jens Beckert, Bernhard Ebbinghaus, Anke Hassel, Philip Manow (Hg.)

**Transformationen des Kapitalismus**

Festschrift für Wolfgang Streeck zum sechzigsten Geburtstag

2006. 465 Seiten

Ulrich Dolata, Raymund Werle (Hg.)

**Gesellschaft und die Macht der Technik**

Sozioökonomischer und institutioneller Wandel durch Technisierung

2007. 312 Seiten

Simone Burkhardt

**Blockierte Politik**

Ursachen und Folgen von »Divided Government« in Deutschland

2008. 223 Seiten

Martin Höpner, Armin Schäfer (Hg.)

**Die Politische Ökonomie der europäischen Integration**

2008. 451 Seiten

Renate Mayntz

**Über Governance**

Institutionen und Prozesse politischer Regelung

2009. 171 Seiten

Renate Mayntz

**Sozialwissenschaftliches Erklären**

Probleme der Theoriebildung und Methodologie

2009. 182 Seiten

Fritz W. Scharpf

**Föderalismusreform**

Kein Ausweg aus der Politikverflechtungsfalle?

2009. 174 Seiten

Marius R. Busemeyer

**Wandel trotz Reformstau**

Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970

2009. 252 Seiten

Christine Trampusch

**Der erschöpfte Sozialstaat**

Transformation eines Politikfeldes

2009. 268 Seiten

Saskia Freye

**Führungswechsel**

Die Wirtschaftselite und das Ende der Deutschland AG

2009. 227 Seiten

Fritz W. Scharpf

**Community and Autonomy**

Institutions, Policies and Legitimacy in Multilevel Europe

2010. 391 Seiten

Birgit Apitzsch

**Flexible Beschäftigung, neue Abhängigkeiten**

Projektarbeitsmärkte und ihre Auswirkungen auf Lebensverläufe

2010. 256 Seiten

Sascha Münnich

**Interessen und Ideen**

Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA

2010. 436 Seiten

Philipp Klages

**Wirtschaftliche Interessen und juristische Ideen**

Die Entwicklung des Aktienrechts in Deutschland und den USA

2010. 216 Seiten

Mark Lutter

**Märkte für Träume**

Die Soziologie des Lottospiels

2010. 296 Seiten

Ulrich Dolata

**Wandel durch Technik**

Eine Theorie soziotechnischer Transformation

2011. 171 Seiten

Britta Rehder

**Rechtsprechung als Politik**

Der Beitrag des Bundesarbeitsgerichts zur Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Deutschland

2011. 400 Seiten