

Die Banken zwischen Staat und Wirtschaft

Von der Hausbank zum „Global Player“

Markus M. Müller

Die Rolle der Banken in der deutschen Wirtschaft hat sich in den letzten zehn Jahren rasant verändert. Die traditionelle Trias der Großbanken Deutsche Bank, Dresdner Bank und Commerzbank (Pfeiffer 1993) beherrscht nicht länger die deutsche Finanzwelt. Die Großbanken sind heute durch ihre internationalen Geschäftsbeziehungen und aufgrund internationaler Zusammenschlüsse mit anderen Unternehmen der Finanzbranche keine Kreditinstitute mehr mit vorwiegend nationalen Geschäftsinteressen. Erfolgreiche und gescheiterte Bankfusionen, zum Beispiel der Zusammenschluss von Bayerischer Vereinsbank mit der Bayerischen Hypotheken- und Wechsel-Bank oder der gescheiterte Zusammenschluss von Deutscher Bank und Dresdner Bank, sind Indikatoren dieser neuen Dynamik der deutschen Finanzwelt.

Die Banken nehmen Teil am wirtschaftlichen Globalisierungsprozess, dessen Folgen auf den nationalen Finanzmärkten deutlich werden. Dieser Prozess der Globalisierung der Wirtschaft hat für die Geschäftsbanken durchaus ambivalente Folgen. Märkte wachsen zusammen, Unternehmen und Arbeitnehmer konkurrieren global um Kunden bzw. Arbeitsplätze, und wenn die Politik Investitionen in der Wirtschaft nicht von vornherein verschrecken möchte, dann orientiert sie sich mit ihren gesetzlichen Eingriffen und Verwaltungsaufgaben am jeweils niedrigsten Standard. Ein „race to the bottom“ hat eingesetzt, und an seinem Ende steht, so die Ahnung der Globalisierungs-Kritiker, ein weltweiter Minimalkonsens, der vor allem den Unternehmen entgegenkommt. Wer profitiert dabei am meisten? Diejenigen Wirtschaftsbereiche, deren Wirtschaftstätigkeit am stärksten liberalisiert ist, also die Finanzwelt. Die deutschen Geschäftsbanken und sonstigen Finanzintermediäre haben Grund zur Freude, denn für sie sind nicht nur kostspielige und hemmende Auflagen und Restriktionen weggefallen (oder werden weiter abgebaut). Es tut sich gleichzeitig ein riesiger, weltweiter Markt für sie auf.

Es zeigt sich aber auch, dass die Entregulierung der Wirtschaftstätigkeit den Abbau jener nationalen Besonderheiten mit sich bringt, die den deutschen Geschäftsbanken zu Gute kamen. Andrew Shonfield (1965) war noch vor etwas mehr als dreißig Jahren davon überzeugt, dass die Großbanken letztlich die Träger deutscher

Industriepolitik seien. Zur Begründung wurde und wird bis heute in der einschlägigen Literatur angeführt, dass die Verflechtung zwischen Banken, als Kapitalgeber, Eigentümer und Eigentumsverwalter (mittels Depotstimmrecht) mit den Unternehmen der einzelnen Branchen stark ausgeprägt ist, und dass die Entscheidungen der Geschäftsbanken über die Kreditgewährung (und damit über Investitionen und Arbeitsplätze) faktisch wesentliche Teile der gesamten Wirtschaft lenken. Über ihre Vertreter in den Aufsichtsorganen der Firmen können Banken zudem die wesentlichen Richtungsentscheidungen der deutschen Industrie mitbestimmen. Im Zentrum dieser Argumentation steht oft das traditionelle *Hausbanken-Prinzip* – eine deutsche Besonderheit, das sich auf den Sonderfall der hochgradigen Verflechtung nur einer Geschäftsbank mit einem Industrieunternehmen bezieht.

Das Bild von der selbstbezogenen „Deutschland AG“ wurde durch den Globalisierungsprozess erschüttert. Mit der zunehmenden Öffnung von Geld- und Kapitalmärkten sind Unternehmen in Deutschland in immer geringerem Maße auf ihre (ehemaligen) Hausbanken zur Finanzierung von Investitionen angewiesen. Das „Rückgrat“ der deutschen Wirtschaft verliert so seinen ehemals dominanten Einfluss. Zwar können von den Banken nun weltweit und nicht mehr nur innerhalb der Landesgrenzen Kunden gesucht werden. Doch die Funktion der Banken in der Wirtschaft als gewichtiger Faktor für die „Investitionslenkung“ gehört immer mehr der Vergangenheit an.

Mit der neuen Rolle der Banken in der nationalen Wirtschaft hat sich auch das Gewicht und die Ausrichtung der staatlichen Kontrolle der Geschäftsbanken gewandelt. Die Grundlage des heute so nachhaltig wirkenden Veränderungsprozesses im Bank- und Kreditwesen wurde bereits mit dem Zusammenbruch des Systems fester Wechselkurse Anfang der siebziger Jahre und mit der nachfolgenden Öffnung der Kapitalmärkte gelegt.

Die Öffnung der Kapitalmärkte war Anlaß, auf Seiten der nationalen Behörden, die die Verantwortung für die Bankenaufsicht tragen, einen Prozess der internationalen Zusammenarbeit zu initiieren, der heute noch unter Leitung des sogenannten *Cooke-Committee* in Basel stattfindet und mittlerweile die nationalstaatliche Aufsichtspraxis beherrscht. In diesem nach seinem ersten Vorsitzenden Peter Cooke benannten internationalen Gremium arbeiten Vertreter mehrerer westlicher Industriestaaten zusammen. Diese Zusammenarbeit wird häufig auch als „Basle process“ bezeichnet. Die EU hat das ihre getan, die Bemühungen um Harmonisierung im „Basle process“ nicht durch eigenständige Vorstöße zu behindern, sondern im Gegenteil, die Basler Ergebnisse sukzessive in europäisches Recht zu übertragen.

Bei einer Analyse neuester Entwicklungen dieses Prozesses in den neunziger Jahren ist zu beobachten, dass sich das staatliche Verständnis der Bankenaufsicht fundamental gewandelt hat. Es entwickelte sich von der quantitativen, detailorientierten Kontrolle des Bankgeschäfts an sich hin zu einer qualitativen ‚Meta‘-Überwachung der bankinternen Kontrollmechanismen. Diese neue Flexibilität berücksichtigt die Erfordernisse der internationalen Bankgeschäfte, bei denen es mehr darauf ankommt, Spielregeln des globalen Wettbewerbs zu beachten, als sich starren Regeln eines traditionellen Geschäftsablaufs zu unterwerfen.

1. Was war die historische Rolle der Banken in der deutschen Wirtschaft?

Das deutsche Bankwesen ist spätestens seit 1961, dem Beginn der bundeseinheitlichen Bankenaufsicht (Consbruch 1961) durch das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen (BAKred), ein sogenanntes *Universalbankensystem*. Dahinter verbirgt sich kaum mehr, als dass die meisten Geschäftsbanken alle Bankgeschäfte betreiben. Im Unterschied zum *Trennbankensystem*, wie es sich etwa in den USA nicht zuletzt aufgrund der Eingriffe der Bankenaufsicht nach dem Börsenkrach von 1929 herausgebildet hat, bedienen deutsche Kreditinstitute nicht nur *einen* Markt bzw. eine begrenzte Anzahl von Märkten (also z.B. Kreditgeschäft, Depotverwaltung oder Zahlungsverkehr), sondern in der Regel alle.

Es gibt gute Gründe für Vorbehalte gegen ein Universalbankensystem. Wenn Kreditinstitute etwa Börsengeschäfte tätigen und dabei Aktienkapital halten dürfen, gleichzeitig aber auch als Kreditgeber auftreten können, dann verdoppelt sich aus dem entsprechenden Engagement das Risiko. Und das gefährdet wiederum das Vertrauen der Einleger, welches für die „Funktionensicherung“ des Bankwesens von ganz entscheidender Bedeutung ist. Doch auch die Vorteile des Universalbankensystems liegen auf der Hand: zur Erledigung aller Bankgeschäfte reicht ein Weg, und in einem gewissen Umfang lassen sich auch sonstige Synergieeffekte erzielen.

Das Angebot des Universalbankensystems bildet eine Voraussetzung für stabile Beziehungen zwischen einer einzigen Bank und ihrem (Industrie-)Kunden (Sturm 1997). In Deutschland konnte sich das nach dem Zweiten Weltkrieg wiederbelebte, traditionelle Hausbanken-Prinzip, welches diese stabile und umfassende Beziehung des Kreditnehmers zu „seiner“ Bank beschreibt, als fester Bestandteil der Unternehmens- bzw. Wirtschaftskultur teilweise bis heute erhalten. Die Demontage des Hausbanken-Prinzips angesichts der Internationalisierung der Kapitalmärkte steht zwar außer Zweifel. Aber für mittelständische Betriebe und die sie wesentlich finanzierenden Sparkassen und Genossenschaftsbanken hat es nach wie vor große Bedeutung.

Welcher Art sind nun die Beziehungen zwischen Hausbank und Kunden? An erster Stelle steht das Kreditverhältnis. Als Kreditnehmer ist das entsprechende Unternehmen gegenüber seinem Kreditinstitut auskunftspflichtig (sog. Offenlegungspflicht nach § 18 Kreditwesengesetz, KWG), und dies schließt ab einer gewissen Größenordnung regelmäßig die Herausgabe sensibler Daten des internen und externen Prüfungswesens mit ein. Das ist durchaus im Sinne sowohl des Einlegerschutzes als auch der Funktionensicherung. Wenn Kreditvergaben nämlich einmal nicht mehr auf einer sorgfältigen Prüfung objektiver Unterlagen basieren, dann sind oft nicht (nur) die kreditgebenden Institute in Mitleidenschaft gezogen, sondern auch Dritte. Die sogenannte *Schneider-Affäre* Mitte der neunziger Jahre, also die Kreditvergabe der Deutschen Bank an den Bauunternehmer Jürgen Schneider ohne ausreichende Prüfung und Sicherheiten, hat das wieder einmal nur allzu deutlich werden lassen.

Doch so verständlich es ist, dass Banken eine umfassende Offenlegung der wirtschaftlichen Verhältnisse des (potentiellen) Kunden als ihr ureigenstes Interesse sehen, so problematisch ist der Informationsgewinn, wenn er anderweitig Verwendung finden kann. Ein möglicher Konfliktfall liegt dann etwa vor, wenn ein Kredit-

institut Hausbank mehrerer Unternehmen ist, die selbst in Geschäftsverbindung stehen. Hat die besagte Bank etwa das Kreditengagement des Lieferanten A zu bewerten, von dessen wichtigstem Kunden B sie weiß, dass er demnächst zahlungsunfähig sein könnte, dann wird das naturgemäß ihre Entscheidung beeinflussen. Dabei muss solches Wissen gar nicht systematisch erhoben, ausgewertet und miteinander verknüpft werden, um tatsächlich wirksam zu sein. Häufig reicht es gerade bei kleineren Instituten aus, dass die Vorstände über die größeren, laufenden Engagements und vor allem die Bonität ihrer „Sorgenkinder“ im Bilde sind. Mit der Kreditgeberfunktion ist also unzweifelhaft ein Informations- und damit Einflusspotenzial verbunden.

Neben der Kreditvergabe engagieren sich die Geschäftsbanken auch durch ihre Beteiligung am Eigenkapital von Industrieunternehmen. Damit verbunden ist das Risiko eines „Domino-Effekts“ für den Fall, dass einige wichtige Beteiligungen in Zahlungsschwierigkeiten kommen oder in die Überschuldung geraten. Gefährdet ist in einem solchen Fall nicht nur die Bank selbst, sondern auch weitere Kreditinstitute (über den jeweiligen Haftungsverbund) und damit deren Träger (Eigentümer) sowie Kunden.

Der Aktien- oder Anteilsbesitz von Banken erzeugt eine personelle Verflechtung zwischen Bank und Unternehmen, denn mit dem Erwerb der Anteile ist regelmäßig auch die Repräsentanz in den entsprechenden Aufsichtsgremien verbunden. Wenn Banken dann noch sowohl Anteilsbesitzer als auch Kreditgeber sind, sitzen sie sich am Verhandlungstisch zumindest indirekt selbst gegenüber. Die Geschäftsführung des jeweiligen Unternehmens ist einerseits dem Aufsichtsgremium gegenüber verantwortlich – und wird gegebenenfalls von diesem auch abberufen. Andererseits ist das Unternehmensmanagement gegenüber der Hausbank Geschäftspartner und an einem vorteilhaften Geschäftsabschluss interessiert. Die Zwickmühle ist dabei umso unangenehmer, je stärker einerseits die Hausbank im eigenen Haus (etwa im Aufsichtsrat) vertreten ist und je größer andererseits die Bedeutung der Hausbank als Kreditgeber für die Firma ist. Hier deutet sich schon an, dass die Handlungsspielräume so mancher Industriemanager in Wahrheit unter dem permanenten Vorbehalt der anteilsbesitzenden und kreditfinanzierenden Banken liegen.

Damit nicht genug. Das deutsche Aktienrecht sieht für die sogenannten *Depotbanken* (d.h. die Wertpapier-Depots führenden Banken) die Möglichkeit der Übernahme des Depotstimmrechts vor. Das heißt, Inhaber von Aktien können das Stimmrecht, das ihnen bei den entsprechenden Versammlungen der Anteilseigner etwa für die Wahl der Aufsichtsratsmitglieder zukommt, auf ihre Depotbank übertragen. Das muß kein Blankoscheck sein. Vielmehr ermöglichen Depotbanken ihren Kunden regelmäßig, ihnen detaillierte Abstimmungsaufträge zu erteilen. Doch in der Praxis sind die Inhaber solcher Papiere an den Unternehmensentscheidungen entweder gar nicht interessiert, oder aber sie schließen sich mangels eigenständig erarbeiteter Kenntnis dem Abstimmungsvorschlag der Depotbank an. Dieser muß für die Aktienbesitzer nicht ungünstig sein. Fest steht aber, dass das individuelle Abstimmungsverhalten eines Aktienbesitzers auch anders ausfallen könnte.

Es handelt sich bei der Beziehung zwischen Bank und Unternehmenskunden häufig also nicht um irgendeine, mehr oder weniger beliebige Geschäftsbeziehung. Sie ist äußerst sensibel, und das deutsche Bank- bzw. Kredit- sowie Aktienrecht

räumt Banken zumindest de facto ein enormes Einflusspotenzial auf Wirtschaftsunternehmen ein. Wenn man sich vor Augen hält, dass die wirklich großen Industrieunternehmen der Bundesrepublik nur für eine Handvoll (Haus-)Banken als Kunden in Frage kommen, dann wird deutlich, dass die deutsche Kreditwirtschaft über gewichtige, industriepolitische Steuerungsmöglichkeiten verfügt. Kaum einer anderen Institution des öffentlichen Lebens steht die hierfür notwendige Informationsfülle zur Verfügung.

So verwundert es nicht, dass dem deutschen Bankgewerbe eine Schlüsselrolle für die wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte nachgesagt wurde (Dyson 1986). Haben sich in Frankreich oder Großbritannien „Industrieministerien“ um die Entwicklung von Branchen und Sektoren der Wirtschaft Gedanken gemacht, Fusionspläne geschmiedet oder auch den Ausbau neuer Geschäftsfelder (bei gleichzeitigem Abbau alter) forciert, so kam diese quasi-öffentliche Aufgabe in Deutschland traditionell den Geschäftsbanken zu. Diese Stellung, die irgendwo zwischen Staat und Wirtschaft zu verorten ist, bringt freilich auch enorme Verantwortung mit sich. Und man wird bei aller berechtigter Kritik an der Macht der Banken zumindest nicht unterstellen können, die Banken hätten den wirtschaftlichen Wiederaufstieg Deutschlands nach dem Zweiten Weltkrieg verhindert.

2. Die Folgen der Globalisierung für die Rolle der Banken in der Wirtschaft

Mit der Öffnung der Kapitalmärkte ergeben sich gerade für deutsche Großunternehmen neue Auswahlmöglichkeiten im Hinblick auf ihre Partner in der Finanzwelt. Man kann das vormalige Verhältnis zwischen Großbanken und Großindustrie in Deutschland sicherlich nicht als eine eindimensionale Beherrschungsbeziehung interpretieren (siehe auch Edwards/Fischer 1994). „Gute“ Kunden sind schon immer umworben gewesen, und zwischen deutschen Großbanken herrschte auch in der Vergangenheit nicht nur wohlwollende Solidarität. Doch mit den Möglichkeiten der Finanzierung von Investitionen der Industrie über die internationalen Geld- und Kapitalmärkte hat sich auch in der deutschen Unternehmenskultur einiges geändert. War das Wirtschafts-, Investitions- und Bilanzierungsverhalten deutscher Unternehmen lange von Vorsicht und der möglichst umfassenden Re-Investition erwirtschafteter Überschüsse sowie dem eher zurückhaltenden Ausweis von Gewinnen gekennzeichnet, so stellt die neue Möglichkeit der Beschaffung von Eigenkapital etwa über den Gang an die Börse oder auch nur den Handel mit Schuldverschreibungen (*bonds*), andere Anforderungen an das Management. Eigenkapitalgeber an der Börse entscheiden renditeorientiert und erwarten hohe Jahresüberschüsse. Auch die Käufer anderer Wertpapiere eines Unternehmens sind an möglichst „guten Nachrichten“ interessiert, denn sonst erleiden ihre Depots Kursverluste.

Man hat dem deutschen Hausbanken-System oft einen Hang zur konservativen Geschäftspolitik nachgesagt. Es befördere Innovationsfeindlichkeit und eine zögerliche Haltung gegenüber allem, was nicht völlig sicher sei. Dieser Vorwurf ist im Kern wohl richtig. Doch gerade die Vorsicht der Banken hat die deutsche Wirtschaftsordnung auch vor größeren Turbulenzen bewahrt. Kreditinstitute waren als

umfassend zuständige Financiers nicht nur am Jahresüberschuss interessiert (sofern sie etwa Aktien hatten), sondern auch an einer stabilen Geschäfts- und Ertragsentwicklung. Ein solch ‚quasi-geschlossenes‘ System läßt sich aber nicht mehr aufrecht erhalten, wenn sich Unternehmen aus der mal schützenden, mal einengenden Umklammerung ihrer Hausbanken lösen.

Für die großen Kreditinstitute ist so ein wahrhaft neues Zeitalter angebrochen. Die einst eng an sie gebundenen Kunden machen zunehmend von den Möglichkeiten (manchmal vielleicht auch trügerischen Verlockungen) der internationalisierten Finanzmärkte Gebrauch. Längst sind nicht mehr nur die größten der deutschen Unternehmen im Ausland vertreten oder werden an ausländischen Börsen notiert. Hier müssen deutsche Geschäftsbanken nun im weltweiten Wettbewerb um Kunden mitspielen und sehen sich dabei immer stärker den Wettbewerbsbedingungen internationaler Märkte ausgesetzt. Das betrifft freilich die Sparkasse um die Ecke nicht im gleichen Maße wie eine der Frankfurter Großbanken. Aber zumindest mittelbar wirkt die voranschreitende Internationalisierung der Bankgeschäfte auch auf kleinere Institute – und sei es nur deshalb, weil sich betriebliche Mindestgrößen für effizientes Wirtschaften auch in der Finanzwirtschaft verändert haben. Es ist kein Zufall, dass gerade im Genossenschaftsbereich schon seit Jahren eine Fusion die andere jagt.

3. Wer überwacht die Spielregeln der neuen Finanzmärkte?

Die Öffnung der Kapitalmärkte und damit die vergleichsweise ungehinderten globalen Kapitalströme können aber ohne eine gewisse Harmonisierung der dort geltenden Standards nicht funktionieren. Banken und alle, die hier im Wettbewerb zueinander stehen, müssen die selben Rahmenbedingungen für ihre Geschäftstätigkeit vorfinden, sonst entstehen Wettbewerbsverzerrungen. Das wurde bereits in den siebziger Jahren erkannt, und so entstand in Basel das derzeit wichtigste Gremium für die Regulierung des Bankensektors, das bereits erwähnte *Cooke-Committee*. Hier verhandeln Zentralbanken und Bankaufsichtsbehörden über gemeinsame Standards bei der Beaufsichtigung der in ihrer Jurisdiktion befindlichen Banken. Es braucht nicht viel Fantasie, um sich vorzustellen, dass dies eine ungeheuer komplexe, zeitraubende und konfliktreiche Aufgabe ist.

Die Probleme beginnen beim ‚Bank‘-Begriff (denn jedes Land definiert diesen anders), und sie reichen bis zu technischen Details der Bilanzierung. Für die Geschäftsbanken ist dieser sogenannte ‚Basle process‘ nicht nur von akademischem Interesse. Gemeinsame Bilanzierungsvorschriften etwa sind nur auf den ersten Blick für alle gleich. Tatsächlich kommt es auf die Zusammensetzung der jeweiligen Aktiva und Passiva an. Hier zeigen sich nicht nur zwischenstaatliche Unterschiede, sondern auch noch institutsgruppen-bezogene. Großbanken haben andere Kunden als kleinere Institute, sie besetzen andere Geschäftsfelder und beziehen ihren Verdienst aus anderen Quellen. Jede neue Bilanzierungsregel ‚kostet‘ (oder ‚erspart‘) unterschiedlich viel Geld, je nachdem welches Institut man betrachtet. Das macht Verhandlungen in Basel so schwierig und langwierig.

Die ursprüngliche Idee, die zur Initiierung der Arbeit des Cooke-Committee geführt hat, mag eine noble gewesen sein. Mittlerweile geht es aber vor allem um

nationale Interessen. Vor kurzem haben endlich auch die Europäer bemerkt, dass Entscheidungen in Basel für ihre jeweiligen Volkswirtschaften unmittelbare Wirkungen entfalten. Ganz besonders deutlich zeigt sich das beim sogenannten Risikomanagement, also der Risikobewertung von Kreditengagements, Devisengeschäften und ähnlichen risikobeladenen Transaktionen. Traditionell hat etwa das deutsche Kreditwesengesetz alle Risikogeschäfte einer Kategorie (Kredit, Devisen etc.) über einen Kamm geschert und entsprechend den sogenannten „Grundsätzen“ des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen eine Eigenmittelunterlegung verlangt. Mit anderen Worten, das Gesamtvolumen des risikoreichen Engagements muß in einem bestimmten Verhältnis zum Eigenkapital stehen. Damit soll eine gewisse Grunddeckung der Risiken erreicht werden. Da aber zum Beispiel öffentliche Kreditnehmer, die nicht Gefahr laufen, insolvent zu werden, nicht mit dem gleichen Risiko behaftet sind wie etwa kleine, private Firmenkunden, wurde hier eine „Diskriminierung“, das heisst unterschiedliche „Anrechnung“ für die Eigenmittelunterlegung, zugelassen. Damit war der Einstieg in die Einzelrisikobewertung geschaffen. Das Risikomanagement wird nun sehr stark auf die tatsächliche Geschäftssituation eines jeden Instituts ausgerichtet.

Unterschiedliche wettbewerbliche Rahmenbedingungen für Banken in verschiedenen Staaten werden also nicht durch irgendeine internationale Regelung, die auf einem „kleinsten“ gemeinsamen Nenner beruht, vermieden, sondern es werden Vielfalt, flexible Ansätze und individualisierte Verfahren erlaubt. Das von Globalisierungskritikern befürchtete „race to the bottom“, also der Abbau aller Regeln um jeden Preis, hat hier zum einen deshalb nicht eingesetzt, weil „wenig“ Regulierung nicht für jeden das Gleiche bedeutet und zum anderen, weil ein weitgehender Abbau von Regulierung eigentlich von niemandem ernsthaft gewünscht wird. Aufsichtsrechtliche Vorschriften für Geschäftsbanken erwachsen ja nicht einem „regulierungswütigen“ Selbstverständnis des Staates, der seinen Hauptzweck in der Gängelung von Bürgern und Unternehmen sieht. Sie sollen letztlich der Funktionensicherung des Kreditwesens und dem Einlegerschutz (letzterer als Voraussetzung des erstgenannten) dienen. Und das ist durchaus auch im wohlverstandenen Interesse des Bankgewerbes.

Zunehmend entwickeln Kreditinstitute, als Institutsgruppen oder im Alleingang, sogenannte „Interne Modelle“ zur möglichst exakten Bestimmung des Risikos ihres Portfolios. Mit ihrer Hilfe lassen sich die Einzelrisiken besser erfassen – und genauer mit Eigenkapital „decken“ -, als es die vormals grobschlächtigen Regelungen konnten. Freilich, das Interesse der Institute ist nicht allein die bessere Risikoanalyse, sondern auch und vor allem die Verringerung des Bedarfs an „blockiertem“ Eigenkapital zur Risikoabdeckung. Denn Eigenkapital ist teuer. Wenn diese Verringerung des Eigenkapitalaufwands aber ohne Einbußen für die Risikosicherung möglich ist (weil bessere Analyseverfahren helfen, das Risiko genauer zu bestimmen), dann spricht auch aus aufsichtlicher Perspektive nichts gegen eine Verminderung des Eigenkapitalaufwands.

Das Zurückgreifen der Bankaufsicht auf interne Mechanismen der Geschäftsbanken zur Risikosicherung bringt eine neue Qualität in das Verhältnis von Geschäftsbanken und Aufsichtsführenden. Im Zentrum steht nicht mehr die Bilanz der Banken und das Verhältnis bestimmter Aktiva und Passiva zueinander. Die Bankaufsicht muß sich vielmehr darauf konzentrieren, bestimmte organisatorische Vor-

aussetzungen für eine funktionierende Risikobewertung vor Ort zu prüfen. Da lassen sich standardisierte Prüfverfahren nicht mehr im gleichen Maße anwenden, wie bei der Bilanzanalyse. Die Aufsicht wird mit anderen Worten in einem gewissen Umfange „entformalisiert“, erfordert individuelle Begutachtung und daher auch größere Entscheidungsspielräume für den bankaufsichtlichen Prüfer vor Ort. Hier wird in den kommenden Jahren noch ein beachtlicher Personalbedarf entstehen.

Was bedeutet das bisher Gesagte für das Verhältnis von Staat, Wirtschaft und Bankgewerbe? Einerseits lösen sich, wie erwähnt, die traditionellen engen Beziehungen zwischen Hausbank und Industrie zunehmend auf. Andererseits erfährt aber auch die Verortung der Geschäftsbanken im nationalen Aufsichtsgefüge einen fundamentalen Wandel. Nationale Regulierungsbesonderheiten, waren sie nun funktional in der Vergangenheit oder nicht, erodieren zunehmend. Während die Rahmenbedingungen in Basel verhandelt, in Brüssel oft abgesegnet und in Richtlinien gegossen, und in Berlin implementiert werden, erleben die Geschäftsbanken eine Loslösung von traditionell eher rigiden deutschen Vorschriften. Zwar verschwindet die Aufsicht (in Deutschland das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen) nicht, sie ändert aber ihre Form und läßt zukünftig ein bisher unbekanntes Maß an Ermessensspielräumen bei ihren Prüfungen erwarten. Die Eigenverantwortung der Kreditwirtschaft nimmt dabei eher zu als ab. Dieser neue Ansatz der Bankenaufsicht erlaubt eine stärkere Ertragsorientierung der Geschäftsbanken und erfüllt damit eine Grundanforderung an moderne Wirtschaftsaufsicht auf weitgehend internationalisierten Märkten.

4. Eine neue Rolle für die Banken?

Die Unternehmenskultur hat sich auch im deutschen Bankgewerbe verändert. Eine Bank, die es sich aufgrund ihrer Größe leisten kann, verzichtet auf relativ ertragschwache Geschäfte, wie etwa das sogenannte „retail banking“ (also das Kundengeschäft vor Ort) und konzentriert sich auf „investment banking“ sowie andere Provisionsgeschäfte. Der „Rückzug aus der Fläche“ ist für einige Großbanken beschlossene Sache, denn mit kleinen Zweigstellen läßt sich nicht viel Geld verdienen. Aus bankaufsichtlicher Perspektive ist diese Entwicklung nicht unproblematisch. Unabhängig von den potenziell negativen Folgen der Schließung von Zweigstellen für Menschen außerhalb der Ballungszentren bedeutet die Aufgabe des „retail banking“ auch den Verlust eines sicheren Standbeins des Bankgeschäfts. Geschäfte mit hohem Ertragspotenzial bringen hingegen regelmäßig auch ein hohes Verlustrisiko mit sich, so dass die, wenn man so will, „strukturbedingten“ Gefahren für den Bankensektor in Deutschland steigen. Finanzkrisen sind nicht unbedingt wahrscheinlicher geworden, hätten aber eine verheerendere Wirkung.

Der zunehmende Bedeutungsschwund des Hausbanken-Prinzips, die veränderte Unternehmenskultur des Bankgewerbes (insbesondere seine stärkere Risiko- und Ertragsorientierung) und der relative Zuwachs an Eigenverantwortung für das Risikomanagement auf Seiten der Kreditinstitute in Deutschland scheinen den Schluß nahe zu legen, dass sich hier eine ganze Branche aus ihrer angestammten Rolle in der Volkswirtschaft verabschiedet. Noch ist es nicht soweit, denn der Sparkassen- und Genossenschaftssektor sind von diesen Veränderungen weniger betroffen als die großen Kreditinstitute. Doch der Trend ist nicht zu übersehen.

Die dabei entstehenden Probleme sind nicht alle von gleicher Bedeutung. Sie müssen vielmehr separat beurteilt werden. So wird der erkennbare Rückzug einiger größerer Institute aus der Fläche keine Versorgungslücke hinterlassen, wenn nur die Sparkassen und Genossenschaftsbanken geschickt genug sind, ihren „Heimvorteil“ als Banken vor Ort zu nutzen. Auch das Unternehmensrisiko durch ein Abstoßen relativ unprofitabler Geschäftsbereiche wächst nicht für jede Bank in gleichem Maße. Für die Deutsche Bank in Frankfurt bedeutet ein Verkauf des Filialnetzes kein nennenswertes Ertragsrisiko. Sie bereinigt damit das Profil ihrer Tätigkeiten und reiht sich letztlich ein in die Reihe derjenigen *global players*, die ihren nationalen Bankaufsichten sowieso schon seit langem entwachsen sind. Niemand kann heute ernsthaft annehmen, bankaufsichtsrechtliche Vorschriften des deutschen Kreditwesengesetzes hätten für die Deutsche Bank einen signifikanten, präventiven Effekt, geschweige denn, daß die deutschen Sicherungselemente, wie etwa das System der semi-privaten, semi-öffentlichen Einlagensicherung geeignet wären, eventuelle finanzielle Probleme der Deutschen Bank zu meistern.

Auch wenn wir deshalb in nächster Zeit mit unmittelbaren oder mittelbaren Erschütterungen unserer Volkswirtschaft aufgrund des Umbaus und der Globalisierung des Bankensektors nicht rechnen müssen, bleibt doch festzuhalten, dass die Bedeutung des deutschen Kreditwesens, sein Selbstverständnis und vor allem seine Schlüsselfunktion als „Hüter“ eines stabilen, nationalen Ordnungsgefüges des deutschen Finanz- und Industriesektors nicht mehr erhalten bleiben werden. Ob wir auf die traditionelle Rolle der Banken in der deutschen Wirtschaft verzichten können, ist eine offene Frage, ebenso wie diejenige nach der Möglichkeit eines institutionellen Ersatzes, der die industriepolitische Funktion der Banken einnehmen könnte.

Literaturverzeichnis

- Burghof, Hans-Peter/Rudolph, Bernd (1996): Bankenaufsicht. Theorie und Praxis der Regulierung, Wiesbaden.
- Consbruch, Johannes (1961): Das neue Kreditwesengesetz, in: Betriebsberater 16, S. 837-841.
- Dyson, Kenneth (1986): The State, Banks and Industry: The West German Case, in: Cox, Andrew (Hrsg.): The State, Finance and Industry, Brighton.
- Edwards, Jeremy/Fischer, Klaus (1994): Banks, Finance and Investment in Germany, Cambridge.
- Fischer, Reinfrid/Klanten, Thomas (2000): Bankrecht. Grundlagen der Rechtspraxis, Köln.
- Pfeiffer, Hermannus (1993): Die Macht der Banken. Die personellen Verflechtungen der Commerzbank, der Deutschen Bank und der Dresdner Bank mit Unternehmen, Frankfurt am Main/New York.
- Shonfield, Andrew (1965): Modern Capitalism, Oxford.
- Sturm, Roland (1997): Die Banken als Steuerer der deutschen Wirtschaft? In: Der Bürger im Staat 47, Heft 1, S. 53-57.

