



MPIfG Discussion Paper 11/16

Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt
Der Konflikt um das öffentlich-rechtliche
Bankenwesen in Deutschland

Daniel Seikel



Daniel Seikel
**Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt:
Der Konflikt um das öffentlich-rechtliche Bankenwesen in Deutschland**

MPIfG Discussion Paper 11/16
Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln
Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne
November 2011

MPIfG Discussion Paper
ISSN 0944-2073 (Print)
ISSN 1864-4325 (Internet)

© 2011 by the author(s)

Daniel Seikel is a doctoral researcher at the Max Planck Institute for the Study of Societies.
seikel@mpifg.de

MPIfG Discussion Papers are refereed scholarly papers of the kind that are publishable in a peer-reviewed disciplinary journal. Their objective is to contribute to the cumulative improvement of theoretical knowledge. The papers can be ordered from the institute for a small fee (hard copies) or downloaded free of charge (PDF).

Downloads

www.mpifg.de
Go to *Publications / Discussion Papers*

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung
Max Planck Institute for the Study of Societies
Paulstr. 3 | 50676 Cologne | Germany

Tel. +49 221 2767-0
Fax +49 221 2767-555

www.mpifg.de
info@mpifg.de

Abstract

During the recent financial crisis, German public banks dominated the headlines. Their surprisingly deep involvement can be attributed to the liberalization of the German public banking system by the European Commission. The success of the proponents of the liberalization is notable because the Member states never intended for European law to have enough leverage to alter core elements of national financial systems. How could the Commission prevail over fierce national resistance and impose the primacy of European competition law over areas formerly exclusively subjected to national regulations? This paper examines why the supranational dynamic is superior to the intergovernmental logic. During the conflict over the liberalization of German public banks, the Commission combined its legal competences with political strategies that aimed at diverging interests within the coalition of defenders. Thus, the Commission not only shifted the default position of the defenders but also disunited their ranks: Formerly irrelevant differences of interest become relevant, the previously united coalition of defenders breaks up. The case illustrates how the Commission is able to impose its political preferences even against the will of the Member States.

Zusammenfassung

Während der Finanzkrise beherrschten ausgerechnet öffentliche deutsche Landesbanken die Schlagzeilen. Eine Ursache für die Verwicklung der Landesbanken in die Finanzkrise ist die Liberalisierung des deutschen öffentlich-rechtlichen Bankenwesens durch die Europäische Kommission. Der Erfolg der Liberalisierungsbefürworter ist umso erstaunlicher, da die EU-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 gegen den entschlossenen Widerstand Deutschlands durchsetzen und so den Vorrang des europäischen Wettbewerbsrechts über vormals der nationalstaatlichen Regulierung vorbehaltene Bereiche etablieren? Dieser Artikel geht der Frage nach, warum sich die supranationale Dynamik selbst in hoch umstrittenen Fällen gegen die intergouvernementale Logik durchsetzt. In der Auseinandersetzung um deutsche öffentlich-rechtliche Banken hat die Kommission ihre wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen mit politischen Strategien kombiniert, die auf die Interessenunterschiede innerhalb der Verteidigerkoalition zielten. So hat die Kommission nicht nur die Rückfallposition der Verteidiger verschoben, sondern auch deren Reihen entzweit: Zuvor nicht handlungsrelevante Interessenunterschiede brechen auf, die einstmals geschlossene Koalition der Verteidiger zerbricht. Der Fall veranschaulicht, wie die Kommission auch gegen den Willen der Mitgliedstaaten eigene politische Präferenzen durchsetzen kann.

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken als erklärungsbedürftiges Ereignis	4
3	Warum ist die supranationale Logik der intergouvernementalen überlegen?	6
4	Öffentlich-rechtliche Banken und Konfliktkonstellationen im deutschen Bankenwesen	9
5	Die Auseinandersetzung um die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland	11
	Europäisierung des Konflikts (1990 bis 1997)	11
	Das Scheitern nationaler Gegenstrategien: Die Machtprobe auf der Regierungskonferenz von Amsterdam (1997)	16
	Das Endspiel der Landesbanken (1997 bis 2004)	19
	Die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland	28
6	Die Auswirkung der Kommissionsstrategien auf die Koalition der Verteidiger	30
7	Schlussbetrachtung: Daseinsvorsorge unter Druck	34
	Literatur	37
	Anhang: Interviews	41

Wie die Europäische Kommission Liberalisierung durchsetzt: Der Konflikt um das öffentlich-rechtliche Bankenwesen in Deutschland

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 für 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 meiner 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 XIX¹)

Seit den frühen 1990er Jahren befindet sich das deutsche öffentlich-rechtliche Bankenwesen 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 Jahre 2001 erzwang die Kommission, unterstützt von einer Allianz aus deutschen und europäischen Privatbanken, schließlich die sogenannte „Verständigung“: Staatliche Haftungsgarantien für Landesbanken *und* Sparkassen (Gewährträgerhaftung und Anstaltslast²) wurden nach einer Übergangszeit von vier Jahren

Ich danke den Teilnehmern und Teilnehmerinnen der Konferenz „Wer regiert Europa? Governance und Politische Ökonomie in der Europäischen Union“ vom 24. bis 25. Februar 2011 am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) in Köln für hilfreiche Kommentare. Besonders bedanke ich mich bei den Gutachtern Martin Höpner und Armin Schäfer für äußerst nützliche Anmerkungen. Der Artikel profitierte zudem erheblich von der engen Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Forschungsgruppe „Europäische Liberalisierungspolitik“ am MPIfG, Martin Höpner und Benjamin Werner. Ich danke auch den Mitgliedern meines Dissertations-Komitees Wolfgang Streeck, Fritz W. Scharpf und Hans-Jürgen Bieling für ihre Hilfestellungen und Mitwirkung. Außerdem bedanke ich mich bei dem Bibliotheksteam des MPIfG, insbesondere bei Sebastian Lange, für die rasche Versorgung mit dringlich benötigter Literatur. Ein ganz besonderer Dank gebührt Karlheinz Bentele, der mich bei der Durchführung dieses Forschungsprojekts von Anfang an mit Rat und Tat unterstützt hat. Seine Hilfe bei der Heranführung an die öffentlich-rechtliche Bankenwelt sowie bei der Vermittlung von Interviewkontakten war von unschätzbarem Wert.

- 1 Der Artikel beruht auf einer empirischen Untersuchung im Rahmen meines Dissertationsprojekts „Der Konflikt um die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland“, das im Rahmen der „Forschungsgruppe Europäische Liberalisierungspolitik“ am MPIfG entsteht. Insgesamt wurden dazu 21 halbstrukturierte Leitfadenterviews durchgeführt (siehe Anhang).
- 2 Die Gewährträgerhaftung garantiert Gläubigern der Anstalt, dass der Gewährträger ohne Begrenzung der Haftungssumme für sein Institut haftet. Die Anstaltslast garantiert, dass es zu diesem Fall gar nicht erst kommt: Die Gewährträger verpflichten sich, die wirtschaftliche Fortexistenz der Anstalt sicherzustellen (Schorner 2008: 95; Seubert 2005: 42f.; Sinn 1997: 36f.).

abgeschafft. Der Fall ist ein Paradebeispiel für den Umgang mit staatlichen Garantien. Das Wettbewerbsrecht wurde dadurch exemplarisch für alle Formen von Staatshaftungen durchgesetzt. Damit dehnte die Europäische Kommission gleichzeitig den Anwendungsbereich des supranationalen Wettbewerbsrechts auf nationale Finanzsysteme aus. Am Ende erzwang die Kommission durch die Kombination ihrer wettbewerbsrechtlichen Ressourcen mit gezielten politischen Strategien die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensystems in Deutschland – ein überraschendes Ergebnis, das zu Beginn des Prozesses kaum vorherzusehen war. Die „Verständigung“ ist „eine der folgenreichsten Maßnahmen für die Landesbanken und Sparkassen der vergangenen hundert Jahre“ (Seubert 2005: 30).

Der starke Widerstand der deutschen Seite gegen die Liberalisierungsbestrebungen erklärt sich aus der Relevanz öffentlich-rechtlicher Banken für die Finanzierung von für das deutsche Kapitalismusmodell so zentralen kleineren und mittleren Unternehmen. 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 auf mittelständischen Unternehmen basierende deutsche Modell gewesen, als dies insbesondere Vertreter der „Finanzkapitalismus“-These wie Hilferding ([1910] 1974), der These des „Organisierten Kapitalismus“ wie Shonfield ([1965] 1980) oder der „Deutschland AG“-These wie Jürgen Beyer (2003) nahelegen. Öffentlich-rechtliche Kreditinstitute haben sich auf vergleichsweise kostengünstige Langzeitfinanzierungen von mittelständischen Betrieben spezialisiert. Sie leisten im Vergleich zu den übrigen Bankengruppen den größten Anteil bei der Finanzierung deutscher Unternehmen (Deeg 1999: 113ff.). Entsprechend hoch ist die politische Brisanz der Liberalisierungsabsichten der Kommission.

Der vorliegende Fall ist 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 sensiblen Bereich, während die Kompetenzen der Kommission stark eingeschränkt wurden (siehe Story/Walter 1997). Dennoch ist es der Kommission letztlich gelungen, den Anwendungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts auf Finanzsektoren – auch ohne die Zustimmung der Mitgliedstaaten – mittels Einzelfallverfahren auszudehnen. Der Konflikt um die Liberalisierung von deutschen Sparkassen und Landesbanken stellt dabei ein Schlüsselereignis dar (Interviews XV, XIX). In der vorliegenden Arbeit führe ich daher eine Tiefenanalyse eines Einzelfalls durch, um gezielt nach Mechanismen zu suchen, die es Akteuren mit einem Interesse an Liberalisierung ermöglichen, einerseits Widerstände zu überwinden und andererseits dabei den Geltungsbereich europäischen Rechts auszudehnen. Ausgangspunkt sind die Analysen des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2008; Schmidt 1998).

Somit sichert die Anstaltslast die sogenannte „timeliness of payment“, das entscheidende Kriterium für die Beurteilung durch Rating-Agenturen. Öffentlich-rechtliche Banken haben mithin die gleiche Kreditwürdigkeit und das gleiche Rating wie die Bundesländer, in der Regel ein AAA oder AA+ (kein bis geringes Ausfallrisiko).

In diesem Artikel stehen die Strategien der Kommission im Mittelpunkt. Im Folgenden zeige ich, wie die Kommission, unterstützt von privaten Akteuren mit einem Interesse an Liberalisierungsmaßnahmen, in einem langen Prozess die Koalition der Verteidiger geschwächt und das Beihilferecht schrittweise auf neue Tatbestände und Gebiete ausgedehnt hat. Dazu knüpfe ich an die von Schmidt (1998, 2000, 2001) herausgearbeiteten Mechanismen der supranationalen Durchsetzung an. Diese entwickle ich weiter und lege dar, 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: Vormalig nicht handlungsrelevante Interessenunterschiede zwischen den in Einzelfallverfahren von den übrigen Mitgliedstaaten isolierten Verteidigern brechen auf und führen zu strategischen Neuausrichtungen der Akteure – die einstmals geschlossene Koalition der Verteidiger zerbricht.

Aus der Analyse wird deutlich, dass die Kommission von den Mitgliedstaaten nicht wirksam kontrolliert werden kann und daher wesentlich autonomer den europäischen Integrationsprozess beeinflusst, als dies im Allgemeinen von intergouvernementalistischen Integrationstheorien für möglich gehalten wird. Der politische Spielraum der Kommission ist sogar größer, als selbst von einigen Vertretern des supranationalistischen Ansatzes angenommen wird. Daher ist festzuhalten, dass Theorieansätze, die supranationalen Institutionen als Triebkräfte der Integration identifizieren, insgesamt richtig zu liegen scheinen. Jedoch stellt sich die Frage, warum sich bei der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des europäischen Wettbewerbsrechts die supranationale gegenüber einer intergouvernementalen Logik durchsetzt. Dies, so der Ausgangspunkt der vorliegenden Betrachtung, lässt sich nur beantworten, indem die konkreten strategischen Interaktionen zwischen den Akteuren rekonstruiert werden. Fälle, bei denen der Geltungsbereich europäischer Regeln ausgedehnt wird, sind dabei besonders aufschlussreich. Wie in diesem Artikel gezeigt wird, lässt sich die Überlegenheit der supranationalen Logik auf die strategischen Handlungskapazitäten der Kommission zurückführen.

Im Folgenden lege ich zunächst dar, warum die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen ein unwahrscheinliches und daher erklärungsbedürftiges Ereignis ist (Abschnitt 2). Der dritte Abschnitt beleuchtet den Fall aus der Perspektive europäischer Integrationsliteratur. Hier stehen Überlegungen zur autonomen Handlungsfähigkeit der Kommission im Vordergrund. Im Anschluss skizziere ich die grundlegende Konfliktsituation zwischen privaten und öffentlichen Banken (Abschnitt 4), bevor der Prozess im Detail rekonstruiert und ein Ausblick auf die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland gegeben wird (Abschnitt 5). Im sechsten Abschnitt beschreibe ich die Mechanismen, die es der Kommission ermöglichten, den Widerstand gegen die Liberalisierung von Landesbanken und Sparkassen zu überwinden. Schließlich werden im Schlussteil die Ergebnisse zusammengefasst und die Implikationen der Befunde für den öffentlichen Daseinsvorsorgesektor aufgezeigt: Die Auseinandersetzung über die

Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute veranschaulicht, 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 konstituiert.³

2 Die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken als erklärungsbedürftiges Ereignis

Wie kann es sein, dass supranationale Institutionen in zentralen, ursprünglich durch exklusive nationale Kompetenzen regulierten Politikbereichen einen Vorrang des europäischen Rechts etablieren, wenn dies gegen den Willen der Mitgliedstaaten gerichtet ist?⁴ 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. Dies veranschaulicht folgendes Gedankenspiel: Obwohl die Grundlagen der Beihilfekontrolle bereits in den Römischen Verträgen vorhanden 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. Und auch heute noch gibt es Bereiche (Bildungswesen, öffentliches Gesundheitswesen, gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung), bei denen es sich nur schwer vorstellen lässt, dass sie sich durch Eingriffe der EU liberalisieren ließen, 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 sind und dass diese ein unwahrscheinliches und daher erklärungsbedürftiges Phänomen ist. Die Nationalstaaten dürften kaum beabsichtigt haben, dass das europäische Wettbewerbsrecht als Hebel genutzt werden kann, um die vormals geschützte Struktur der nationalen Finanzsysteme zu verändern, 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 Rechts-

3 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.“

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

grundlagen 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)

Wie Blauburger (2009: 81) zeigt, hat die Kommission eine strikte Beihilfekontrolle durch eine äußerst geschickte Kombination von ursprünglich unverbindlichem weichem Recht, bindenden Einzelfallentscheidungen und verschärfter Sanktionierung schrittweise ohne Einwilligung der Nationalstaaten durchgesetzt.⁵ Im Falle der Auseinandersetzung um deutsche öffentlich-rechtliche Kreditinstitute spricht gleich eine Reihe von 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 umspannten, war auch ein Aufbrechen dieser Koalition entlang der Links-Rechts-Achse unwahrscheinlich.⁶ Zusätzlich genießen vor allem die Sparkassen ein hohes Ansehen in der Öffentlichkeit, sodass jedes Vorgehen gegen die kommunalen Kreditinstitute äußerst unpopulär ist. Und auch die Kommission selbst ist kein homogener, unitarischer Akteur, der immun gegen politischen Druck von Nationalstaaten ist (Schmidt 2001: 180; Hooghe 2001). Die Fähigkeit der Kommission, eigene Interessen gegen die Präferenzen der Nationalstaaten durchzusetzen, wird allgemein geringer als die des EuGH eingeschätzt (Garrett 1992; Pollock 1997; Stone Sweet 2003). Dies gilt insbesondere für Konflikte mit Deutschland als einem der wichtigsten Mitgliedsländer, zumal die Generaldirektion (GD) Wettbewerb als unter starkem deutschen Einfluss stehend gilt (Cini/McGowan 1998: 47; Schmidt 1998: 68f.). Auch kommissionsintern sind gerade wettbewerbspolitische Maßnahmen aufgrund von Zielkonflikten mit anderen Fachressorts häufig umstritten (Blauburger 2009: 114ff.; Cini/McGowan 1998: 45; Lavdas/Mendrinou 1999; McGowan 2000: 122). Zu verschiedenen Zeitpunkten ist es der deutschen Seite tatsächlich beinahe gelungen, mittels politischen Drucks die Kommission zu entzweien und ihre Liberalisierungsbestrebungen abzuwehren. Wo also, wenn nicht in diesem Falle, sollte die Erweiterung des Anwendungsbereichs des europäischen Wettbewerbsrechts scheitern? Wie und warum war die Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in Deutschland trotz dieser denkbar ungünstigen Voraussetzungen möglich?

5 „Das weiche Beihilferecht der Kommission ist somit ursprünglich als Notlösung 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“ (Blauburger 2009: 81). Die staatliche Beihilfekontrolle ist in den früheren Art. 87–89 EGV, jetzt Art. 107–109 AEUV, geregelt.

6 Einzig die FDP gehörte schon immer zu den Kritikern der Privilegien öffentlich-rechtlicher Banken und befürwortete schon früh eine Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen.

3 Warum ist die supranationale Logik der intergouvernementalen überlegen?

Der Frage, wie strategie- und durchsetzungsfähig die Kommission ist, kommt entscheidende Bedeutung zu. Stehen der Kommission – eigentlich die „Hüterin der Verträge“ – Möglichkeiten zur Verfügung, ihren Handlungsspielraum dahin gehend auszuschöpfen, Integrationsschritte gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchzusetzen? Oder wird der Fortgang der Integration durch die „Herren der Verträge“, die Nationalstaaten, bestimmt? 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).

Aus Sicht des Liberalen Intergouvernementalismus sind alle Integrationsschritte entweder Akte bewusster Delegation oder zumindest im Einklang mit den Interessen der Mitgliedstaaten und werden daher stillschweigend gebilligt (Moravcsik 1993; Garrett 1992). Eine autonome Handlungskapazität der Kommission, von den mitgliedstaatlichen Präferenzen abweichende Politikziele zu verfolgen, wird verneint. Laut Tsebelis und Garret (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, systematisch verringert worden. Für Garret (1992: 533) sind die Aktivitäten der Kommission Ausdruck eines latenten Konsenses der führenden Staaten Frankreich und Deutschland. Seiner These folgend, antizipiert die Kommission die Interessen dieser 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.⁷ Letztlich also sind die Aktivitäten supranationaler Institutionen Ausdruck der Präferenzen der Mitgliedstaaten.⁸

7 Zudem werden die Kommissare von den Nationalstaaten nominiert und müssen sich daher mit den Regierungen arrangieren, um ihre Wiederwahl nicht zu gefährden (Garrett 1992: 533). Da die Regierungen um den politischen Einfluss der Kommission wissen, nominieren sie Kandidaten, von denen sie erwarten, die nationalen Interessen zu schützen (Wonka 2008: 54). Überdies können Regierungen im Rat so lange Richtlinienentwürfe der Kommission strategisch ablehnen, bis diese einen Vorschlag präsentiert, der den Präferenzen der Mitgliedstaaten entspricht (Garrett 1992: 533).

8 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 ist – wie auch schon bei Moravcsik (1998) – die Glaubwürdigkeit der Selbstverpflichtung der Nationalstaaten zu erhöhen (Majone 2001: 104, 112). Laut Majone ist eine stetige Vertiefung der Integration langfristig ökonomisch und politisch sinnvoll – dies „wissen“ auch die Regierungen. Daher benötigen die Nationalstaaten einen unabhängigen Delegierten, der die Integration auch gegen Kurzfristinteressen vorantreibt. Die Kommission stellt laut Majone (2001: 114) weniger einen Agenten, als vielmehr einen Treuhänder der Mitgliedstaaten dar. Aus Sicht dieser „technokratisch-funktionalistischen“ (Wonka 2008: 55) Perspektive lässt sich nur durch den Verzicht von direkter politischer Beeinflussung der Kommission sicherstellen, dass diese zu einer optimalen, durch bürokratische Expertise geleiteten Regulierung fähig ist.

Im Gegensatz dazu leitet Pollack (1997) aus der Perspektive des Rational-Choice-Institutionalismus ab, dass die Kommission durchaus über autonome Handlungsspielräume verfügt. Mithilfe des Principal-Agent-Ansatzes verdeutlicht Pollack, dass opportunistische Agenten (Kommission, EuGH) Interessenunterschiede zwischen den Prinzipalen (Mitgliedstaaten) ausnutzen können, um eigene Handlungsspielräume zu erschließen. Informationsasymmetrien zulasten der Prinzipale können schließlich zu „agency loss“ führen. Zwar können die Prinzipale Kontrollmechanismen einführen, da jedoch die Kosten für eine perfekte Überwachung sehr hoch sind, bleibt die Kontrolle stets unvollständig (ebd.: 108f., 113). Unter gewissen Bedingungen kann die Kommission so der Kontrolle der Mitgliedstaaten „entschlüpfen“ und durch ihre formellen sowie informellen⁹ Agenda-Setting-Kapazitäten europäische Politiken beeinflussen. Die Einführung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen im Zuge des Binnenmarktprojekts hat der Kommission neue strategische Handlungsspielräume eröffnet, mithilfe ihres Initiativrechts im Rat Politikinitiativen durchzusetzen, die ihrer eigenen Präferenz besser entsprechen als der Ausgangszustand. Um Zustimmung zu erhalten, müssen Gesetzesentwürfe nicht mehr die Situation aller, sondern lediglich einer qualifizierten Mehrheit von Mitgliedstaaten verbessern (ebd.: 121ff.).

Wie Schmidt (1998, 2000, 2001) gezeigt hat, ist die Kommission in der Lage, ihre Gestaltungsmöglichkeiten über das Agenda-Setting hinaus zu erweitern und Politikergebnisse auch gegen die Präferenzen der Mitgliedstaaten zu beeinflussen. Im Zusammenspiel mit ihren formalen Kompetenzen kann die Kommission so auf das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat entscheidenden Einfluss nehmen. Durch die Drohung mit Klagen vor dem Europäischen Gerichtshof und die geschickte Nutzung von EuGH-Urteilen 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“ und 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 gegen einzelne Mitglieder deren Präferenzen bezüglich eines Politikziels gezielt verändern und so eine Entzweiung der Opposition erwirken („Teile und herrsche“; Schmidt 2000).

9 Außerdem 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 (*lobby sponsoring*; Bauer 2002: 388ff.). Auch kann die Kommission bei der Implementierung die Politikergebnisse beeinflussen, muss dabei aber die Präferenzen der Mitgliedstaaten beachten (Hix 2005: 29).

An diesem Punkt knüpft die vorliegende Untersuchung an. Ich rekonstruiere für einen besonders umstrittenen Fall, mit welchen Strategien die Kommission ihre Ziele verfolgt hat und welche Wirkungen diese Strategien entfaltet haben.

Die Wettbewerbskontrolle gilt als das „einzig wahrhaft supranationale Politikfeld“ (Blauberger 2009: 55; McGowan/Wilks 1995: 142; Schmidt 1998: 56ff.). Die Kommission genießt bei der Beihilfeaufsicht beträchtliche Entscheidungsbefugnisse und ist dabei weitgehend frei von institutionell verankerten Kontrollmöglichkeiten durch die Nationalstaaten (Cini/McGowan 1998; McGowan 2000). Gleichzeitig haben sich aber die Mitgliedstaaten trotz des äußerst integrationsfreundlichen Klimas des Binnenmarktprojekts für die Regulierung der Finanzmärkte ihre Kompetenzen ausdrücklich erhalten und die Einflussnahmemöglichkeiten der Kommission stark eingeschränkt. Wie Story und Walter (1997) dargestellt haben, hat der Europäische Rat bei der Verabschiedung von einheitlichen europäischen Bank- und Finanzregeln zum Teil sogar das Initiativrecht der Kommission und somit ihre Agenda-Setting-Kapazitäten beschnitten. Bei der Integration von Finanzdienstleistungen überwog folglich eine intergouvernementale Logik.

Nimmt man das Ergebnis der Auseinandersetzung um öffentlich-rechtliche Banken vorweg, stellt man jedoch fest, dass sich private Akteure und Kommission gegen den Widerstand der deutschen Seite durchgesetzt und somit den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts auf den Finanzbereich ausgedehnt haben. In diesem Fall hat sich also die supranationale Logik gegen die intergouvernementale durchgesetzt. Intergouvernementalistische Erklärungen treffen somit nicht zu. Die Kommission verfügt tatsächlich über Kompetenzen und Strategien, den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts auch in sensiblen Bereichen gegen den Willen der Mitgliedstaaten durchzusetzen.

Daraus ergibt sich die Fragestellung, warum die Ausweitung des Wettbewerbsrechts gemäß der vom Supranationalismus postulierten Dynamik betrieben wird. Was sind also die Gründe dafür, dass sich die supranationale Logik der intergouvernementalen als überlegen erweist, selbst in Fällen, bei denen die Voraussetzungen dafür denkbar ungünstig sind? Die vorliegende Analyse soll Ursachen und Mechanismen aufdecken, die die Überlegenheit der supranationalen Logik begründen. Damit rücken diejenigen Prozesse in das Zentrum der Analyse, die sich im Zeitraum vor der Supranationalisierung von Politikbereichen abspielen, bei denen der Anwendungsbereich europäischen Rechts erst ausgedehnt wird.

Wie schon Schmidt (1998) an verschiedenen Beispielen demonstriert hat, werden Integrationsschritte durch die konkreten strategischen Interaktionen zwischen Kommission und nationalen Regierungen bestimmt. Um der Frage nachzugehen, warum die Kommission sich gegen Nationalstaaten durchsetzen kann, sind diejenigen Fälle besonders aufschlussreich, bei denen supranationale und intergouvernementale Logiken direkt miteinander im Wettstreit liegen. Der vorliegende Fall ist tatsächlich ein ernsthafter politischer Prüfstein für die Macht der Kommission gewesen, den Anwendungsbereich des Wettbewerbsrechts auf vormals der nationalstaatlichen Regulierung vor-

behaltene Gebiete auszudehnen, nicht zuletzt, da der Widerstand der deutschen Seite einerseits und die Entschlossenheit der Kommission andererseits zu einer harten und langwierigen Auseinandersetzung führte. Dies zeigt, dass die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Wettbewerbs zwar keinesfalls ein Selbstläufer ist, am Ende aber die Kommission dennoch dazu in der Lage ist, die Integration auch gegen den Willen von Mitgliedstaaten zu vertiefen.

4 Öffentlich-rechtliche Banken und Konfliktkonstellationen im deutschen Bankenwesen

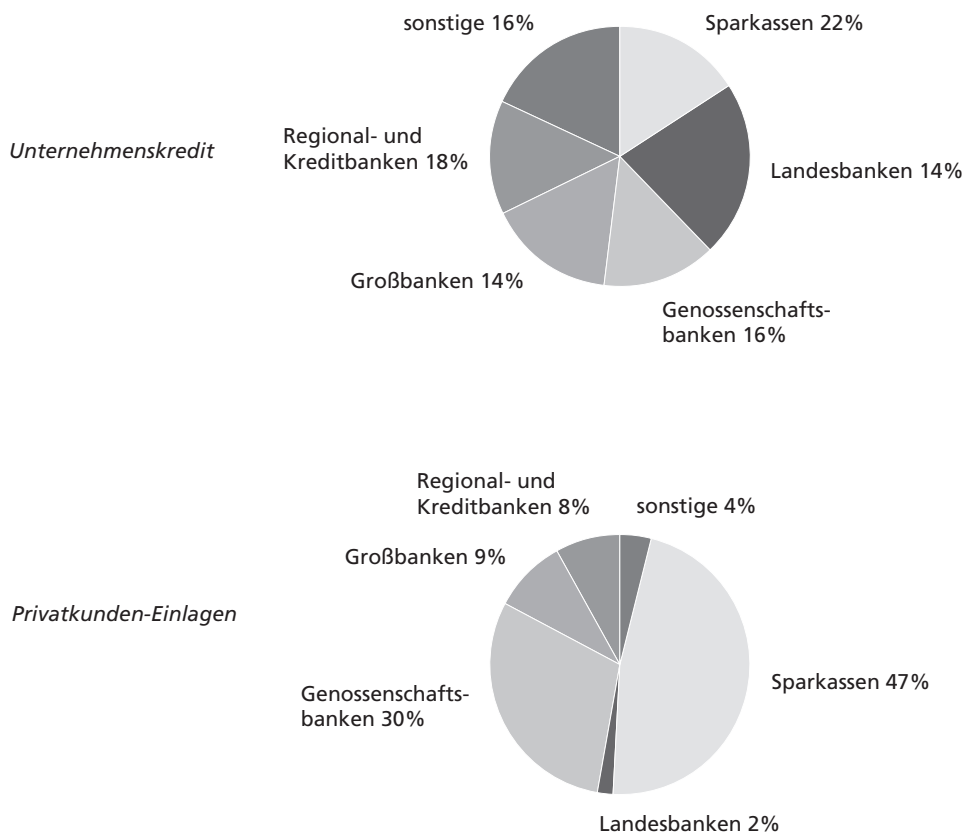
Das deutsche Bankensystem besteht aus drei Säulen: den privaten Geschäftsbanken, den Genossenschaftsbanken (Volks- und Raiffeisenbanken) und den öffentlich-rechtlichen Banken (Landesbanken und Sparkassen). Diese drei Säulen befinden sich in einem Gruppenwettbewerb, sind aber zum Beispiel gegen Übernahmen voneinander abgeschottet. Während die Sparkassen als Elemente der kommunalen Daseinsvorsorge vornehmlich private Kunden, Kommunen sowie kleinere und mittlere Unternehmen mit Finanzdienstleistungen versorgen, nutzten die Bundesländer ihre Landesbanken in erster Linie als Instrumente der regionalen Struktur- und Standortpolitik. Für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben wurden öffentlich-rechtliche Kreditinstitute mit staatlichen Haftungsgarantien abgesichert. Diese Garantien verschafften den Landesbanken stets ein exzellentes Rating. Dank Anstaltslast und Gewährträgerhaftung konnten Landesbanken ihr aktives Geschäft auf den Kapitalmärkten zu konkurrenzlos günstigen Konditionen refinanzieren.¹⁰

Politiker förderten die Landesbanken auch, um direkt mit den dominierenden privaten Geschäftsbanken zu konkurrieren und somit ein Gegengewicht zur wirtschaftlichen und politischen Macht der großen Privatbanken zu schaffen.

The growth of competition increased the available supply of capital and put downward pressure on the cost of capital for large firms. The Landesbanks in particular drew on the large pool of cheap savings account funds available in the group in order to gain market share through price competition. Reflecting this change, in this period the big three commercial banks lost a substantial portion of their share of industrial lending markets to the other two banking groups, especially to the savings banks and the Landesbanks. (Deeg 1999: 81)

10 Landesbanken refinanzieren sich in erster Linie über die Platzierung von ungedeckten Inhaberschuldverschreibungen. Fremdkapitalgeber orientieren sich vor allem an der Bonität der Emittenten. Landesbanken zahlen die niedrigsten Risikoprämien überhaupt, sie gelten als erstklassige Schuldner. Unter den acht Banken weltweit mit einem Tripple-A befanden sich 1999 drei, unter den zwanzig bestgerateten insgesamt sechs Landesbanken. Unter den deutschen Privatbanken verfügte einzig die Deutsche Bank über ein AAA. Neben den Refinanzierungsvorteilen ergibt sich aus den Garantien ein weiterer Wettbewerbsvorteil: Landesbanken können insgesamt mehr Risiken in ihre Bilanzen aufnehmen als Privatbanken, ohne dass dies einen negativen Effekt auf ihr Rating hat (Sinn 1997: 38ff.).

Abbildung 1 Marktanteil beim Unternehmenskredit und Einlagen von Privatkunden (1994)



Quelle: Sparkassenfinanzgruppe (2009). Zu den „Großbanken“ zählen Deutsche Bank, Commerzbank, Dresdner Bank, HypoVereinsbank und Deutsche Postbank; unter „sonstige“ fallen die Zweigstellen ausländischer Banken, Realkreditinstitute und Banken mit Sonderaufgaben.

Zudem halten Sparkassen aufgrund ihrer flächendeckenden Präsenz große Marktanteile im privaten Kundengeschäft, dem sogenannten Retail-Banking. Öffentlich-rechtliche Banken sind daher seit jeher aggressive Konkurrenten der privaten Banken gewesen.¹¹ Weder konnten private Banken ihre Marktanteile im Privatkundengeschäft ausbauen, noch waren sie in der Lage, mit den niedrigen Zinssätzen zu konkurrieren, die die Landesbanken dank der Garantien großen mittelständischen Unternehmen anbieten konnten.

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,

11 Konflikte zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Banken sind daher in der Vergangenheit regelmäßig entflammt, haben aber niemals zu nennenswerten Liberalisierungsschritten geführt (Grossman 2006: 330ff.).

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)

Für die Privatbanken war es lange Zeit aussichtslos, die Privilegien ihrer öffentlichen Rivalen auf der nationalen Ebene anzugreifen; ein dichtes politisches Macht Netzwerk schützte die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute wirksam gegen alle Attacken.

5 Die Auseinandersetzung um die Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland

Europäisierung des Konflikts (1990 bis 1997)

Als sich Ende der 1989 Jahre die Eigenkapitalvorschriften für Kreditinstitute verschärfen, standen die Bundesländer als Eigentümer der Landesbanken vor einem Problem.¹² Weder wollten oder konnten sie die benötigten Mittel aus ihren ohnehin angespannten Haushalten aufbringen noch wollten sie die Landesbanken privatisieren. Schleswig-Holstein fand als erstes Bundesland eine Lösung für das Problem: Anstelle von liquidem Kapital übertrug das Land 1991 sein Wohnungsbauvermögen (Europäische Kommission 2006a: 137).¹³ Diese Idee wurde 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.¹⁴ Für die Landesbanken war dieses Modell daher äußerst interessant, zumal die Länder nur eine sehr niedrige Verzinsung zwischen 0,5 und 0,8 Prozent verlangen. Diese Praxis machte so bald Schule.

Im Gegensatz zu den Landesbanken mussten sich die Privatbanken das nötige Kapital auf dem Markt besorgen und dafür den Investoren eine marktübliche Rendite bezahlen, die deutlich über den 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, han-

12 Die sogenannte Solvabilitätsrichtlinie bedeutet für deutsche Banken eine Erhöhung der Mindesteigenkapitalquote von 5,6 auf 8 Prozent (Europäischer Rat 1989).

13 Die Sacheinlage hat einen Wert von 1,3 Mrd. DM (Europäische Kommission 2006a: 138).

14 Bei einer vorgeschriebenen Eigenkapitalquote von 8 Prozent kann das Geschäftsvolumen um das 12,5-fache des überschüssigen Kapitalvolumens gesteigert werden.

delten die Privatbanken. Diese Kapitalzufuhr ermöglichte der WestLB rechnerisch eine Ausdehnung ihrer Geschäftsaktivität um 31,3 Mrd. DM.¹⁵ Die Privatbanken befürchteten, dass die Praxis von Sachmitteleinlagen bei öffentlichen Banken immer weiter hätte ausgeweitet werden können.

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)

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 grenzüberschreitend tätige WestLB war das Einfallstor für eine europäische Intervention.

Der Bundesverband deutscher Banken (BdB) wandte sich zunächst inoffiziell an die GD Wettbewerb.¹⁶ Dort fiel die Beschwerde auf fruchtbaren Boden. Innerhalb der GD Wettbewerb wurde der Landesbanken-Fall im Zusammenhang mit dem übergeordneten politischen Projekt der Finanzmarktintegration gesehen.¹⁷ Die Durchsetzung von

15 Tatsächlich hätte die Landesbank theoretisch ihre Kapazität sogar noch stärker, um insgesamt 69,4 Mrd. DM, ausbauen können, da üblicherweise nicht 100 Prozent der Aktiva risikobelastet waren. Im Falle der WestLB waren 45 Prozent der Aktiva risikobelastet (Europäische Kommission 2006b).

16 Zuvor hatte der BdB sich bei der GD Binnenmarkt beschwert. Doch dort wurde die Beschwerde abgelehnt und die Anerkennung der Eignung der Wfa als haftendes Eigenkapital nicht beanstandet.

17 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 für wichtig gehalten, 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 wie bereits bei Banken-, Versicherungs- und Investmentdienstleistungen 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

Wettbewerbsregeln auf Finanzmärkten sollte der Startschuss für die wettbewerbsrechtlich abgesicherte Entwicklung des neuen gemeinsamen Finanzmarktes sein (Interview IV). Der Landesbanken-Fall ermöglichte es der Kommission nun, den Finanzsektor der europäischen Beihilfekontrolle zu unterstellen und somit einen wichtigen Integrations-schritt auch ohne die Beteiligung der Mitgliedstaaten zu implementieren. 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).¹⁸ Die GD Wettbewerb würde nicht von sich aus aktiv werden, aber auf eine Beschwerde reagieren (Grossman 2006: 335ff.). 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). Da die Privatbanken zu diesem Zeitpunkt die Erfolgsaussichten aufgrund der großen politischen Unterstützung für öffentlich-rechtliche Banken für gering hielten, wagten sie noch keinen Frontalangriff auf Landesbanken und Sparkassen, schließlich sei man bei künftigen politischen Anliegen auf den Good Will der Regierung angewiesen (Interview XVI, XVII).¹⁹

Und dann kam irgendwo auch 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)

durchgesetzt sein würde, diese mit einer weitgehenden Aufgabe nationaler Autonomie und großen Supranationalisierungsschritten verbunden wäre, auch die Integration von Finanzmärkten zwangsläufig notwendig würde. So hatte die Kommission im Finanzbereich weder politische Initiativen angestrengt noch war sie wettbewerbsrechtlich aktiv geworden (Interview IV).

- 18 Die Kommission ist bei der Anwendung wettbewerbsrechtlicher Kompetenzen auf Beschwerden privater Akteure angewiesen, da sie so neben zusätzlicher Legitimation wichtige Informationen erhält (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 ohne Weiteres nur schwer durchsetzen kann (Interviews XV, XIX).
- 19 Am 21. Dezember 1994 reichte der BdB eine offizielle Beschwerde gegen die Übertragung der Wfa an die WestLB ein. Der WestLB-Fall ist ein Musterverfahren gegen sämtliche Landesbanken. 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 Wohnungsvermögen sei deutlich zu niedrig (Interviews XVI, XVII). Der BdB forderte einen Zinssatz von 14 bis 17 Prozent (Europäische Kommission 2000a: 14).

Die GD Wettbewerb hatte jedoch nicht mit der Heftigkeit gerechnet, mit der ihr politischer Gegenwind aus Deutschland entgegenschlug. Selbst Bundeskanzler Helmut Kohl schaltete sich persönlich ein. Die politische Ebene der Kommission war aufgrund des unerwartet starken Widerstandes 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 (Interview I, XXI). Daraufhin bemühte sich die Bundesregierung, zwischen den Streitparteien zu vermitteln. Sie 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). Die Bundesregierung machte unmissverständlich deutlich, dass sie die Auffassung der Landesbanken teilte und bei einer rechtlichen Auseinandersetzung auf deren Seite stehen würde (Interview XVI; Grossman 2006: 332). Aber auch die WestLB war zunächst wenig kompromissbereit. Die Landesbank war zuversichtlich, dass die Rechtfertigung für die niedrige Verzinsung für die Wfa einem juristischen Verfahren standhielte.²⁰ Vor allem aber vertraute der Vorsitzende der WestLB Friedel Neuber²¹ auf die Unterstützung der politischen Netzwerke öffentlich-rechtlicher Banken: Die deutsche Politik, so war die Einschätzung, würde sich am Ende gegen die Kommission durchsetzen (Interview II; Smith 2001: 17).

Schließlich zeigte der Druck von Bundesregierung und Kommission dennoch Wirkung: Neuber und der BdB waren bereit, eine Verzinsung von etwa 5,5 Prozent für die Einlage der Wfa zu akzeptieren. Jedoch platzte der Kompromiss; weder konnte der Vorschlag intern in der WestLB und den übrigen Landesbanken vermittelt noch innerhalb des Bankenverbands durchgesetzt werden (Interviews XVI, XVII, XX).²² Der BdB erklärte,

20 Die Landesbank vertrat die Position, die Verzinsung der Kapitaleinlage in Höhe von 0,6 Prozent sei als Aval-Provision (Vergütung für eine Bürgschaft abhängig vom Kreditausfallrisiko) angemessen. Das Ziel war, möglichst „preiswert“ aus dem Verfahren herauszukommen und die Beihilferechnung der Kommission zu entkräften. Schließlich sei das Wohnungsbauvermögen kein liquides Vermögen, für das eine marktgerechte Verzinsung verlangt werden könne (Interviews II, V, XIV). Die Sparkassen argumentierten, dass öffentlich-rechtliche Banken nicht profitorientiert seien und dass das Wfa-Vermögen bis zu jenem Zeitpunkt ohnehin nicht genutzt worden war. Auch betonten die Sparkassen die wettbewerbsfördernde Funktion öffentlich-rechtlicher Banken (Interview VIII).

21 Neuber selbst war politisch bestens vernetzt. 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. Unter Neuber spielte die WestLB eine tragende Rolle bei der Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet. Neubers politische Kontakte brachten ihm die Beinamen „roter Baron“ und „roter Pate“ ein.

22 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 die vereinbarte Verzinsung schlicht 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).

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 Banken, die sich mit eigenen Schreiben an die Kommission an die Seite des BdB stellten, um die Bedeutung 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 beschränkte, verfolgten die Beamten der GD Wettbewerb das Thema der Garantien weiter. Im Jahre 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 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)

Für die Landesbanken war die Lage besonders bedrohlich: Ohne die Garantien drohte das Rating der Landesbanken abzurutschen. Die Landesbanken hätten somit ihren Wettbewerbsvorteil verloren.²³ Damit gerieten auch wesentliche Strukturelemente des öffentlich-rechtlichen Bankensektors in den Fokus der Wettbewerbshüter – spätestens von nun an waren auch die Sparkassen direkt von einer Intervention bedroht. Hatten die Sparkassen zu Beginn der Auseinandersetzung sich erst zögerlich hinter die West-LB gestellt, so verteidigten sie die Landesbanken ab 1995 umso vehementer (Interview XIV).²⁴ Dabei verfolgten sie eine Art Domino-Theorie: Fallen die Landesbanken, folgen

23 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 sogenannte „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 zum Beispiel 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).

24 Für die Landesbanken ist die Koalition mit den Sparkassen durchaus vorteilhaft: Sie versprechen sich von der Verbindung mit den Sparkassen, das gute Image der kommunalen Institute für sich nutzen zu können sowie von der kommunalpolitischen Einbettung der Sparkassen quer über alle Parteigrenzen hinweg zu profitieren (Interview IX). Der Zusammenhalt der Sparkassengruppe ist teuer erkauft. Die Verständigung schlägt später voll auf die Sparkassen durch, selbst wenn diese weder grenzüberschreitendes Geschäft betreiben noch sich auf den internationalen Kapitalmärkten refinanzieren (Interview XI, XII).

die Sparkassen. Die Kommission hätte nun als Nächstes die Sparkassen ins Visier nehmen können; fortan war klar, dass langfristig auch grundsätzliche Strukturelemente infrage gestellt werden würden (Interviews II, VIII). Das Wfa-Verfahren wurde zum Abwehrkampf des gesamten öffentlich-rechtlichen Bankensektors.

Der Präsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) 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). Die Drohung schlug hohe Wellen und erzeugte zusätzlichen Druck auf die Kommission. Ein weiteres Mal intervenierte Kohl direkt.²⁵ Er zitierte van Miert zu sich und setzte ihn unter Druck, das Thema der Garantien zumindest so lange nicht aufzugreifen, bis der Euro eingeführt ist. Kohl hätte sonst die Unterstützung für die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung nicht garantieren können. Die Drohung zeigte Wirkung: van Miert ließ das Thema daraufhin – wohl gegen den Willen der Beamten der Beihilfe-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.

Das Scheitern nationaler Gegenstrategien: Die Machtprobe auf der Regierungskonferenz 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 (Smith 2001: 17). Auf der deutschen Seite war die Aufregung groß, die Ankündigung provozierte eine Serie von wütenden Gegenreaktionen. 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 die Bundesregierung auf, bei der anstehenden Regierungskonferenz von Amsterdam eine Schutzklausel in den Vertrag einzubringen, die deutsche öffentlich-rechtliche Banken ein für alle Mal 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 hätte gewonnen werden können (Interview III). Vor allem das öffentlich-rechtliche Bankenlager war zuversichtlich, dass

25 Köhler besaß seit seiner Zeit als Staatssekretär im Finanzministerium ausgezeichnete 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 politische Gewicht des Bundeskanzlers ausreichen würde, um die Kommission von ihrem Vorhaben abzubringen (Interviews I, II, V, VI).²⁶ Der Protokollentwurf zu Art. 222 EGV²⁷, den die Bundesregierung 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 (Interview IV). Santer sicherte Kohl schließlich zu, bei der Regierungskonferenz eine Lösung für Landesbanken und Sparkassen zu präsentieren. Allerdings wollte die GD Wettbewerb nicht über eine Vertragsrevision ausgebremst werden. 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, damit diese der Bundesregierung die Unterstützung verweigerten (Interviews IV, XVII). Intern wies van Miert Santer in die Schranken, unter keinen Umständen wollte er Ausnahmen aus dem Wettbewerbsrecht zulassen. Wäre die Bundesregierung erfolgreich gewesen, hätte dies ein laufendes Verfahren torpediert. So wäre ein Präzedenzfall für andere wettbewerbsrechtliche Verfahren geschaffen (Interview XIII). Santer musste seine Zusage zur großen Verärgerung Kohls schließlich wieder zurücknehmen.

Bei der Regierungskonferenz war die GD Wettbewerb zwar nicht direkt involviert, koordinierte sich aber mit dem Juristischen Dienst (Interview IV). Bald wurde klar, dass die Bundesregierung keine Vertragsveränderung erreichen konnte. Sie konnte die Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten nicht gewinnen, die die Kommission unterstützten. 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 Kredit-

26 Die zuständigen Beamten im Bundesfinanzministerium und Kanzleramt nahmen die Initiative eher widerwillig auf, da sie das Beihilferegime grundsätzlich nicht infrage stellen wollen. Zudem befürchteten einige, die anstehenden Verhandlungen zum Stabilitätspakt hätten durch die Landesbanken-Frage beeinträchtigt werden können (Interviews XX, XXI, XXIII; Smith 2001: 19).

27 Später Art. 295 EGV, jetzt Art. 345 AEUV.

institute 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 die Erklärung rechtlich nicht bindend und tatsächlich 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, öffentlich-rechtliche Kreditinstitute vor wettbewerbsrechtlichen Zugriffen mittels einer Vertragsveränderung zu schützen, 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)

Nach dem Scheitern des Versuchs, über eine Vertragsrevision die Kommission in ihre Schranken zu verweisen, war die Kommission endgültig davon 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. Die deutsche Regierung versuchte, die Annahme des Kommissionsberichts im ECOFIN zu verhindern, fand dabei aber nicht die benötigte Unterstützung der anderen Staaten. 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.

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, da 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)

Im Wfa-Fall bahnte sich nun eine Entscheidung an. Die deutsche Seite setzte nochmals alle Hebel in Bewegung, um die Kommission zu entzweien. Auf allen politischen Ebenen übten Bundesregierung, Ministerpräsidenten und Landesminister Druck auf einzelne Mitglieder der Kommission aus (Interview III) – beinahe erfolgreich. Im Juli 1999 verabschiedete die Kommission mit nur einer Stimme Mehrheit den Kommissionsentscheid: Die Übertragung der Wfa an die WestLB war eine illegale staatliche Beihilfe und sei zurückzuerstatten (Europäische Kommission [KOM] 2000a). Der neue Wettbewerbskommissar Mario Monti begann sogleich mit einer Überprüfung der Kapitaleinlagen bei den übrigen Landesbanken (Smith 2001: 21). Daraufhin erhob die Bundesregierung Klage gegen die Kommission vor dem EuGH. Dabei griff sie umfassend die Methodik der Kommission an und bestritt grundsätzlich ihre Befugnisse, in diesem Fall einzugreifen.

Nachdem van Miert das Thema Anstaltslast und Gewährträgerhaftung nicht aufgegriffen hatte, gewann es unter Monti wieder an Dynamik. Sobald die Einführung des Euro 1996 beschlossen war, waren etwaige Befürchtungen vom Tisch, eine Auseinandersetzung mit Deutschland hätte die Währungsunion gefährden können. Mit Einführung der gemeinsamen Währung wurde die Entwicklung eines gemeinsamen europäischen Kapitalmarkts wieder auf die Agenda gesetzt. Auch die Frage der Geltung der Wettbewerbsregeln auf Kapitalmärkten gewann damit wieder an Bedeutung (Interviews IV, XIX).

Am 21. Dezember 1999 reichte die European Banking Federation (EBF) eine Beschwerde gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung bei der Kommission ein. Die Initiative für die Beschwerde ging auf den BdB zurück. 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 Transna-

tionalisierung der Herausforderer statt, eine Allianz aus Kommission, deutschen und europäischen Privatbanken formierte sich. Die Beschwerde wurde gegen die WestLB, die Stadtsparkasse Köln²⁸ 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).

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 Bruttosozialprodukt [...] war das schon immer eine interessante Zielgruppe. Bei dieser Zielgruppe haben eben wir, die Großbanken, wegen unserer anderen Refinanzierungsstruktur meist schlecht ausgesehen. (Interview XXII)

Zudem hatte sich die Deutsche Bank inzwischen stärker auf internationales Banking und Investment-Banking ausgerichtet, sodass gute Beziehungen zur Bundesregierung weniger wichtig erschienen (Grossman 2006: 343), zumal das Verhältnis durch die Auseinandersetzung ohnehin beeinträchtigt war. 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.

28 Die Sparkasse Köln gehörte zu den wenigen Sparkassen, die grenzüberschreitend tätig waren. Zudem verfügte sie als einzige über ein Rating.

[...] 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 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 rangehen. Wir wussten, ordnungspolitisch kriegen wir es nicht hin. (Interview XVII)

Die Erfolgsaussichten für die Privatbanken hatten sich durch die veränderte politische und rechtliche Ausgangslage nach dem Erfolg im Wfa-Verfahren deutlich verbessert. Die Kommission demonstrierte hier ihre Durchsetzungsfähigkeit gegen alle Widrigkeiten (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 Gründung der Bundesrepublik bestand, hätte dies nicht nur den wirtschaftlichen Kollaps der Institute zur Folge, sondern hätte 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 hohe Hürden für mögliche Ausnahmen aus dem Wettbewerbsrecht setzte (Europäische Kommission 2000b). Im Juli 2000 beschloss die Kommission eine Ergänzung der Transparenzrichtlinie (2000/52/EG).²⁹ Demnach waren öffentliche Unternehmen gehalten, für „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ einerseits und den übrigen wirtschaftlichen Tätigkeiten andererseits eine getrennte Rechnungslegung einzuführen.

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 grundsätzlich bestritten und darauf hofften, das Wettbewerbsrecht umgehen zu können, und der Bundesregierung, die die Legitimität der Kommission anerkannte und bestrebt war, den Konflikt einzudämmen; und zwischen den Bundesländern, die unterschiedlich stark auf ihre Landesbanken angewiesen waren (Smith 2001: 23). Zudem war das Verhältnis zwischen den großen Bundesländern aufgrund mithilfe der Landesbanken ausgeprägter Standortkonkurrenz belastet (Interview I). Die DG 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 waren für die GD Wettbewerb

29 Dabei handelt es sich um eine Kommissionsrichtlinie, die die Kommission ohne Beteiligung des Rates beschließen kann.

von Vorteil, denn die Front der Bundesländer war nicht länger geschlossen (Interviews IV, XV). Die Kommission kombinierte daraufhin 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 er 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 profitieren, 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 und 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 sowie akzeptable und inakzeptable Dienstleistungsarten 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). Die Sparkassen wollten 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 Stadtsparkasse 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 umfangreich 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 Stadtsparkasse 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)

Zu diesem Zeitpunkt machte auch Neuber sein Gewicht im DSGVO geltend, um zu verhindern, dass sich die Sparkassenorganisation aufspalten ließ 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 fallen sollte. So schwand nach und nach die Unterstützung aus 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 Bundes-SPD wurden pragmatische Stimmen lauter, die einen Kompromiss befürworteten, da die Landesbanken juristisch nicht zu verteidigen waren (Smith 2001: 26).³⁰

Bis hierhin hatte die deutsche Seite Fundamentalopposition betrieben und die Kompetenz der Kommission vehement bestritten, sich in geschützte nationale Bereiche einzumischen (Interview XV).³¹ Doch unter dem steigenden Druck aus Brüssel geriet das Lager der öffentlich-rechtlichen Banken zunehmend in Bedrängnis, und Interessenunterschiede, besonders zwischen Sparkassen und Landesbanken, brachen auf. Bereits seit 1998 hatte Dietrich Hoppenstedt nach der Übernahme der DSGVO-Präsidenschaft einen internen Diskussions- und Meinungsfindungsprozess im Sparkassenverband begonnen (Interview VII). Anders als sein Vorgänger Köhler war er bereit, die strikte Haltung zugunsten einer Lösung aufzugeben, die den Sparkassen Rechtssicherheit verschaffte. Unter dem Eindruck des Erfolges der Kommission im Wfa-Verfahren und des Scheiterns des Amsterdamer Versuchs begannen die Sparkassen, die Situation neu zu bewerten. Beide Geschehnisse haben die Durchsetzungsfähigkeit der Kommission demonstriert und verdeutlicht, dass die Bundesregierung nicht in der Lage war, der Kom-

30 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. 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 ablehnen, unterstützten Steinbrück und Gabriel den Vorschlag (Smith 2001: 25f.).

31 Einige Ministerpräsidenten, vor allem 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).

mission 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 waren (Interview IX).

Die Wfa-Verfahren hatten eben die grundsätzliche Haltung der Kommission [...] deutlich gemacht. Da kannte man im Grunde die Prinzipien-Festigkeit auch 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)

Die Sparkassen befürchteten, dass Kommission und Privatbanken das gesamte öffentlich-rechtliche System stürzen wollten (Interview VIII). Die größte Sorge dabei 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. Überdies gingen die Aktivitäten der Sparkassen über das enge Verständnis der Kommission von „Dienstleistungen von allgemeinem 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 Seziersmesser 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)

Zweitens drohte die Kommission zwischenzeitlich, dass, wenn die Garantien nicht von der Anstalt des öffentlichen Rechts trennbar seien, die Anstaltsform als solche abgeschafft werden müsse. Drittens bedrohte der wirtschaftliche Druck, den eine rückwirkende, sofortige Rückzahlung der Beihilfe bedeutet hätte, die wirtschaftliche Existenz der Sparkassen. Die Erfolgsaussichten einer Klage vor dem EuGH gegen die Kommis-

sion wurden dabei als gering eingeschätzt, zumal eine Klage ohnehin keine aufschiebende Wirkung gehabt hätte. Viertens reagierten die Finanzmärkte äußerst sensibel auf die mit dem Verfahren verbundene Rechtsunsicherheit. Schließlich, fünftens, wurde der Wert von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung neu bewertet. Die Garantien waren für Sparkassen im Vergleich zu den Landesbanken wirtschaftlich von eher geringem Interesse. 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. Die Garantien sollten für die NRW.Bank bestehen bleiben, damit wenigstens die Förderbankaktivität weiterhin unter dem Schutz der Staatshaftung stünde (Interview XIV).³² Die Sparkassen waren von dem Alleingang der WestLB überrascht und reagierten verärgert, da die WestLB sich vorher nicht mit dem DSGVO 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).

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 be-

32 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 Steinbrück der Kommission das Konzept zur Aufspaltung der WestLB vor. Die Kommission war allerdings skeptisch, da nicht klar war, wie die Haftung auf die Förderbankaktivitäten beschränkt bleiben sollte und so die Möglichkeit der Quersubventionierung bestehen blieb (Smith 2001: 27).

nennen. Das Schreiben beinhaltete einen Fragenkatalog, welche „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ von öffentlich-rechtlichen Banken erbracht werden, wie diese gesetzlich festgelegt sind und wie sich die Kosten dafür bemessen lassen. 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). 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 von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ hinausging. Die Herbeiführung einer Einigung mit der Kommission wurde umso dringlicher.

Dem DSGV gelang es schließlich, alle beteiligten Ebenen von seinem „Plattform-Modell“³³ zu überzeugen. Die Sparkassen wollten die Garantien opfern, um im Gegenzug Rechtssicherheit für Kapitalzuführungen, das Geschäftsmodell, 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 (Interview 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 dabei durchaus einkalkuliert: Die Kommission wurde vom Einlenken der deutschen Seite derartig überrumpelt, dass sie die Übergangsfristen akzeptierte (Interview IV, VI, XI).³⁴

33 Das Plattform-Modell sah vor, dass nach einer Übergangszeit die „Anstaltslast durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen ersetzt“ würde, sodass die Träger nicht länger nachschusspflichtig wären. Die Gewährträgerhaftung wurde abgeschafft (Europäische Kommission 2002: 2).

34 Um Zeit zu gewinnen, beantwortete der DSGV indessen das förmliche Auskunftersuchen 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 keinerlei praktische Bedeutung und seien deshalb auch beihilferechtlich nicht relevant. 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 der Kommission letztlich die Kompetenz zu, in vormalig geschützte nationale Bereiche 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“ freizumachen. 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)

Am 8. Mai 2001 teilte die Kommission schließlich mit, dass es sich bei den Garantien um Beihilfen handele, die zwar abgeschafft werden müssten, aber sie bewertete die beiden Haftungsgarantien jeweils unterschiedlich. Die Gewährträgerhaftung war erst nach Inkrafttreten der Römischen Verträge 1957 eingeführt worden. Somit war sie 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.³⁵ Die Anstaltslast hingegen wurde als bundesweit *bestehende* Einzelbeihilfe bewertet, da sie auf preußisches Recht zurückgeht, also schon vor Gründung der Gemeinschaft existierte. 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). Dies war das „Zuckerbrot“: Beide Beihilfen konnten im Rahmen einer einvernehmlichen Lösung verbunden und gemeinsam abgeschafft werden. Eine rückwirkende Rückerstattung entfiel dabei 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). Diese Unterscheidung der Beihilfen machte den Weg für eine politische Verständigung frei. Die GD Wettbewerb konnte damit zwei Probleme gleichzeitig lösen: Die Haftungsinstrumente wurden abgeschafft, ohne dass ein harter, langwieriger Konflikt mit der deutschen Seite notwendig gewesen wäre. 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 bitte-

35 Zudem wurde mit dem Vorschlag zweckdienlicher Maßnahmen ein juristisches Verfahren unwiderruflich eingeleitet, das nicht mehr durch politischen Druck aufgehalten werden konnte.

ren Ende ausgefochtenen Konflikt war es für die GD Wettbewerb so einfacher, die übrigen Kommissionsmitglieder hinter sich zu bringen. Die juristische Differenzierung erleichterte der DG Wettbewerb also die politische Durchsetzung ihrer Ziele erheblich (Interviews XIII, XV).

Im Juli 2001 fanden die abschließenden Verhandlungen über die Abschaffung der Garantien statt.³⁶ Im Gegenzug gewährte die Kommission den öffentlich-rechtlichen Banken eine Übergangszeit von vier Jahren, bevor die Garantien erlöschen würden.³⁷

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

Die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland

Wie sieht die Zukunft öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland aus? Für die Landesbanken hat die Abschaffung der Garantien fatale Konsequenzen gehabt. Dem auf den Refinanzierungsvorteilen beruhenden Geschäftsmodell (Mittelstandsfinanzierung und „Buy-and-hold“-Strategie) ist 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 konnten 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)

Die Landesbanken haben die Übergangsfristen für einen „letzten Schluck aus der Pulle“ (Interview IV) genutzt und sich förmlich mit günstigem Kapital vollgesogen. Aber auch verhältnismäßig geringe Zinsforderungen müssen bedient und erwirtschaftet werden.

36 Laut Aussage von Sparkassenvertretern versuchten die Sparkassen während der Verhandlung in einem letzten Übrumpelungsmanöver, der Kommission die Zusage abzurufen, die Anstaltsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt sei fortan im Einklang mit der EU-Recht und die Sparkassen seien daher nicht länger Gegenstand wettbewerbsrechtlicher Überprüfungen. Sie erreichten aber lediglich eine rechtlich nicht bindende 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).

37 Alle in diesem Zeitraum aufgenommenen Verbindlichkeiten stehen bis 2015 unter der Gewährträgerhaftung („Grandfathering“), für alle zuvor aufgenommenen Mittel besteht die Haftung uneingeschränkt fort (Europäische Kommission 2002: 2f.).

Die Landesbanken haben das überschüssige Kapital im großen Stil im Kreditersatzgeschäft angelegt, nicht zuletzt in strukturierten Wertpapieren – und damit langfristige Verbindlichkeiten mit kurzfristigen Geschäften („Buy-and-sell“-Strategie) gegenfinanziert. Dies führte die Landesbanken während der Finanzkrise geradewegs in den Abgrund.

Und jeder Betriebswirtschaftsstudent oder Bankbetriebler 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, ja einfach eingehen. Und ja, dann legen sie die Mittel dort an, wo es eben außerhalb des Kundengeschäftes in Konstrukte hinein ging, die eine Marge dargestellt haben, [...] aber für die WestLB war das der Todesstoß. (Interview XIV)

Während einige Landesbanken nun privatisiert oder abgewickelt werden müssen,³⁸ ist der Liberalisierungsprozess der Sparkassen voraussichtlich noch nicht abgeschlossen. Dafür sind zwei zu beobachtende Dynamiken verantwortlich. Erstens, eine Folge des Wegfalls der Garantien ist eine Entfremdung zwischen Sparkassen und ihren kommunalen Trägern. 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 Einfluss könnten die Kommunen gleichzeitig das Interesse an den Sparkassen verlieren. Erste Kommunen haben bereits über eine Privatisierung nachgedacht.³⁹ Der Verkauf von Sparkassen gewinnt durch die schwere Krise der kommunalen Finanzen zusätzlich an Attraktivität. Zudem sind Kommunen versucht, eine verbindliche Basis für die Berechnung von Ausschüttungen durch die Sparkassen zu schaffen (Interview I, IX). Die im Zuge der Verständigung notwendig gewordenen Novellierungen der Sparkassengesetze enthalten stammkapitalähnliche Konstruktionen, die einerseits als Berechnungsgrundlage dienen können, andererseits aber grundsätzlich handelbar sind. Besonders in Bundesländern mit einer Regierungsbeteiligung der FDP (Hessen, Rheinland-Pfalz, NRW) sind solche Konstruktionen eingeführt worden, wenngleich an Verkaufsverbote geknüpft. Zweitens drohen den Sparkassen weitere europäische Eingriffe. Obgleich mit Privatisierungsverboten versehen, ist das in den novellierten Sparkassengesetzen ausgewiesene Trägerkapital ein potenzielles Einfallstor für eine über die europäische Ebene erzwungene Privatisierung von Sparkassen, da gerade die Verkaufsverbote potenziell gegen die Kapitalverkehrsfreiheit

38 Während die SachsenLB abgewickelt wird, muss die WestLB gemäß den Auflagen der Kommission für die Genehmigung der Rettungsbeihilfen auf eine reine regionale Verbundbank der Sparkassen mit einer Bilanzsumme von 45 Mrd. Euro reduziert werden. Derzeit hat die WestLB eine Bilanzsumme von 191 Mrd. Euro. Alle übrigen Geschäftsteile müssen verkauft oder abgewickelt werden (Interview XXV). Die LBBW muss bis 2011 in eine Aktiengesellschaft überführt werden, die Zukunft der übrigen von der Krise stark betroffenen Landesbanken (BayernLB, HSH Nordbank) ist noch ungewiss.

39 So zum Beispiel im Falle der Sparkasse Stralsund oder der Berliner Sparkasse.

verstoßen.⁴⁰ Daneben könnte auch das europäische Kartellrecht ein weiterer Hebel sein, um die Verbundorganisation sowie das Regionalprinzip der Sparkassen anzugreifen.

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 Privatisierung von im Vergleich üppig mit Eigenkapital ausgestatteten Sparkassen ist nach der Krise sowohl für klamme Kommunen als auch für angeschlagene Banken umso attraktiver.

6 Die Auswirkung der Kommissionsstrategien auf die Koalition der Verteidiger

Was hat die aus historischer Perspektive doch unwahrscheinliche Liberalisierung des öffentlich-rechtlichen Bankenwesens in Deutschland ermöglicht? Ein Hinweis auf den faktischen Vorrang des europäischen Rechts genügt sicherlich 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 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? Ein wesentlicher Faktor ist die Wirkung der Kommissionsstrategien auf die Interessenunterschiede zwischen den Verteidigern.

Der europäische Integrationsprozess hat die Opportunitätsstrukturen für deutsche Privatbanken verändert (Hix/Goetz 2000; Knill/Lehmkuhl 1999). Die supranationalen Institutionen bieten einen Hebel, um zuvor unüberwindbare innenpolitische Widerstände aufzubrechen und somit eigene, zuvor blockierte materielle Interessen durchzusetzen. Gleichzeitig verfolgt auch die Kommission eigene Ziele. Das Verfahren bietet ihr eine Möglichkeit, ein übergeordnetes politisches Projekt voranzutreiben: Die Durchsetzung von Wettbewerbsregeln für den Finanzsektor soll die Finanzmarktintegration beschleunigen und somit den europäischen Binnenmarkt vollenden. Dabei handelt die Kommission pro-aktiver, als man es von einer neutralen Behörde erwarten würde.

40 Mithilfe der Kapitalverkehrsfreiheit hat die Kommission 2006 versucht, im Zuge der Rettung der Bankgesellschaft Berlin den Namensschutz für Sparkassen auszuhebeln, der nur Kreditinstituten in öffentlicher Hand das Führen des Namens ‚Sparkasse‘ erlaubt. Die Abschaffung des Namensschutzes konnte durch den Kauf der Sparkasse Berlin durch den DSGVO abgewendet werden, da so eine Privatisierung umgangen wurde.

Der Fall dokumentiert eindrücklich, dass die Kommission ein strategiefähiger politischer Akteur ist. Aufgrund der weitreichenden Kompetenzen der GD Wettbewerb kommt es 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 zieht. Wie gezeigt kombiniert die Kommission massiven wirtschaftlichen und juristischen Druck mit politischen Strategien, die auf die Interessenunterschiede zwischen den Verteidigern zielen. Unter dem Druck der kombinierten rechtlichen und politischen Ressourcen bricht die Koalition der Verteidiger schließlich auseinander.

Die Strategien der Kommission haben drei Effekte. Erstens führen 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 einiger Politiker. Marktliberale Kräfte in der CDU sowie „Pragmatiker“ in der SPD werden gestärkt. Die Unterstützung für öffentlich-rechtliche Banken wird also auch entlang einer Links-Rechts-Achse, vor allem auf der rechten Hälfte des Politikspektrums, bei der CDU, aufgebrochen. Diese politische Teilabkehr von den Landesbanken lässt sich auch auf eine Delegitimierung der Landesbanken zurückführen. Zum einen hat aufgrund von zahlreichen Skandalen der Ruf der Landesbanken stark gelitten. Zum anderen haben 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: in erster Linie für den Ausbau des internationalen Kapitalmarktgeschäfts. Sobald zwischen Landesbanken und den als beschützenswert angesehenen Sparkassen eine Differenzierung möglich wird, entkoppelt sich auch die normative Bewertung von Sparkassen und Landesbanken. Die Landesbanken können nicht länger automatisch von dem positiven Image der Sparkassen zehren.

Die Garantien haben für die Sparkassen eine deutlich geringere wirtschaftliche Bedeutung als für die Landesbanken. Vor allem sind die Sparkassen daran interessiert, den Zusammenhalt der Sparkassenfinanzgruppe zu sichern und die Rechtsform der Anstalt des öffentlichen Rechts zu verteidigen. Daher sind sie zu Zugeständnissen bereit, solange die Anstaltsform erhalten und ihr Geschäftsmodell unangetastet bleibt. Interessendivergenzen zwischen Landesbanken und Sparkassen, aber auch zwischen Bundesländern und Bundesregierung brechen auf und werden handlungsrelevant. Wurde zuvor der Nutzen aus der Aufrechterhaltung der Koalition (U_K) als höher bewertet als die Kosten, die aus den Interessendivergenzen entstanden (K_D), werden nun die Kosten eines Kommissionsentscheids (K_E) höher als der Nutzen aus der Aufrechterhaltung der Koalition bewertet; die Koalition der Verteidiger zerbricht, die deutsche Seite gibt nach (siehe Tabelle 1).

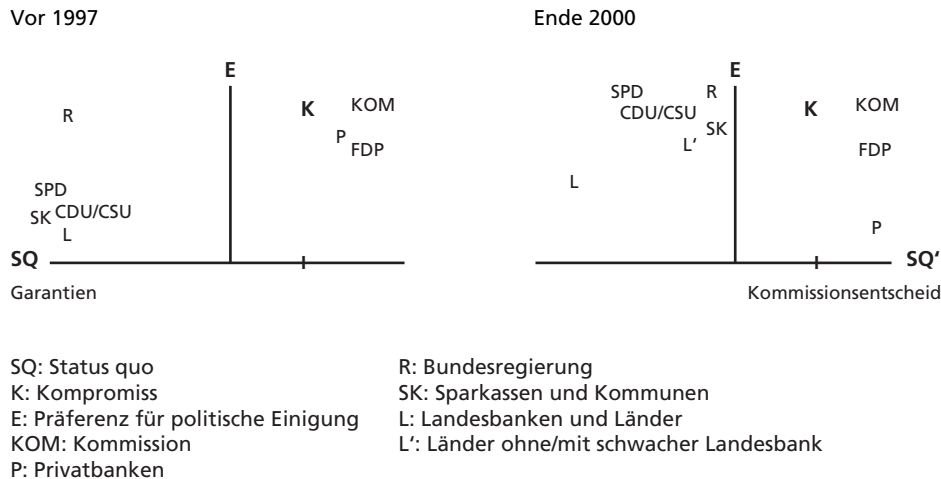
Zudem eröffnet die Kommission mit dem Angebot einer Sonderrolle für die Sparkassen eine Exit-Option für einige Mitglieder der Verteidiger-Koalition. Interessanterweise ist diese Option aus den oben genannten Gründen für die Sparkassen (SK) selbst zunächst

Tabelle 1 Phasen der Verteidiger-Koalition

1945 bis 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 wird diskursiv und ideologisch abgesichert 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 bis 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 bis 2001: Erosion	
Die Allianz aus Landesbanken, Sparkassen und Politik erodiert. Die Interessendivergenzen werden handlungsrelevant, weil a. ein machtvoller, externer Herausforderer massiven Druck ausübt, der seine Durchsetzungsfähigkeit bereits unter Beweis gestellt hat; b. die Sparkassen aus der Koalition herausgelöst werden. Der hegemoniale Diskurs hat sich gewandelt; die normative Klammer entfällt, die die Interessendivergenzen hätte einebnen können. c. die Unterstützung der Politik entlang der Rechts-Links-Achse aufbricht.	$K_E > U_K < K_D$
Seit 2001: Dambruch	
<ul style="list-style-type: none"> – 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). 	

nicht annehmbar. Aber Interessendivergenzen zwischen Bundesländern mit starken Landesbanken (L; vor allem NRW, Bayern und Baden-Württemberg) und Bundesländern ohne oder mit kleineren Landesbanken (L') artikulieren sich nun, da Länder, die wenig von der Unterlegung der Geschäftsaktivität ihrer Landesbanken mit Garantien profitieren, keinen Grund mehr haben, die Landesbanken stellvertretend für die Sparkassen zu verteidigen. Bundesländer mit vergleichsweise geringem Interesse an dem Erhalt der Staatshaftung könnten sogar eine Präferenz für die Schwächung der Landesbanken haben, da sie befürchten, in struktur- und standortpolitischen Fragen gegenüber Ländern mit dominanten Landesbanken das Nachsehen zu haben. Dieser Effekt der Kommissionsstrategien lässt sich mit einer „Teile-und-herrsche“-Logik beschreiben (Schmidt 2000): Durch das Angebot einer Sonderrolle für die Sparkassen verändern sich die Präferenzen einiger Akteure aufseiten der Verteidiger-Koalition. Das Lager der Verteidiger wird gespalten, die Kommission ist nicht länger mit einer geschlossenen Abwehrfront konfrontiert (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2 Veränderung der Rückfallposition („Wahl des kleineren Übels“) und Veränderung der Präferenzen („Teile und herrsche“)



Zweitens verändert die Kommission (KOM) durch die Abwehr des Amsterdamer Versuchs sowie die Demonstration ihrer Durchsetzungsfähigkeit gegen alle Widerstände im Wfa-Verfahren die Rückfallposition für die deutschen Akteure. Nicht der Status quo (SQ, Erhalt der Garantien) ist 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 Sparkassen. Die Verteidiger entscheiden sich zur „Wahl des kleineren Übels“ (vergleiche hierzu Schmidt 2000, 2001), da nun ein Kompromiss (K) den eigenen Präferenzen näher liegt als die neue Rückfallposition (SQ').

Die Kommission hat prinzipiell eine Präferenz für eine politische Einigung (Achse E). Sie zieht einen Kompromiss aufgrund der einfacheren politischen Durchsetzbarkeit einem Kommissionsentscheid vor. Diese Präferenz ergibt sich aus den politischen Kalkülen der politischen Ebene der GD Wettbewerb: Bei einer für beide Seiten akzeptablen Einigung kann ein Konflikt mit einem Mitgliedstaat, auf dessen Unterstützung man bei der Verfolgung anderer politischen Ziele angewiesen ist, einvernehmlich beigelegt werden. Zudem bergen eine potenziell umstrittene kommissionsinterne Abstimmung sowie ein mögliches Gerichtsverfahren die Gefahr einer Beeinflussung durch Mitgliedstaaten. Diese Unsicherheit kann durch eine Einigung vermieden werden.

Drittens, durch die Veränderung des Status quo hat die Kommission auch die Veto-Positionen 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 bliebe. Anders ausgedrückt, die Verteidiger des Status quo hatten eine Veto-

Position 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 findet jedoch eine „Umkehrung der Lastenverteilung im politischen Willensbildungsprozess“ (Dobler 2008: 532f.) statt. Durch die veränderte Ausgangslage wird die Mehrheitsbildung nun denjenigen Akteuren aufgebürdet, die eine Wiederherstellung des Ausgangszustands anstreben. Damit erhalten Akteure mit zuvor nicht durchsetzbaren Zielen eine Veto-Position, mit der sie die Wiederherstellung des Status quo ante blockieren können (vergleiche hierzu auch Höpner 2010: 180).⁴¹ Im Falle von Rheinland-Pfalz beispielsweise hatte es die FDP zur Bedingung in den Koalitionsverhandlungen mit der SPD gemacht, grundsätzlich handelbare Stammkapitalkonstruktionen für Sparkassen einzuführen. Insofern stößt die „Verständigung“ also einen dynamischen Liberalisierungsprozess an, der über die von der Kommission gesetzten Vorgaben hinausgeht. Die Errichtung von Dämmen gegen eine weitere Liberalisierung wird gleichzeitig erschwert.

7 Schlussbetrachtung: Daseinsvorsorge unter Druck

In dem vorangehenden Abschnitt habe ich gezeigt, wie durch das „Über-Bande-Spiel“ deutscher Privatbanken eine ursprünglich innenpolitische Auseinandersetzung „europäisiert“ wurde, sodass zuvor unüberwindbare Widerstände auf der nationalen Ebene aufgebrochen werden konnten, und wie es der pro-aktiven Kommission möglich war, 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. Dabei wurde deutlich, welche Wirkungen die Strategien der Kommission auf die Verteidiger gehabt haben: Der Kommission ist es nicht nur gelungen, die Rückfallposition zu verschieben und somit die Kosten für eine Nicht-Einigung drastisch zu erhöhen, sondern auch die Opposition von Landesbanken, Sparkassen und Bundesländern zu entzweien. 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

41 Im Prinzip wird auch jeder einzelne EU-Mitgliedstaat bei der Ausgestaltung des deutschen Bankensystems zu einem Veto-Spieler, obwohl er zuvor keinerlei Mitwirkungsmöglichkeit hatte. Will die Bundesregierung über eine Vertragsrevision – wie bei der Regierungskonferenz von Amsterdam – den Status quo erhalten und eine Verschiebung der Rückfallposition verhindern, hat jeder Mitgliedstaat aufgrund der Einstimmigkeitserfordernisse eine Veto-Position inne und kann so verhindern, dass der Ausgangszustand die Rückfallposition bei einer Nicht-Einigung bleibt. Dabei dürfte jeder „liberalere“ Nationalstaat eine Präferenz für die Liberalisierung von stärker regulierten Arrangements haben, die einen Wettbewerbsvorteil darstellen. Damit kann theoretisch der „liberalste“ Mitgliedstaat verhindern, dass höher regulierte Nationalstaaten ihre komparativen institutionellen Vorteile verteidigen.

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 war die Frage, warum sich selbst in hoch umstrittenen Fällen supranationale Institutionen gegen die „Herren der Verträge“ durchsetzen. Bei der Liberalisierung öffentlich-rechtlicher Banken in Deutschland haben offensichtlich die Aktivitäten der Kommission einen entscheidenden Einfluss auf den Prozess gehabt. 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 den Liberalisierungsbefürwortern erlaubt, die bereits seit den Römischen Verträgen im Beihilferecht schlummernden Optionen zu aktivieren.

Wie gezeigt verfügt die Kommission über Kapazitäten, ihre Autonomie im Bereich der Beihilfekontrolle auszuweiten und eigene Politikziele auch gegen den Willen von wichtigen Mitgliedstaaten durchzusetzen. Die Annahmen des Intergouvernementalismus lassen sich daher nicht bestätigen. Schon die Geschichte der graduellen Ausweitung des Anwendungsbereichs des Beihilferechts verdeutlicht, dass der Prozess nicht von den Mitgliedstaaten gesteuert und kontrolliert wurde (siehe hierzu Blauberger 2009). Dies bestätigt sich auch bei dem vorliegenden Fall.⁴² Letztlich ist die Strategiefähigkeit der Kommission ausschlaggebend dafür, dass sich die supranationale Logik selbst bei heftig umkämpften Fällen gegen nationalstaatlich organisierte Widerstände durchsetzt.

Der vom Ausgangspunkt her gedacht doch überraschende Erfolg der privaten Banken veranschaulicht, dass der europäische Integrationsprozess die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse innerhalb der Nationalstaaten, aber auch zwischen Nationalstaaten und supranationalen Institutionen, zugunsten von Akteuren, die ein Interesse an Liberalisierung haben, verändert. Liberalisierung ist dann das Ergebnis dieser veränderten Kräftekonstellation. Der bemerkenswerte Erfolg marktschaffender Maßnahmen in der EU ist somit auch auf den liberalisierungs- und integrationsfreundlichen Aktivismus

42 Ebenso wenig ließen sich Anhaltspunkte dafür finden, dass die Liberalisierung des Sparkassen-sektors etwaigen verdeckten Interessen der Bundesregierung entsprach. Bei den Verhandlungen zum Vertrag von Amsterdam (siehe Abschnitt „Das Scheitern nationaler Gegenstrategien“, 16ff.) mag die Bundesregierung aus politischen Gründen dazu gezwungen gewesen sein, dem Druck der Länder nachzugeben, eine Vertragsänderung zugunsten der öffentlich-rechtlichen Banken zu erreichen. Dies heißt aber nicht, dass die Abschaffung von Garantien in ihrem Interesse gewesen ist; höchstens waren andere, zum Beispiel europapolitische Präferenzen wichtiger (Einführung des Euro, Stärkung des Wettbewerbsrechts). Die Amsterdamer Episode illustriert demnach allenfalls, dass es tatsächlich Verteilungskonstellationen (Netzwerk aus Ländern, öffentlich-rechtlichen Banken und Kommunen) gibt, die Regierungen Beschränkungen auferlegen können.

der Kommission zurückzuführen. In einigen Bereichen wird Liberalisierung durch die europäische Integration überhaupt erst ermöglicht. Da dadurch häufig partikularistische materielle Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen systematisch begünstigt werden, kann bei der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Wettbewerbsrechts von einer Institutionalisierung oder Materialisierung von durch die europäische Integration veränderten Kräfteverhältnissen gesprochen werden. Die politischen Machtnetzwerke der öffentlich-rechtlichen Banken sind nicht länger stark genug, um Angriffe abzuwehren. Davon profitieren vor allem private Großbanken.

Diese Befunde haben gleichzeitig, über den Einzelfall hinaus, Konsequenzen für den gesamten Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge. Durch die Vorrangwirkung europäischen Rechts wird in der EU eine Wirtschaftsverfassung konstitutionalisiert, im Rahmen derer staatsnahe Unternehmen, deren Aktivitäten über das eng gefasste Konzept der „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ hinausgehen, nicht länger quersubventioniert werden können. Während etwa das deutsche Grundgesetz gegenüber der Wirtschaftsverfassung neutral ist, findet in der EU eine „vertragsrechtliche, regulative und institutionelle Errichtung, Absicherung und Transformation einer europäischen Wirtschaftsverfassung“ statt, die vor allem marktwirtschaftlichen Ordnungsprinzipien unterliegt (Bieling/Deppe 2003: 516; Gill 1998). Staatliche marktkorrigierende Institutionen – etwa im Rahmen einer umfassenden Daseinsvorsorgekonzeption – geraten dabei zunehmend unter Druck, demokratisch legitimierte politische Einflussmöglichkeiten auf die kapitalistische Wirtschaft gehen verloren (Scharpf 2008: 70). Weite Bereiche des öffentlichen Sektors in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Ländern, wie dem *service public* in Frankreich oder dem *servicio público* in Spanien, sind davon potenziell betroffen. Leistungsangebote, bei denen öffentliche Anbieter mit privaten konkurrieren, dürften besonders gefährdet sein.

Ein Beispiel für eine solche Konstellation ist der öffentlich-rechtliche Rundfunk. Hier versucht die Kommission mithilfe ihrer wettbewerbsrechtlichen Kompetenzen seit einiger Zeit, in der gesamten EU eine Liberalisierung zu erwirken. Die „digitalen Angebote“ sowie die Gebührenfinanzierung öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten sind dabei die Hauptangriffspunkte. Aber auch das Krankenhauswesen ist bereits mithilfe des Wettbewerbsrechts attackiert worden.⁴³ Wie Scharpf (1999: 62) anmerkt, gibt es kaum Bereiche, die sich dem Zugriff des europäischen Wettbewerbsrechts entziehen ließen:

43 Im Jahre 2003 beschwerte sich der private Krankenhausbetreiber Asklepios über die Defizitfinanzierung kommunaler Krankenhäuser durch ihre Träger. Die Beschwerde wurde allerdings abgewiesen, da Beihilfen an Krankenhäuser als Ausnahmen im Rahmen der „Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ anzusehen sind (Europäisches Gericht 2007). Gegen einen Zuschuss von 360.000 Euro für die Gründung eines medizinischen Versorgungszentrums in Reinheim legte der „Landesverband ambulantes Operieren Hessen“ (LAOH) sowie ein niedergelassener Chirurg 2007 eine Beihilfebeschwerde ein. Das Projekt wurde jedoch nicht realisiert (*Frankfurter Rundschau* vom 19.9.2007: „Prüfung durch die EU. Illegale Subventionen beim MVZ?“).

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 infrage stellen; und dieselbe Forderung könnten auch private Pensionsfonds gegenüber Rentensystemen, die aus Steuereinnahmen oder Pflichtbeiträgen finanziert werden, erheben.

Auch wenn diese Bereiche auf nationaler Ebene nach wie vor von stabilen Verteidigungskoalitionen geschützt werden, bietet dies keine Garantie, 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.

Literatur

- 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.
- Beckmann, Martin, 2007: *Das Finanzkapital in der Transformation der europäischen Ökonomie*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- 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/Christina Deckwirth/Stefan Schmalz (Hg.), 2008: *Liberalisierung und Privatisierung in Europa: Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- 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, 9–37.
- 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.
- Boix, Carles, 1997: Privatizing the Public Business Sector in the Eighties: Economic Performance, Partisan Responses and Divided Governments. In: *British Journal of Political Science* 27, 473–496.
- Bortolotti, Bernardo/Marcella Fantini/Domenico Siniscalco, 2004: Privatisation around the World: Evidence from Panel Data. In: *Journal of Public Economics* 88, 305–332.
- Burley, Anne-Marie/Walter Mattli, 1993: Europe before the Court: A Political Theory of Legal Integration. In: *International Organization* 47, 41–76.
- CDU/CSU-Bundestagsfraktion, 2000a: *Hintze: Landesbanken fit machen für Europa – Privatisierung sauberste Lösung*. Pressemappe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 20. Juli 2000. <www.presseportal.de/pm/7846/157456>
- , 2000b: *Schauerte: Landesbanken und Sparkassen müssen öffentliche Garantien marktgerecht verzinsen*. Pressemappe der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 3. August 2000. <www.presseportal.de/pm/7846/161293>

- Cini, Michelle/Lee McGowan, 1998: *Competition Policy in the European Union*. London: Macmillan.
- Clifton, Judith/Francisco Comín/Daniel Díaz Fuentes, 2006: Privatizing Public Enterprises in the European Union 1960–2002: Ideological, Pragmatic, Inevitable? In: *Journal of European Public Policy* 13, 736–756.
- Deeg, Richard, 1999: *Finance Capitalism Unveiled: Banks and the German Political Economy*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- 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.
- Europäische Kommission, 2000a: *Entscheidung der Kommission vom 8. Juli 1999 über eine von der Bundesrepublik Deutschland zugunsten der Westdeutschen Landesbank Girozentrale durchgeführte Maßnahme*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 23.6.2000, L 150/1, 2000/392/EG. Brüssel: Europäische Kommission.
- , 2000b: *Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 11.2.2000, 2000/C 71/07. Brüssel: Europäische Kommission, 14–18.
- , 2002: *Staatliche Beihilfe Nr. E 10/2000 – Deutschland, Anstaltslast und Gewährträgerhaftung*. Entscheidung der Europäischen Kommission vom 27.3.2002, Geschäftszeichen EC 3 – F2505-104/02. Brüssel: Europäische Kommission.
- , 2006a: *Entscheidung der Kommission vom 20. Oktober 2004 über eine Beihilfe Deutschlands zugunsten der Landesbank Schleswig-Holstein – Girozentrale, jetzt HSH Nordbank AG*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 7.11.2006, L 307/110, 2006/741/EG. Brüssel: Europäische Kommission, 134–158.
- , 2006b: *Entscheidung der Kommission vom 20. Oktober 2004 über eine Beihilfe Deutschlands zugunsten der Westdeutschen Landesbank-Girozentrale, jetzt WestLB AG*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 7.11.2006, L 307/110, 2006/737/EG. Brüssel: Europäische Kommission, 22–57.
- Europäischer Rat, 1989: *Richtlinie des Rates über einen Solvabilitätskoeffizienten für Kreditinstitute vom 18. Dezember 1989*. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 30.12.1989, L 386, 89/647/EWG. Brüssel: Europäische Kommission, 14–22.
- 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*. Urteil vom 11.7.2007, Aktenzeichen T 167/04. Luxemburg: Gericht Erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften.
- Garrett, Geoffrey, 1992: International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. In: *International Organization* 46, 533–560.
- 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.
- Grossman, Emiliano, 2006: Europeanization as an Interactive Process: German Public Banks Meet EU State Aid Policy. In: *Journal of Common Market Studies* 44, 325–348.
- Hall, Peter A./David Soskice, 2001: An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Peter Hall/David Soskice (Hg.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press, 1–68.
- Hancké, Bob/Martin Rhodes/Mark Thatcher (Hg.), 2007: *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*. Oxford: Oxford 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.
- Hooghe, Liesbet, 2001: *The European Commission and the Integration of Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Höpner, Martin, 2006: Determinanten der Quersubventionierung: Ein Vorschlag zur Analyse wirtschaftlicher Liberalisierung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 16, 7–23.
- , 2010: Von der Lückenfüllung zur Vertragsumdeutung: Ein Vorschlag zur Unterscheidung von Stufen der Rechtsfortbildung durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH). In: *Der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 3, 165–185.
- 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.
- Klages, Philipp, 2007: Die Wiederentdeckung schlafender Alternativen in der Rechtslehre. In: *Berliner Debatte Initial* 18, 75–82.
- Knill, Christoph/Dirk Lehmkuhl, 1999: How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization. In: *European Integration online Paper* 3(7). <<http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm>>
- Lavdas, Kostas A./Maria M. Mendrinou, 1999: *Politics, Subsidies and Competition*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Levi-Faur, David, 2003: The Politics of Liberalisation: Privatisation and Regulation-for-Competition in Europe's and Latin America's Telecoms and Electricity Industries. In: *European Journal of Political Research* 42, 705–740.
- Majone, Giandomenico, 2001: Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. In: *European Union Politics* 2, 103–122.
- 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.
- Meggison, William L./Jeffrey M. Netter, 2001: From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization. In: *Journal of Economic Literature* 39, 321–389.
- Moravcsik, Andrew, 1993: Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. In: *Journal of Common Market Studies* 31, 473–524.
- , 1998: *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Nölke, Andreas, 2005: Supranationalismus. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag, 145–168.
- North, Douglass C., 1990: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Obinger, Helmut/Reimut Zohlnhöfer, 2005: Ausverkauf des „Tafelsilbers“: Bestimmungsfaktoren der Privatisierungserlöse in EU- und OECD-Staaten 1990–2000. In: *Politische Vierteljahresschrift* 46, 602–628.
- , 2007: Abschied vom Interventionsstaat? Der Wandel staatlicher Subventionsaufgaben in den OECD-Ländern seit 1980. In: *Swiss Political Science Review* 13, 203–236.
- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51, 99–134.
- Schäfer, Armin/Wolfgang Streeck, 2008: Korporatismus in der Europäischen Union. In: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt a.M.: Campus, 203–240.
- 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.
- , 2008: Negative und positive Integration. In: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hg.), *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt a.M.: Campus, 49–87.
- 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.

- Schmidt, Susanne K., 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.
- Schneider, Volker/Marc Tenbücken (Hg.), 2004: *Der Staat auf dem Rückzug: Die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Schorner, Florian, 2008: *Privatisierung kommunaler Sparkassen: Aktuelle Entwicklungen in historischem und internationalem Kontext*. Hamburg: Verlag Dr. Kovač.
- Seubert, Walter, 2005: *Die Brüsseler „Verständigung“ zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung: Eine Betrachtung aus europarechtlicher und mitgliedstaatlicher Sicht*. Frankfurt a.M.: Lang.
- Shonfield, Andrew, [1965]1980: *Modern Capitalism*. London: Oxford University Press.
- Sinn, Hans-Werner, 1997: *Der Staat im Bankwesen*. München: Beck.
- Smith, Mitchell P., 2001: *Who Are the Agents of Europeanization? EC Competition Policy and Germany's Public Law Banks*. RSC Working Paper 2001/39. Florence: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Sparkassenfinanzgruppe, 2009: *Finanzbericht 2009*. Berlin: Deutscher Sparkassen- und Giroverband.
- Steinhilber, Jochen, 2005: Liberaler Integouvernementalismus. In: Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hg.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: VS Verlag, 169–196.
- 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.
- 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.
- Tsebelis, George/Geoffrey Garrett, 2000: Legislative Politics in the European Union. In: *European Union Politics* 1, 9–36.
- Wonka, Arndt, 2008: *Die Europäische Kommission: Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?* Baden-Baden: Nomos.

Anhang: Interviews

- 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)
- 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)
- XVII Bundesverband deutscher Banken (BdB)
- XVIII Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB)
- XIX EU-Kommission, Generaldirektion Wettbewerb
- XX Bundesfinanzministerium

Um die Anonymität der Interviewpartner zu wahren, die für verschiedene Organisationen tätig waren, wurden einzelne Interviews auf mehrere Zitierquellen aufgeteilt.

Recent Titles in the Publication Series of the MPIfG

MPIfG Discussion Papers

- DP 11/15
W. Streeck
The Crisis in Context:
Democratic Capitalism and
Its Contradictions
- DP 11/14
P. Mader
**Making the Poor Pay for Public
Goods via Microfinance:**
Economic and Political Pitfalls
in the Case of Water and
Sanitation
- DP 11/13
M. R. Busemeyer
**Varieties of Cross-Class
Coalitions in the Politics of
Dualization:** Insights from the
Case of Vocational Training in
Germany
- DP 11/12
W. Streeck, D. Mertens
**Fiscal Austerity and Public
Investment:** Is the Possible the
Enemy of the Necessary?
- DP 11/11
F. W. Scharpf
**Monetary Union, Fiscal
Crisis and the Preemption of
Democracy**
- DP 11/10
T. Kalinowski
**Regulating International
Finance and the Evolving
Imbalance of Capitalisms since
the 1970s**
- DP 11/9
J. Beckert, F. Wehinger
In the Shadow: Illegal Markets
and Economic Sociology

MPIfG Working Papers

- WP 11/6. Forschungsbericht
aus dem MPIfG
F. Wehinger
Illegale Märkte: Stand der
sozialwissenschaftlichen
Forschung
- WP 11/5
W. Streeck
**Volksheim oder Shopping
Mall?** Die Reproduktion der
Gesellschaft im Dreieck von
Markt, Sozialstruktur und
Politik
- WP 11/4
A. Honneth
**Verwilderungen des sozialen
Konflikts:** Anerkennungs-
kämpfe zu Beginn des 21.
Jahrhunderts
- WP 11/3
A. Nölke
**Transnational Economic
Order and National Economic
Institutions:** Comparative
Capitalism Meets International
Political Economy
- WP 11/2
U. Schimank
**Wohlfahrtsgesellschaften als
funktionaler Antagonismus
von Kapitalismus und
Demokratie:** Ein immer
labilerer Mechanismus?
- WP 11/1
J. Pennekamp
Wohlstand ohne Wachstum:
Ein Literaturüberblick

MPIfG Books

- B. Rehder
**Rechtsprechung als
Politik:** Der Beitrag des
Bundesarbeitsgerichts
zur Entwicklung der
Arbeitsbeziehungen in
Deutschland
Campus, 2011
- J. Beckert, P. Aspers (eds.)
The Worth of Goods: Valuation
and Pricing in the Economy
Oxford University Press, 2011
- U. Dolata
Wandel durch Technik: Eine
Theorie soziotechnischer
Transformation
Campus, 2011
- T. ten Brink (Hg.)
Globale Rivalitäten: Staat und
Staatsensystem im globalen
Kapitalismus
Franz Steiner, 2011
- M. Schröder
**Die Macht moralischer
Argumente:** Produktions-
verlagerungen zwischen
wirtschaftlichen Interessen
und gesellschaftlicher
Verantwortung
VS Verlag, 2011
- P. Aspers
Markets
Polity Press, 2011
- M. Lutter
Märkte für Träume:
Die Soziologie des Lottospiels
Campus, 2010

Ordering Information

MPIfG Discussion Papers

Order printed copies from the MPIfG (you will be billed) or download PDF files from the MPIfG website (free).

MPIfG Working Papers

Order printed copies from the MPIfG (you will be billed) or download PDF files from the MPIfG website (free).

MPIfG Books

At bookstores; abstracts on the MPIfG website.

www.mpifg.de

Go to *Publications*.

New Titles

Consult our website for the most complete and up-to-date information about MPIfG publications and publications by MPIfG researchers. To sign up for newsletters and mailings, please go to *Service* on the MPIfG website. Upon request to info@mpifg.de, we will be happy to send you our Recent Publications brochure.

ERPA

MPIfG Discussion Papers and MPIfG Working Papers in the field of European integration research are included in the *European Research Papers Archive (ERPA)*, which offers full-text search options: <http://eiop.or.at/erpa>.