

# Rechtsgeschichte Legal History

[www.rg.mpg.de](http://www.rg.mpg.de)

<http://www.rg-rechtsgeschichte.de/rg28>  
Zitiervorschlag: Rechtsgeschichte – Legal History Rg 28 (2020)  
<http://dx.doi.org/10.12946/rg28/215-230>

Rg **28** 2020 215–230

**Peter Collin\***

## Selbstregulierung des Wettbewerbs. Konkurrenz und Kooperation von Sparkassen, Banken und Kreditgenossenschaften im frühen 20. Jahrhundert

[Self-regulation of the Financial Market. Competition and Cooperation between  
Savings Banks, Private Banks and Credit Cooperatives in the Early 20th Century]

\* Max-Planck-Institut für europäische Rechtsgeschichte, Frankfurt am Main, [collin@rg.mpg.de](mailto:collin@rg.mpg.de)

Dieser Beitrag steht unter einer Creative Commons Attribution 4.0 International License



## Abstract

Since the end of the 19th century, competition between savings banks, credit cooperatives and private banks has intensified. Initially, there was no state regulation of this competition, as there was no corresponding legal framework: only the savings banks were subject to significant state regulation, while private banks and credit cooperatives were largely unregulated. The rules of the 1896 Unfair Competition Law were not specifically tailored to the financial sector, with only the general clause of Section 1 of the Unfair Competition Law playing a (limited) role.

On the other hand, self-regulation of competition has been observed since 1918. In three major agreements (1918, 1928, 1932), the associations of the financial sector concluded rules that mainly concerned advertising and interest rates. However, the state did not remain inactive in this respect. In some cases, it urged the parties involved to reach an agreement, in others it created standards that were concretised by the associations.

The article describes how and within which framework conditions self-regulation of the financial sector has come about. It shows which forms of organisation have developed for the setting, concretisation and enforcement of norms. It analyses in which cases and to what extent the state intervened. What becomes visible is a highly complex structure of regulated self-regulation, as was typical in many sectors in Germany in the period after 1918.

Keywords: savings banks, private banks, credit cooperatives, competition regulation, non-state law



Peter Collin

# Selbstregulierung des Wettbewerbs. Konkurrenz und Kooperation von Sparkassen, Banken und Kreditgenossenschaften im frühen 20. Jahrhundert

## I. Einleitung

Das Drei-Säulen-Modell ist das beherrschende Strukturprinzip des deutschen Bankwesens. Demnach lassen sich drei Gruppen unterscheiden: private Geschäftsbanken, öffentlich-rechtliche Kreditinstitute und Genossenschaftsbanken. Hiermit wird aber nur eine organisationale, keine aufgabenmäßige Differenzierung beschrieben. Denn die Banken aller drei Gruppen sind Universalbanken, decken also weitestgehend das Spektrum der Finanzdienstleistungen ab.

Die überwiegende Identität der Geschäftsfelder war im Ursprung dieser Banktypen nicht angelegt. Vereinfacht gesagt: Die seit dem Ende des 18. Jahrhunderts geschaffenen Sparkassen sollten den Sparwillen der weniger vermögenden Teile der Bevölkerung fördern, damit diese Rücklagen für den Fall von Krankheit, Invalidität oder andere Wechselfälle des Lebens besaßen.<sup>1</sup> Die seit Mitte des 19. Jahrhunderts entstandenen Kreditgenossenschaften dienten vor allem der finanziellen Unterstützung des Handwerks und der Landwirtschaft. Die Privatbanken verwalteten das Geld der Vermögenden und versorgten diese mit Krediten; später, vor allem mit dem Aufkommen der Aktienbanken, rückte die Finanzierung von Großindustrie und Großhandel in den Vordergrund.

Ausführlicher dargestellt, findet man noch vor dem Ersten Weltkrieg folgende Aufteilung der Geschäftsfelder vor:<sup>2</sup> Die Sparkassen konzentrierten sich im Passivgeschäft auf die Spargelder, im Aktivgeschäft vergaben sie vor allem Realkredite, also

insbesondere Hypothekendarlehen. Die Kreditgenossenschaften vergaben im Aktivgeschäft Personalkredite an Handwerker, Kleinhändler und Landwirte, im Passivgeschäft verwalteten sie Spareinlagen. Die traditionellen Privatbanken engagierten sich auf der Aktivseite vor allem im internationalen Geschäft und bei der Finanzierung von Einzelunternehmen, auf Passivseite verwalteten sie Depositen. Und die Aktienbanken konzentrierten sich im Aktivgeschäft auf kurzfristige Kontokorrentkredite und auf langfristige Industrieinvestitionen – Passiva waren auch hier Depositen. Klare Überschneidungen der Geschäftsfelder waren hier also lediglich im Passivgeschäft von Sparkassen und Kreditgenossenschaften sichtbar<sup>3</sup> (soweit man Privatbankiers und Aktienbanken zu einer Gruppe zählt).

Gegen Ende der Weimarer Republik jedoch hatten alle drei Gruppen ihr Geschäftsprofil stark aneinander angeglichen und standen miteinander im Wettbewerb um Kundschaft und Kapital.<sup>4</sup> Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, in welchem normativen Rahmen dieser Wettbewerb stattfand, in welchem Maß die Finanzwirtschaft hierfür eigene Regeln schuf, inwiefern staatliches Recht zum Tragen kam und wie beides interagierte. Zu diesem Zweck erfolgt zunächst eine Darstellung der Hauptstationen der finanzwirtschaftlichen Selbstregulierung. Dem schließt sich ein Abschnitt an, in dem in Auswertung der gewonnenen Erkenntnisse strukturelle Erwägungen zu den Konturen der Wettbewerbsregulierungen vorgestellt werden. Soweit die folgenden Ausführungen Aussagen zum Landesrecht machen, konzentrieren

1 Dies waren die – übrigens gesamt-europäisch verbreiteten (PROETTEL [2017], insb. 180) – politischen Zielsetzungen, die allerdings oft nicht in diesem Maße umgesetzt wurden; siehe nur zuletzt THOL (2017).

2 Folgend HOLTFRERICH (1985) 190; umfassender Überblick, wenn auch

stärker konzentriert auf die klassische Frage nach der Rolle der Finanzinstitutionen in der Industriellen Revolution, bei GUINNANE (2002).

3 GUINNANE (2001) 373.

4 S. nur FRITZ (1927); SCHMIDT (1932).

Auch nach 1932, als – wie später zu erläutern sein wird – der Wettbewerb

schon erheblich eingeschränkt worden war, konstatierte man in einer Enquete, dass die Konkurrenz nach wie vor »sehr heftig« sei, WALB (1933) 170.

sie sich auf das preußische Recht, weil dieses nicht nur die größte Geltungsreichweite aufwies, sondern auch in das Recht anderer deutscher Länder ausstrahlte.<sup>5</sup>

## II. Hauptstationen der Selbstregulierung des Wettbewerbs

### 1. *Das Wettbewerbsabkommen zwischen Kreditgenossenschaften und Sparkassen von 1918*

Ein Konkurrenzverhältnis bestand zunächst zwischen Sparkassen und Kreditgenossenschaften. Die Sparkassen hatten sich seit Beginn des 19. Jahrhunderts etablieren können, das Kreditgenossenschaftswesen breitete sich erst in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts aus. D. h. auch, dass man lange Zeit von einem Monopol der Sparkassen im Passivgeschäft, also bei den Spareinlagen, sprechen kann.<sup>6</sup> Die Kreditgenossenschaften stießen zwar seit Mitte des 19. Jahrhunderts auf den Sparmarkt vor,<sup>7</sup> mussten jedoch ihrerseits aktiv werden, um neue Marktanteile zu gewinnen (und damit den Sparkassen solche zu entziehen). Neben dem zeitlichen Vorsprung besaßen die Sparkassen noch einen weiteren Vorteil: Sie konnten auf ihren öffentlich-rechtlichen Status, besser: auf die Gewährträgerschaft der Kommunen verweisen, und damit auf die Einlagensicherheit.<sup>8</sup> Und sie konnten mit der Mündelsicherheit der Guthaben werben, die ihnen das BGB zugestanden hatte.<sup>9</sup> Hiermit zeigt sich die erste Konfliktlinie. Die privaten Banken hingegen begannen zwar auch schon seit Ende des Jahrhunderts mit der Filialbildung und stellten Depositenkassen zur Verfügung, womit sie

ebenfalls Spargelder anziehen konnten,<sup>10</sup> aber als eigentliche Konkurrenten im Kleinsparergeschäft traten sie noch nicht in Erscheinung.

Im Aktivgeschäft existierte zwischen Sparkassen und Kreditgenossenschaft eine an sich funktionierende Arbeitsteilung: Den Realkredit übernahmen die Sparkassen, den Personalkredit die Kreditgenossenschaften. Aber gerade in den Kernbereich des kreditgenossenschaftlichen Geschäftsmodells, nämlich die Finanzierung des kleinen und mittleren Gewerbes, stießen zunehmend auch die Sparkassen hinein. Hinzu kam noch ein weiteres Moment. Das Scheckgesetz von 1908 räumte den Sparkassen die passive Scheckfähigkeit ein.<sup>11</sup> Und 1909 wurden sie für den Kontokorrentkredit zugelassen. Alsbald engagierten sie sich auch auf diesem Gebiet.<sup>12</sup> Damit näherten sie sich immer mehr einem vollwertigen Bankprofil an, was sie nicht nur mit den Kreditgenossenschaften, sondern auch mit den Banken in Konflikt brachte. Im Ersten Weltkrieg verschärfte sich dieser Konflikt noch, da die Sparkassen erstens als Zeichnungsstellen für Kriegsanleihen fungierten und somit in großem Umfang auf den Wertpapiermarkt vordrangen<sup>13</sup> und zweitens die Durchsetzung des bargeldlosen Verkehrs offensiv vorantrieben. Dies geschah durchaus im Einklang mit staatlichen Finanzinteressen. Denn um die deutschen Auslandsschulden zu begleichen, bedurfte die Reichsbank eines großen Bargeldbestandes.<sup>14</sup>

Kreditgenossenschaften und Banken wurden nun auf zwei Ebenen aktiv. Auf einer ersten Ebene gestalteten sie ihr Geschäftsgebaren entsprechend offensiv. Etliche Finanzinstitute von Kreditgenossenschaften firmierten als »Sparkassen«, womit sie jedenfalls jene Einlagensicherheit suggerierten, die die öffentlichen Sparkassen für sich in Anspruch

5 Für die Sparkassen, deren Handlungsspielraum am stärksten durch Landesrecht ausgestaltet wurde, s. den ausführlichen Überblick zum nichtpreußischen Recht bei KLEINER (1930) 124 ff.

6 WYSOCKI (1980) 175.

7 RAUM (2000) 35.

8 HÄUSER (1994) 42.

9 § 1807 Nr. 5 BGB i.V.m. Art. 75 § 1 preußisches AG BGB. Danach musste die Erklärung der Mündelsicherheit zwar in jedem Einzelfall vom Regierungspräsidenten (im Einvernehmen mit dem Landgerichtspräsidenten)

erklärt werden, es ist jedoch nicht ersichtlich, dass dies den Sparkassen in nennenswertem Maße vorenthalten wurde.

10 WYSOCKI (1980) 180.

11 § 2 Nr. 1 Scheckgesetz vom 11. März 1908 (RGBl. S. 71). Schon damals wurden in den Beratungen Bedenken gegen die Verleihung der passiven Scheckfähigkeit geäußert, da man befürchtete, mit der Hinwendung zu diesem Geschäftsfeld würden die Sparkassen ihre eigentliche Aufgabe vernachlässigen; siehe zur Diskussion näher SPENGLER (2008) 210 ff.

12 KÜHNE (1911/12).

13 MÜLLER (2003) 49.

14 GÖTTING (1917a) 2.

nehmen konnten.<sup>15</sup> Und Banken begannen damit, die Schecks von Sparkassen mit hohen Gebühren zu belegen.<sup>16</sup> Zudem polemisierten sie in ihren Fach- und Verbandszeitschriften gegen die »bankenmäßige« Ausweitung des Angebotsprofils der Sparkassen sowie dagegen, dass die Sparkassen sich durch das Angebot hoher Zinsen einen Wettbewerbsvorteil verschafften.<sup>17</sup>

Auf einer zweiten Ebene versuchten sie durch Eingaben bei den Ministerien, die Staatsbehörden zu Maßregeln zu bewegen, welche den Aktivitäten der Sparkassen enge Grenzen setzen sollten.<sup>18</sup> Denn anders als Kreditgenossenschaften<sup>19</sup> und Banken waren die Sparkassen als kommunale Einrichtungen der Staatsaufsicht unterstellt;<sup>20</sup> intensive Steuerung fand vor allem durch Ministerialerlasse statt.<sup>21</sup> In materiell-rechtlicher Hinsicht konnten sich die Kontrahenten der Sparkassen auf die Bestimmungen des nach wie vor geltenden preußischen Sparkassenreglements von 1838 berufen, welches die Aufgaben der Sparkassen dahingehend definierte, dass sie »hauptsächlich (dem) Bedürfnis der ärmern Klasse, welcher Gelegenheit zur Anlegung kleiner Ersparnisse gegeben werden soll«, dienen sollte.<sup>22</sup> Allerdings wies das preußische Innenministerium die Ansinnen der Kreditgenossenschaften und Banken zurück: Die Ausweitung der Geschäftstätigkeit im Scheckverkehr und im Kontokorrentkreditgeschäft wurde als zulässig erachtet.<sup>23</sup>

Ein Regelungsbedarf bestand aber weiterhin. Zwar konnten die Sparkassen zunächst aufatmen, denn auch sie hatten ein staatliches Eingreifen zu ihren Ungunsten zumindest für möglich gehalten.<sup>24</sup> Jedoch war bei den Auseinandersetzungen auch zu Tage getreten, dass etliche Sparkassen den bankenmäßigen Geschäftsbetrieb exzessiv ausgeweitet und mit auftrumpfender Reklame begleitet hatten. Insofern stand ein staatliches Eingreifen weiterhin im Raum.<sup>25</sup> Des Weiteren herrschte zwischen allen drei Gruppen Einigkeit darüber, dass ein Konsens hinsichtlich der strittigen Fragen unausweichlich war. Auch wenn der Ton in den Verbandszeitschriften rauer geworden war, so sprach man doch weiterhin miteinander. Die Repräsentanten der Dachverbände – des Deutschen Sparkassen-Verbandes, des Centralverbandes des Deutschen Banken- und Bankiergewerbes; für die Kreditgenossenschaften trat meist die Spitze der preußischen Zentralgenossenschaftskasse auf, die zwar kein Dachverband, sondern eine öffentlich-rechtliche Anstalt war,<sup>26</sup> de facto aber als solcher fungierte – trafen sich immer wieder und sondierten Einigungsmöglichkeiten.

Zu einem Agreement kam es aber am Ende nur zwischen Sparkassen und Kreditgenossenschaften. Zwar war eine Einigung mit den Banken über die Regelung des Scheckverkehrs, insbesondere über die dabei zu erhebenden Gebühren, zwischenzeitlich in greifbare Nähe gerückt,<sup>27</sup> aber sie scheiterte

15 Gerade im Hinblick auf die mit dem Namen »Sparkasse« verbundene Einlagensicherheit erschien das besonders dann problematisch, wenn sich kleine und wirtschaftlich kaum leistungsfähige Kreditgenossenschaften diesen Namen zulegte. Entsprechendes wird berichtet von einer eingeschriebenen Genossenschaft (also mit beschränkter Haftung – im damaligen Sprachgebrauch »eGmbH«) mit einer Gesamthafungssumme von gerade einmal 50.000 M bei FRÖHLICH (1911).

16 GÖTTING (1917a) 2.

17 GNADENWITZ (1917) 45; HOFFMANN (1917) 102–103.

18 Von entsprechenden Eingaben der Repräsentanten der Kreditgenossenschaften und der Banken aus den Jahren 1917 wird berichtet in GÖTTING (1917b) 161; Eingabe des Deutschen Sparkassen-Verbandes, verfaßt vom Landesbankrat Reusch, Direktor der

Sparkasse der Stadt Berlin, vom 19. Juni 1918, in: Sparkasse 1918, 130–132. Ähnliches war schon vorher (1913), durch Überreichung einer »Denkschrift« an das Staatsministerium, geschehen, HOFFMANN (1931) 126.

19 Allerdings gab es die Möglichkeit indirekter staatlicher Steuerung durch die Zuwendung von Finanzmitteln; siehe dazu COLLIN (2018) 610–612.

20 Umfassend zu Entwicklung und Reichweite der Sparkassenaufsicht COLLIN (2018) 601–607.

21 Zahlreich abgedruckt bei HAHN (1920–1929).

22 Pkt. 4 c) Reglement, die Einrichtung der Sparkassenwesen betreffend, vom 12. Dezember 1838 (PrGS 1839, S. 5).

23 Bescheid des Mdl vom 24. Dezember 1917, abgedruckt in: Sparkasse 1918, 134–135. Dieser Bescheid ging an die Vertreter der Banken. Über einen

ebenfalls ablehnenden Bescheid gegenüber den Kreditgenossenschaften wird berichtet bei GÖTTING (1917b) 163. Dazu s. a. HÖRSTMANN (1928) 170.

24 GÖTTING (1918).

25 GÖTTING (1917b) 163.

26 So die wohl überwiegende Auffassung; siehe BROCKMANN (1913) 17 ff.

27 GÖTTING (1917a).

letztlich, weil – jedenfalls nach Ansicht der Sparkassen – das aufgebaute Vertrauen durch erneute Polemiken und neue Forderungen der Banken zerstört worden war.<sup>28</sup> Dass schließlich nur eine separate Vereinbarung mit den Kreditgenossenschaften zustande kam, ist wohl letztlich auch darauf zurückzuführen, dass ein Regelungsbedürfnis besonders in jenem Bereich bestand, in dem die Banken noch nicht so stark als Wettbewerber in Erscheinung getreten waren, nämlich im Kleinsparergeschäft. Darauf bezogen sich auch die ersten beiden Punkte des dann geschlossenen Abkommens.

Schon in einer ersten Verhandlung im Juni 1917 war über diese Punkte Einigkeit erzielt worden:<sup>29</sup> Danach durften Finanzinstitute der Kreditgenossenschaften die Bezeichnung »Sparkasse« führen, soweit durch einen entsprechenden Zusatz die Verwechslung mit öffentlich-rechtlichen Sparkassen ausgeschlossen war; dies entsprach auch dem, was das Reichsgericht als wettbewerbsrechtlich zulässig erachtet hatte.<sup>30</sup> Auf der anderen Seite wurde den Sparkassen zugestanden, auf die Mündelsicherheit ihrer Einlagen hinzuweisen, allerdings in einer sachlichen und nicht auf die Herabsetzung anderer Wettbewerber zielenden Art und Weise. Ferner einigten sich beide Seiten darauf, dass die Zinsen zwischen langfristigen und kurzfristigen Geldern unterschiedlich ausgestaltet werden sollten (die Sparkassen hatten bislang oft gleiche Zinssätze angeboten). Schließlich gaben die Kreditgenossenschaften ihren Widerstand gegen das Engagement der Sparkassen im Scheck-

und bargeldlosen Verkehr auf; jedoch sollten letztere darauf verzichten, damit Druck auf die Errichtung von Sparkassenkonten zu verbinden. Nachdem das Einverständnis der Verbände eingeholt war, wurden die Verhandlungsergebnisse im Wesentlichen unverändert in das Wettbewerbsabkommen vom April 1918 übernommen.<sup>31</sup>

## 2. *Das Wettbewerbsabkommen zwischen Banken, Sparkassen und Kreditgenossenschaften von 1928*

Die Not der Kriegszeit und der anschließenden Inflation brachte einschneidende Veränderungen mit sich, die sich auch auf das Kräfteverhältnis zwischen Sparkassen, Kreditgenossenschaften und Banken auswirkten. Zunächst brach wegen der erlahmenden Bautätigkeit das Hypothekengeschäft ein, was dazu führte, dass sich die Sparkassen nunmehr stärker dem Personalkredit zuwandten<sup>32</sup> und damit weiter in das Geschäftsfeld der Kreditgenossenschaften<sup>33</sup> und Banken vorstießen.<sup>34</sup> Insbesondere aber litt das Spargeschäft unter der Inflation, was das finanzielle Fundament der Sparkassen erheblich gefährdete.<sup>35</sup> Vor allem zum Ausgleich dieser Verluste wurden ihnen 1920 das Recht zur Verwaltung von (mündelsicheren) Wertpapieren zugestanden und die aktive Scheckfähigkeit verliehen.<sup>36</sup> In der Folgezeit intensivierten die Sparkassen – wie allerdings auch die anderen Kreditanstalten – vor allem ihr Girogeschäft:<sup>37</sup> mit dem 1924 geschaffenen Deutschen Sparkassen- und Giroverband verfügten sie über eine betrieb-

28 GÖTTING (1917c) 80–83.

29 Niederschrift über die Verhandlungen zwischen dem Deutschen Sparkassen-Verband und den im »Freien Ausschuss« vertretenen Genossenschaftsverbänden zwecks Herbeiführung einer Verständigung, Berlin 10. Juni 1917, abgedruckt in GÖTTING (1917d) 263 f.

30 Urteil des Reichsgerichts vom 13. November 1917 (RGZ 91, 210).

31 Vereinbarung zwischen dem Deutschen Sparkassenverband und den im »Freien Ausschuss« vertretenen Genossenschaftsverbänden über Richtlinien zum Verhältnis von Sparkassen und Kreditgenossenschaften vom 22. April 1918, abgedruckt in: Jahrbuch des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes 1927, 338 ff.

32 Regional scheint die Vergabe von Personalkrediten allerdings unterschiedlich praktiziert worden zu sein. Auf der einen Seite fällt auf, dass die Spitzenorganisationen der Sparkassen diesen energisch als eigenes Geschäftsfeld verteidigten; siehe Resolution des Augsburger Sparkassentages vom September 1926, in: Deutsche Sparkassen-Zeitung 1926, Nr. 104, 7. Auf der anderen Seite wird berichtet, dass Sparkassen sich dieser neuen Kreditform gegenüber noch recht zurückhaltend verhielten; siehe KOBLE-RINGLER (2011) 309.

33 Auch die Kapitalgrundlage der Kreditgenossenschaften war im Laufe der Inflation erheblich zusammenschmolzen, TUSCHINSKI (Bearb.) (1928/29) X f.

34 LADENBURG (1928) 30 ff.

35 1928 hatten die Sparkassen erst wieder 51% des Kapitalvolumens von 1913 erreicht, HOLTFRERICH (1985) 196. Allerdings nahm das Gesamtvolumen der Spareinlagen nach 1924 wieder kontinuierlich zu, GERLICH (1931) 56.

36 HOFFMANN (1931) 90 ff.; HÄUSER (1994) 44.

37 HOLTFRERICH (1985) 205.

same Dachorganisation, die das Girogeschäft und auch die Sparkassenwerbung zentral organisierte sowie die Arbeit der Sparkassen insgesamt professionalisierte.<sup>38</sup> Die privaten Banken hatten wegen ihrer Konzentration auf den kurzfristigen Kredit weniger unter der Inflation gelitten.<sup>39</sup> Allerdings hatten sie darunter zu leiden, dass die Finanzierung öffentlicher Investitionen wesentlich über ausländische Kredite oder öffentliche Kreditinstitutionen lief.<sup>40</sup> Neue Geschäftsfelder versuchten sie sich zu erschließen, indem sie seit etwa 1927 verstärkte Anstrengungen unternahmen, in das Spargeschäft einzusteigen.<sup>41</sup> Auf diesem Feld versuchten sich auch die Kreditgenossenschaften stärker zu positionieren, vor allem durch das Angebot höherer Zinsen.<sup>42</sup>

Damit waren wesentliche Konfliktlinien zwischen den drei Gruppen markiert. Im Großen und Ganzen entsprachen sie denen vor 1918, mit den beiden wesentlichen Unterschieden, dass erstens die Sparkassen – auch als Ausgleich für die Verluste durch den Währungsverfall – noch stärker vom Staat privilegiert worden waren und zweitens die Banken nunmehr verstärkt versuchten, auf die kleinen Spargelder zuzugreifen.

Auch die Modi der Auseinandersetzung ähneln sich. Nachdem sich abgezeichnet hatte, dass die staatliche Unterstützung der Sparkassen über die Ausnahmejahre der Inflation hinauswirkte, versuchte man, die Regierung zu restriktiven Maßnahmen zu veranlassen.<sup>43</sup> Begleitet wurde dies durch die ebenfalls schon aus der Zeit vor 1918 bekannten publizistischen Auseinandersetzungen. Den Kreditgenossenschaften warfen die Sparkassen vor, dass sie sich nicht mehr der Pflege ihrer eigentlichen Aufgabe, nämlich der Selbsthilfe der Ge-

nossen, widmeten, sondern in neue Felder expandieren wollten.<sup>44</sup> Eine verschärfte Tonlage bekamen die Auseinandersetzungen dadurch, dass der Konflikt in die ideologisch aufgeladene Debatte um die sogenannte »kalte Sozialisierung«, also das verstärkte wirtschaftliche Engagement der Kommunen, eingebettet war.

Wie schon vor 1918, so scheiterten auch hier die Versuche von Banken und Kreditgenossenschaften, Legislative oder Gubernative zu einschränkenden Maßnahmen gegenüber den Sparkassen zu bewegen. Anlass hierfür bot eine steuerrechtliche Differenzierung, die nur die Einkünfte aus dem »eigentlichen Sparkassenverkehr« von der Besteuerung ausnahm.<sup>45</sup> Diese Kategorisierung – so die Argumentation – müsse auch für eine verwaltungsrechtliche Betrachtungsweise übernommen werden, was dann das Verbot solcher Betätigungen oder jedenfalls ihre restriktive Reglementierung zur Folge haben müsse. Auf Regierungsseite wollte man dem jedoch nicht folgen.<sup>46</sup> Die eigentlich einschneidenden Regelungen, nämlich die Sparkassenreform von 1931,<sup>47</sup> in der man die Sparkassen juristisch von den Kommunen trennte und zu Anstalten des öffentlichen Rechts machte, sowie das Verbot des Kommunalkredits aus dem gleichen Jahr<sup>48</sup> richteten sich eher gegen die Begehrlichkeiten der Kommunen und erfolgten obendrein erst, nachdem sich die Kontrahenten schon auf eine Wettbewerbsregelung geeinigt hatten. Darüber hinaus handelte es sich um Reaktionen auf die Wirtschaftskrise, während der Konflikt zwischen den Gruppen gerade aus den konjunkturell günstigen Bedingungen der Weimarer Mitteljahre heraus entstanden war. Im Gegenteil, das staatlich gebilligte Musterstatut von 1927 verbot den Spar-

38 RUDLOFF (1932) 21 ff.; HOFFMANN (1931) 53 ff.

39 HOLTFRERICH (1985) 195.

40 WIXFORTH (2004) 39.

41 HOFFMANN (1931) 128.

42 Genossenschaften und wir, in: Deutsche Sparkassen-Zeitung 1925, Nr. 4, 1–2, 1.

43 HOFFMANN (1931) 127 ff.; s. a.: Ein neuer Vorstoß gegen die Sparkassen?, in: Deutsche Sparkassen-Zeitung 1925, Nr. 148, 1–2.

44 Genossenschaften und wir, in: Deutsche Sparkassen-Zeitung 1925, Nr. 4, 1–2, 2.

45 So § 11, Ziffer 2 Körperschaftssteuergesetz vom 10. August 1925 (RGBl. I

S. 208). In anderen Steuergesetzen wurden ähnliche Unterscheidungen vorgenommen; s. dazu ausführlich SCHRÖTER (1933) 68 ff. Konkretisiert wurde die Unterscheidung zwischen »zum eigentlichen Sparkassenverkehr« gehörigen und anderen Geschäften dann in der Verordnung über die Abgrenzung des eigentlichen Sparkassenverkehrs im Sinne der Reichssteuergesetze vom 22. März 1928 (RGBl. I S. 109). Aber auch diese Verordnung traf nur eine steuerrechtlich relevante Unterscheidung.

46 Dieser Kurs der Regierung wurde auch durch ein entsprechendes Gut-

achten des Reichsfinanzhofes gestützt; s. Reichsfinanzhof (Mitteilung), DJZ 1926, Sp. 1782–1783.

47 Fünfter Teil, Kap. I, Art. 1, § 2 Abs. 1 Dritte Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931 (RGBl. I S. 537, 554).

48 § 3 der Verordnung des Reichspräsidenten über die Spar- und Girokassen sowie die kommunalen Giroverbände und kommunalen Kreditinstitute vom 5. August 1931 (RGBl. I S. 429).

kassen zwar Großkredite sowie Eigengeschäfte mit Wertpapieren und Unternehmensbeteiligungen,<sup>49</sup> ließ den Sparkassen in der Kreditpolitik aber ansonsten weitgehend freie Hand.

Vor diesem Hintergrund ist es verständlich, warum vor allem die Banken eine Verhandlungslösung anstrebten. Prinzipiell kamen zwei Gestaltungsmöglichkeiten in Betracht. Die erste wäre eine Marktaufteilung im Sinne einer Arbeitsteilung, vor allem bei den Wirtschaftskrediten. Hierzu war man auf Seiten der Sparkassen aber nur insofern bereit, als man sich auf einen Verzicht auf Kredite für Großhandel oder Großindustrie einlassen wollte.<sup>50</sup> Dies war den Sparkassen aber ohnehin durch die Mustersatzung von 1927 vorgegeben.<sup>51</sup> Im Übrigen konnte man sich gerade auf die Bestimmungen dieser Satzung zurückziehen, um die Legitimität des eigenen Geschäftsbarens zu begründen.<sup>52</sup> Gänzlich rückte eine auf eine Marktaufteilung zielende Vereinbarung in die Ferne, nachdem die Großbanken auf dem Weltspartag 1927 erklärt hatten, planmäßig in das Spargeschäft einsteigen zu wollen. Hierauf erklärte der Deutsche Sparkassen- und Giroverband: »Die Sparkassenorganisation kann sich, solange der Beschluss der Stempelvereinigung<sup>53</sup> über die Errichtung von Sparkonten und die Ausgabe von Sparbüchern nicht rückgängig gemacht ist, von einer Fortsetzung der Verhandlungen mit dem Centralverband des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes in der Frage der Arbeitsteilung keinen Erfolg versprechen. [...] Dagegen ist die Sparkassenorganisation auch weiterhin bereit, die Verhandlungen über die Regelung von gegenseitigen Wettbewerbsbeschwerden fortzuführen.«<sup>54</sup>

Da eine »materielle« Lösung, also die Aufteilung des Marktes, auf den Widerstand der Sparkassen traf, kam nur noch eine »prozedurale« Lösung in Betracht, nämlich die Einigung über Regeln des Wettbewerbs. Einen entsprechenden

Entwurf lieferte der Centralverband des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes. Wie wenig dieser die eigentlich drängenden Fragen betraf, wird daran deutlich, dass es sich um Regeln handelte, die ursprünglich für das Verhältnis privater Banken untereinander entwickelt worden waren.<sup>55</sup> Nachdem die Vorlage an das Verhältnis der drei Gruppen angepasst worden war, wurde im Mai 1928 das »Abkommen auf dem Gebiete des Wettbewerbs zwischen dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband, dem Centralverband des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes, dem Deutschen Genossenschaftsverband, dem Reichsverband der deutschen landwirtschaftlichen Genossenschaften – Raiffeisen« geschlossen.<sup>56</sup>

Das Abkommen bestand aus zwei Hauptteilen. Im ersten Hauptteil wurden Grundregeln des fairen Wettbewerbs festgeschrieben. Dazu gehörte zum einen das Verbot herabsetzender oder aufdringlicher Reklame.<sup>57</sup> Zum anderen einigte man sich über Vorgaben zur Verhinderung des Missbrauchs des bargeldlosen Verkehrs: Entsprechende Dienste durften nicht damit verbunden werden, die Nutzer zur Anlegung von Konten bei den betreffenden Instituten zu veranlassen, auch durften sie nicht mit ähnlichen Versuchen der Kundengewinnung einhergehen.<sup>58</sup> Weiter einigten sich die Parteien darauf, dass die Vergabe kommunaler Aufträge nicht von der Einrichtung von Sparkassenkonten abhängig gemacht werden durfte und dass auf Hypothekenschuldner kein Druck ausgeübt werden durfte, auch ihre bankmäßigen Spargeschäfte bei der hypothekenvergebenden Bank abzuwickeln.<sup>59</sup>

Im zweiten Hauptteil sahen die Vertragspartner die Errichtung von Schlichtungsstellen vor. Wettbewerbsstreitigkeiten sollten zunächst auf regionaler Ebene durch Vertrauensleute der jeweiligen Gruppe beigelegt werden. Kam in diesem Rahmen keine Einigung zustande, sollten die Leitungen der

49 Mustersatzung von 1927, abgedruckt in: MBlIV 1927 Sp. 762, §§ 24 Abs. 1 (Kredite), § 34 Nr. 1 (Wertpapiergeschäfte nur für fremde Rechnung), Unternehmensbeteiligungen sind nicht als zulässiges Geschäft aufgeführt; s. a. RUDLOFF (1932) 22–23.

50 CREMER (1926) 3.

51 § 24 Abs. 1 Nr. 2 der Mustersatzung von 1927, abgedruckt in: MBlIV 1927 Sp. 762: »Die Bestände der Sparkassen dürfen nur angelegt werden [...]

im Personalkredit an den Mittelstand und die wirtschaftlich schwächeren Bevölkerungsteile [...].«

52 KLEINER (1928) 4.

53 Die Stempelvereinigungen waren Verbände von Banken, die den bankinternen Wettbewerb regelten.

54 Entschließung des Ausschusses für das Sparkassenwesen beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband vom 18. November 1927; zitiert nach HOFFMANN (1931) 129.

55 KLEINER (1928) 4.

56 Abgedruckt in: Jahrbuch des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes 1931/32, 175–177.

57 Pkt. I. 1–2 des Abkommens.

58 Pkt. I. 3 des Abkommens.

59 Pkt. I. 4–5 des Abkommens.



Spitzenverbände auf zentraler Ebene zu Schlichtungsstellen zusammentreten.<sup>60</sup> Bemerkenswert ist eine Regelung, die die Kompetenzen dieser Schlichtungsstellen betrifft. Das Abkommen hatte sich, wie schon angemerkt, der Regelungen materieller Fragen enthalten, insbesondere eine Einigung über die Zinssätze war nicht aufgenommen worden.<sup>61</sup> Jedoch sahen die Regeln zu den Schlichtungsstellen vor, dass diese zwar nicht befugt waren, Entscheidungen »über Zinssätze, Provisionsätze und sonstige bankgeschäftliche Bedingungen mit bindender Kraft« zu treffen, »im Rahmen ihrer Aufgabe liegt es jedoch, derartige Vereinbarungen zwischen den zuständigen örtlichen Vertretungen der Banken, Sparkassen und Genossenschaften vorzubereiten«. Wurde auf dieser Grundlage eine derartige Vereinbarung geschlossen, konnte »von der Schlichtungsstelle bestimmt werden, daß sie als örtliche Richtlinien über die Abgrenzung zwischen legitimem und unzulässigem Wettbewerb anzusehen sind und daß ihre Nichtbeachtung einen Verstoß gegen das Wettbewerbsabkommen darstellt.«<sup>62</sup>

Wie allerdings die Schlichtungsstellen die ihnen übertragene Funktion wahrnahmen, in welchem Maß sie überhaupt tätig wurden, ist den hier herangezogenen Quellen, d. h. den Branchenzeitschriften und der juristischen Spezialliteratur, meist Dissertationen, nicht zu entnehmen. Vorhandene knappe Informationen ergeben nicht unbedingt ein klares Bild. So wird an einer Stelle beiläufig erwähnt, dass die Schlichtungsinstanzen kaum beansprucht worden waren.<sup>63</sup> Für die preußische Provinz Sachsen hingegen wird berichtet, dass die dortige Schlichtungsstelle im Geschäftsjahr 1930/31 270 Beschwerden über Wettbewerbsverstöße zu verhandeln hatte.<sup>64</sup>

### 3. Das Zinsabkommen von 1932

Die Zinsregelung war bei der Vereinbarung von 1928 ausgespart worden. Dass diese nunmehr Gegenstand eines neuen Abkommens wurde, hatte vor allem mit der dramatischen Veränderung der finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu tun. Die Bankenkrise von 1931 schuf einen entsprechenden Handlungsdruck. Nachdem es durch zahlreiche Moratorien gelungen war, der Abwärtsspirale zunächst einmal Einhalt zu gebieten, unternahm man ab Mitte 1931 mit etlichen Notverordnungen den Versuch, die deutsche Kreditwirtschaft zu regenerieren. Zu diesem Maßnahmenpaket zählte eine allgemeine Zinssenkungsreform, mit der man einerseits einer der Ursachen der Krise, nämlich der hohen Verschuldung, entgegenwirken und andererseits Investitionen ankurbeln wollte.<sup>65</sup> Dies zielte auf eine Verringerung der Zinsen im Aktivgeschäft ab. Die hohen Zinsen beruhten aber vor allem darauf, dass die Kreditinstitute im Kampf um Kapital mit hohen Einlagezinsen, also Zinsen im Passivgeschäft, warben und so insgesamt das Zinsniveau anhoben.<sup>66</sup> Eine Reform musste also in beiden Geschäftsfeldern ansetzen.

Für den Kapitalmarkt, also langfristige Anleihen und Hypotheken, wurde eine allgemeine Zinssenkung gesetzlich festgeschrieben.<sup>67</sup> Für den unübersichtlicheren Geldmarkt, also vor allem Sparkasseneinlagen und kurzfristige Einlagen, sollten die Finanzinstitute eine eigene Regelung finden. Demgemäß setzte die Vierte Notverordnung vom 8. Dezember 1931 den Parteien zum Abschluss diesbezüglicher Vereinbarungen eine Frist bis zum 31. Dezember, bei Fristüberschreitung würde der Reichskommissar für das Bankgewerbe selbst entsprechende Regelungen erlassen.<sup>68</sup> Im Ergebnis dessen einigten sich die Dachverbände von Banken, Sparkassen und Kreditgenossenschaften auf

60 Pkt. II.1–2 des Abkommens.

61 In einem späteren Abkommen zwischen dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband und der Preußenkasse von 1929 war allerdings eine Zusammenarbeit »zur Verhinderung schädlicher Zinstreiberei« vereinbart, HOFFMANN (1931) 136.

62 Pkt. II. 3 des Abkommens.

63 RUDLOFF (1932) 26.

64 KESTERMANN (1937) 58.

65 OBERMAIER (2002) 108.

66 MÜLLER (2003) 95.

67 Erster Teil, Kap. 3, Abschn. 1, §§ 1 ff. der Vierten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutz des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I S. 699).

68 Erster Teil, Kap. 3, Abschn. 2, § 1 der Vierten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft

und Finanzen und zum Schutz des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I S. 699).

einen Mantelvertrag zu den Höchstzinssätzen, der durch weitere Zinsabkommen konkretisiert wurde.<sup>69</sup>

Der Mantelvertrag enthielt vor allem organisatorische Vorgaben. Er sah die Bildung eines Zentralen Kreditausschusses sowie regionaler Kreditausschüsse vor. Der Zentrale Kreditausschuss hatte vor allem für die Anpassung der materiellen Zinsabkommen an veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Sie konnten durch sein einstimmiges Votum geändert werden.

Die materiellen Zinsabkommen enthielten konkrete Vorschriften für die Festsetzung des Zinssatzes. Das »Abkommen über die Festsetzung von Höchstzinssätzen für hereingenommene Gelder«, regelte die Habenzinsen. Es ermächtigte den Zentralen Kreditausschuss zur Festsetzung eines Normalzinssatzes, mit dem Spareinlagen zu verzinsen waren,<sup>70</sup> täglich fällige Gelder sollten unterhalb dieses Satzes verzinst werden. Das »Abkommen über die Berechnung der Zins- und Provisionssätze bei der Weitergabe von Geldern an Dritte« enthielt entsprechende Vorgaben für die Berechnung der Sollzinsen. Als Anlage wurde dem Vertragswerk der Text des Wettbewerbsabkommens von 1928 beigefügt, womit gem. § 6 des Mantelvertrages eine »reibungslose« Durchführung der Zinsabkommen abgesichert werden sollte und obendrein die Geltung dieses Wettbewerbsabkommens auf weitere Bankgruppen ausgeweitet wurde.<sup>71</sup>

Mit dem Zinsabkommen wurde der dahingehende Wettbewerb im Großen und Ganzen beendet, da für die Kunden entscheidende Konditionen – die Zinssätze – nicht mehr von den einzelnen Kreditinstitutionen selbst festgelegt, sondern von deren Vertretern für alle Marktakteure einheitlich

bestimmt wurden. Das Abkommen schuf somit insofern wettbewerbsausschließende Strukturen<sup>72</sup> und vereinigte die Finanzgruppen in einer Art »Zwangskartell«.<sup>73</sup>

### III. Strukturfragen der Wettbewerbsordnung

#### 1. *Kräfteverschiebungen und Kräftekonstellationen*

Das Unruheelement in der deutschen Banklandschaft waren unzweifelhaft die Sparkassen. Jedenfalls bis zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren die Geschäftsfelder noch weitgehend geschieden. Wesentlich änderten sich die Rahmenbedingungen durch die Beseitigung von Höchstgrenzen für Passivgeschäfte und die Einräumung der passiven Scheckfähigkeit für die Sparkassen. Aber dies waren letztlich nur Rahmenbedingungen. Entscheidend war, dass sich die Sparkassen selbst schon ab Ende des 19. Jahrhunderts bankmäßigen Geschäften zuwandten, also über die Verwaltung von Spareinlagen und die Vergabe von Hypothekenkrediten hinausgingen. Diese Entwicklung wurde dadurch gefördert, dass einerseits die Spartätigkeit schon im Ersten Weltkrieg erlahmte und in der Inflation sinnlos wurde und andererseits wegen des Rückgangs des Wohnungsbaus das Hypothekengeschäft einbrach. In gewisser Weise waren die Sparkassen also gezwungen, stärker auf andere Geschäftsfelder auszuweichen.

Die Veränderungsimpulse, die von den Kreditgenossenschaften und den privaten Banken ausgingen, fielen dagegen eher gering aus. Zwar expandierte das Genossenschaftswesen seit Ende

69 Mantelvertrag zwischen den Spitzenverbänden der Kreditinstitute vom 9. Januar 1932, Abkommen über die Festsetzung von Höchstzinssätzen für hereingenommene Gelder vom 9. Januar 1932, Abkommen über die Berechnung der Zins- und Provisionssätze bei der Weitergabe von Geldern an Dritte vom 9. Januar 1932; sämtlich abgedruckt in: Jahrbuch des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes 1931/32, 167 ff.

70 Dieser wurde vom Zentralen Kreditausschuss am 9. Februar 1932 mit 4 % festgelegt, MÜLLER (2003) 99, Fn. 444.

71 Über den Kreis der am Abkommen von 1928 Beteiligten hinaus waren

Vertragspartner des Zinsabkommens: der deutsche Beamten-Genossenschaftsverband, die Freie Vereinigung der Arbeitnehmerbanken Deutschlands und der Verband deutscher öffentlich-rechtlicher Kreditanstalten.

72 Dies galt auch deshalb, weil die Geltung des Zinsabkommens – und damit der einheitlichen Zinssätze – auch auf diejenigen Kreditinstitute erstreckt wurde, die den vertragsschließenden Verbänden nicht angehörten; s. Erster Teil, Kap. 3, Abschn. 2, § 1 Abs. 1 S. 2 der Vierten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und

Finanzen und zum Schutz des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I S. 699).

73 WALB (1933) 152.

des 19. Jahrhunderts, vor allem aufgrund der durch die Preußenkasse großzügig zur Verfügung gestellten Förderungsmöglichkeiten.<sup>74</sup> Jedoch handelte es sich dabei eher um eine extensive Ausweitung des genuinen Aufgabenfeldes der Genossenschaften, nämlich der Förderung des Handwerks, der Landwirtschaft und des kleinen Handels. Einen offensiven, auf die Veränderung hergebrachter Aufgabenstrukturen ausgerichteten Charakter, wies lediglich das verstärkte Engagement der Kreditgenossenschaft im Spargeschäft auf. Der Vorstoß der Banken in das eigentliche Spargeschäft<sup>75</sup> erfolgte hingegen relativ spät, nämlich zum Ende des hier behandelten Untersuchungszeitraums.

Bei dieser Kräftekonstellation verwundert es nicht, dass es die Sparkassen waren, die die »freie« Konkurrenz propagierten.<sup>76</sup> So hat man es mit der paradoxen Situation zu tun, dass der öffentlich-rechtliche Finanzsektor unter den Bedingungen eines unregulierten Wettbewerbs arbeiten wollte, die privatrechtlichen Banken und Kreditgenossenschaften hingegen auf dessen Regulierung hinwirkten.

Die Selbstregulierungsaktivitäten des Finanzsektors, die auf eine Eindämmung des Wettbewerbs zielten, stellten somit im Ergebnis eine Reaktion auf einen Strukturwandel dar, der von den Sparkassen ausging. Letztlich standen die Sparkassen auf der einen Seite der Front, die Banken und Kreditgenossenschaften – zwischen denen trotz gelegentlicher Konkurrenz weitgehend Friede herrschte<sup>77</sup> – auf der anderen Seite.

## 2. Wechselwirkungen zwischen staatlicher Regulierung und Selbstregulierung

Für die Regelung der Wettbewerbsverhältnisse stehen grundsätzlich zwei Wege offen: staatliche Regulierung oder Selbstregulierung der Marktakteure. Eine umfassende staatliche Regulierung fand – jedenfalls bis zum Erlass des Kreditwirtschaftsgesetzes von 1934, das den Finanzorganisationen aber ebenfalls noch Spielräume der Selbstorganisation offenließ – nicht statt. Die (Aktien-) Banken waren mit der Aktienrechtsnovelle von 1870 aus der Staatsaufsicht entlassen worden.<sup>78</sup> Für die Kreditgenossenschaften galt das privatrechtliche Genossenschaftsrecht, wie es in den Genossenschaftsgesetzen (erst Preußens 1867,<sup>79</sup> dann des Norddeutschen Bundes 1868,<sup>80</sup> schließlich des Reichs 1889<sup>81</sup>)<sup>82</sup> statuiert war. Einen Konzessionszwang gab es nicht, es bedurfte nur der Anmeldung und der Eintragung im Genossenschaftsregister. Dem Registergericht oblag lediglich die Prüfung, ob die formellen Anforderungen des Genossenschaftsgesetzes erfüllt waren;<sup>83</sup> es hatte zwar seit 1889 eine externe Finanzkontrolle stattzufinden, diese oblag aber nicht dem Staat, sondern im Regelfall genossenschaftlichen Revisionsverbänden.<sup>84</sup> Auch gehörte das Kreditgewerbe nicht zu den genehmigungsbedürftigen Gewerben im Sinne der Gewerbeordnung.<sup>85</sup> Unter Staatsaufsicht standen nur Notenbanken. Weitere bankaufsichtsrechtliche Regelungen existierten lediglich für das Depotgeschäft<sup>86</sup> und für Hypothekenbanken.<sup>87</sup> Ansätze einer allgemeinen Bankaufsicht entwickelten sich erst im Gefolge der Weltwirtschaftskrise, als 1931 das Kuratorium für das Bankgewerbe errichtet und ein Reichskommissar eingesetzt wurde, dem insbesondere Informations-

74 CRÜGER (1909) 7 ff.; s. a. TUSCHINSKI (Bearb.) (1928/29) XXXVI: »Viele landwirtschaftliche Spar- und Darlehenskassen sind gegründet worden, um auf diese Weise an den Kredit der Preußenkasse heranzukommen.«

75 Zu beachten ist, dass die Banken durch das Depositengeschäft schon vorher »eigentliche Sparkassenkundschaft« zu sich gezogen hatten, FRITZ (1927) 15.

76 So z. B. HEICHEN (1926).

77 So TUSCHINSKI (1928/29) XL f.; ähnlich WALB (1933) 172.

78 Zum Zustand vor 1870 DÖRR (2013).

79 Gesetz vom 27. März 1867 (PrGS S. 501).

80 Gesetz vom 4. Juli 1868 (BGBl. des Norddeutschen Bundes, S. 415).

81 Gesetz vom 1. Mai 1889 (RGBl. S. 55), neu gefasst durch Gesetz vom 20. Mai 1898 (RGBl. S. 370, 810).

82 Zur Übernahme der preußisch-norddeutschen Kodifikation in das Recht der anderen deutschen Länder s. SCHUBERT (1988) 117–118.

83 S. NIT KRAKENBERGER (1932) § 10 Anm. 9.

84 §§ 51–62 Gesetz vom 1. Mai 1889 (RGBl. S. 55).

85 RULAND (1988) 3.

86 Bankdepotgesetz vom 5. Juli 1896 (RGBl. S. 183); Gesetz über Depot- und Depositengeschäfte vom 22. Juni 1925 (RGBl. I S. 89).

87 Hypothekenbankgesetz vom 13. Juni 1899 (RGBl. S. 375).

befugnisse und eine Ordnungsstrafgewalt übertragen worden waren.<sup>88</sup>

Durchgehend unter Staatsaufsicht standen lediglich die Sparkassen. Die aufsichtsrechtlichen Regularien waren auch das Hauptinstrument der staatlichen Einflussnahme, denn das in Preußen weiterhin die allgemeine gesetzliche Grundlage bildende Sparkassenreglement von 1838 bot keine hinreichenden konkreten Vorgaben für eine den veränderten wirtschaftlichen Bedingungen angepasste Steuerung – oder anders ausgedrückt: Einer Modernisierung des gesetzlichen Sparkassenrechts bedurfte es deshalb nicht, weil ausreichend – legitime – untergesetzliche Ingerenzmöglichkeiten zur Verfügung standen.<sup>89</sup> Dies waren im Wesentlichen drei: die Feinsteuerung durch ministerielle Einzelverfügungen (die aber durch Publikation im Ministerialblatt *de facto* zu allgemeinen Vorgaben wurden), die Steuerung durch ministerielle Runderrlässe und die Genehmigung der Sparkassenstatuten durch die Oberpräsidenten.

Gerade aber durch den Einsatz dieser staatsaufsichtsrechtlichen Instrumentarien wurde die Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Sparkassen wesentlich gefördert. Eine zentrale Rolle spielte dabei eine ministerielle Rundverfügung von 1921, die in Reaktion auf die wirtschaftliche Entwicklung und die prekäre Lage der Sparkassen ein stärkeres Engagement im Banksektor ausdrücklich begrüßte<sup>90</sup> und eine entsprechende Betätigung in dann einzeln aufgelisteten Bereichen gestattete. Insbesondere hob es Obergrenzen für Geschäfte im Scheck-, Depositen- und Kontokorrentverkehr auf, gestattete die Vergabe von Krediten an öffentlich-rechtliche Verbände des Reiches und erlaubte den Ankauf von Wertpapieren. Endgültig legitimiert wurde die Ausweitung der Sparkassenge-

schäfte durch die vom Deutschen Sparkassen- und Giroverband aufgestellte und vom Innenminister gebilligte Mustersatzung,<sup>91</sup> die *de facto* die Quelle des »einheitlichen gemeinsamen deutschen Sparkassenrechts« bildete.<sup>92</sup> Denn die entsprechende Ministerialverfügung empfahl zugleich den Oberpräsidenten, diese bei der Genehmigung von Sparkassenstatuten zugrunde zu legen.<sup>93</sup>

Parallel zur allgemeinen Ausweitung des Geschäftsfeldes versuchte man aber staatlicherseits, damit einhergehenden Auswüchsen entgegenzutreten (auch wenn die staatlichen Vorgaben nur teilweise erfolgreich waren<sup>94</sup>). Moniert wurden das reklamehafte Anbieten höherer Zinssätze,<sup>95</sup> die Vergabe von Großkrediten, zumal außerhalb der örtlichen Grenzen des Gewährverbandes,<sup>96</sup> und die Ausweitung des Personalkredits ohne ausreichende Liquiditätssicherung.<sup>97</sup> Sichtbar wird also, dass sich die Selbstregulierungsbemühungen durchaus in einem staatlichen Rahmen bewegten – jenem Rahmen, der den Sparkassen einerseits das Feld für bankenmäßige Geschäfte eröffnete, aber andererseits eine exzessive Ausnutzung dieser Befugnisse verhindern sollte.<sup>98</sup> In Bezug auf das konkrete Wettbewerbsverhalten – nicht im Hinblick auf das Ansinnen, den Sparkassen bestimmte Geschäftsfelder ganz zu verschließen – zeigten die Vorstöße von Kreditgenossenschaften und Banken doch Wirkung. Letztlich ging davon auch ein Druck auf die Sparkassen aus, in ernsthafte Verhandlungen einzutreten; teilweise hatten die Ministerialverfügungen die Sparkassen auch ausdrücklich auf diesen Weg verwiesen.<sup>99</sup>

Unzutreffend wäre es somit – dem äußeren Schein folgend – die Wettbewerbsabkommen von 1918 und 1928 als rein eigeninitiierte Selbstregulierung einzustufen und das Zinsabkommen

88 Verordnung des Reichspräsidenten über Aktienrecht, Bankaufsicht und über eine Steueramnestie vom 19. September 1931 (RGBl. I S. 493); dazu und zu den begleitenden bankrechtlichen Regularien der Krisenzeit näher RULAND (1988) 152 ff.; MÜLLER (2003) 84 ff.

89 KNEBEL DOEBERITZ (1909) 550–551.

90 Runderlaß des Ministers des Innern vom 15. April 1921 (MBIV Sp. 128): »Im allgemeinen hat die wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre dazu geführt, daß für eine Erweiterung des satzungsmäßigen Geschäfts-

bereichs der Sparkassen Sorge getragen werden muß.« »[...] halten wir es jetzt schon für zweckmäßig, daß gewisse Schranken beseitigt werden, die einer freieren Betätigung der Sparkassen hinderlich waren.«

91 Mustersatzung für Sparkassen 1927 (MBIV Sp. 762).

92 KLEINER (1930) 120.

93 Runderlaß des Ministers des Innern vom 26. Juli 1927 (MBIV Sp. 760).

94 FRITZ (1927) 19.

95 Verfügung des Ministers des Innern vom 4. Dezember 1924 (MBIV Sp. 1166).

96 Verfügung des Ministers des Innern vom 14. Februar 1924 (MBIV Sp. 183).

97 Verfügung des Ministers des Innern vom 23. Mai 1924 (MBIV Sp. 579).

98 Die oben zitierten Ministerialverfügungen stammen alle aus den 1920er Jahren, allerdings ergingen ähnliche Mahnungen auch schon in der Zeit vor 1918. Darauf wird hingewiesen bei GNADENWITZ (1917) 45.

99 Verfügung des Ministers des Innern vom 4. Dezember 1924 (MBIV Sp. 1166), in Bezug auf die Regelung der Zinssätze.

von 1932 als staatlich erzwungene Selbstregulierung. Im ersten Fall haben wir gesehen, wie durch ministerielle Interventionen Verhandlungsdruck auch für die Sparkassen erzeugt wurde. Im Falle des Zinsabkommens zwang die verordnungsrechtliche Fristsetzung zwar letztlich alle Parteien zur Einigung, aber sowohl die Sparkassen- als auch die Bankverbände hatten sich ohnehin schon dafür ausgesprochen, dass über die Zinsen eine Einigung erzielt werden sollte, deren Geltung durch staatliches Recht abzusichern war.<sup>100</sup>

Bei den Steuerungswirkungen, die vom Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG)<sup>101</sup> ausgingen, muss differenziert werden. Natürlich setzen die Normen dieses Gesetzes (das auch für die öffentlich-rechtlichen Sparkassen galt<sup>102</sup>) auch den Wettbewerbsaktivitäten im Finanzbereich Grenzen. Die meisten Tatbestände des Gesetzes betrafen allerdings Fälle, die in den Auseinandersetzungen zwischen den Marktakteuren – folgt man jedenfalls den Verbandszeitschriften – eher eine nur geringe Rolle spielten<sup>103</sup> (oder von vornherein nicht einschlägig sein konnten): unrichtige oder nicht nachweislich wahre Angaben (§§ 3, 14, 15); Ausverkäufe (§§ 6–9); Verstöße gegen Bestimmungen über Quantitäts- und Herkunftsangaben (§ 11) oder die unbefugte Verwendung von Zeichnungen und Vorlagen (§ 18). Einschlägig hingegen wurde § 16 zum Namensschutz, als sich Genossenschaftsinstitute mit der Bezeichnung »Sparkasse« versahen.<sup>104</sup> Diejenige Norm, die zumeist als Beurteilungsmaßstab für das Wettbewerbsverhalten der Finanzinstitute herangezogen wurde, war letztlich die Generalklausel des § 1, die sittenwidrige Wettbewerbshandlungen untersagte. Wie unten noch zu zeigen ist, zog man in der Literatur und in der

tagespolitischen Auseinandersetzung zu anderen Branchen ergangene reichsgerichtliche Entscheidungen heran, um hieraus Vorgaben für das Kreditgewerbe abzuleiten. Somit entfaltete das UWG sehr wohl Steuerungswirkung, wegen der Abstraktheit der maßgeblichen Norm, also der Generalklausel des § 1, aber nur in mittelbarer Weise.

### 3. *Inhaltliche Konturen und organisatorische Strukturen der Selbstregulierung*

In den Wettbewerbsabkommen von 1918 und 1928 hatte man keine Marktaufteilung beschlossen.<sup>105</sup> Anders als in anderen Branchen<sup>106</sup> verzichtete man aber nicht auf den Wettbewerb, sondern versuchte, ihn in geordnete Bahnen zu leiten. Fraglich ist, inwieweit sich die Akteure hierdurch ein eigenes Wettbewerbsrecht schufen. Oft zitiert wurde die Einschätzung des geschäftsführenden Vorstandsmitglieds des Centralverbandes des Deutschen Bank- und Bankiergewerbes Otto Bernstein, die er mit Blick auf das Abkommen von 1928 traf: Hierbei handele es sich eigentlich um einen »Codex der Selbstverständlichkeiten«.<sup>107</sup> Dies trifft letztlich auch auf das Abkommen von 1918 zu. Die Kernregelungen, die den Parteien eine »vornehme« Werbung auftrugen, die direkte oder indirekte Herabsetzung der Konkurrenz verboten und die Ausübung von Druck zur Kundengewinnung sowie die Inanspruchnahme amtlicher Hilfe zur Förderung eigener wirtschaftlicher Zwecke untersagten, lassen sich als Konkretisierung guter Sitten, die über § 1 des UWG zu berücksichtigen waren, ansehen.<sup>108</sup> Dies betraf beispielsweise das Verbot der Inanspruchnahme amtlicher Unterstützung<sup>109</sup> oder eine reklamehafte Anpreisung eigener Leis-

100 LEHMANN (1996) 187.

101 Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom 27. Mai 1896 (RGBl. S. 145) in der Neufassung vom 7. Juni 1909 (RGBl. S. 499).

102 SCHMIDT (1932) 26–27.

103 Zwar wird bei SCHMIDT (1932) 31 ff., dargelegt, dass insbesondere die §§ 3, 4, 14 und 15 von Belang auch für den Wettbewerb zwischen den Finanzinstitutionen sind, an einer Präsentation diesbezüglichen Fallmaterials fehlt es dann aber. Vielmehr werden die Tatbestände der einzelnen Vorschriften abstrakt abgehandelt, ohne konkreten Bezug zum Wettbewerb der genannten Institutionen.

104 S. o. II.1.

105 Dies war als durchaus realistische Option diskutiert worden, WALB (1933) 159.

106 Ein Beispiel wäre der Bereich der Elektrizitätsversorgung, in dem sich die führenden Unternehmen durch Demarkationsverträge gegenseitig Versorgungsgebiete zuwiesen, s. dazu umfassend STIER (1999) 320 ff. Freilich wäre in der Finanzbranche keine gebietliche, sondern nur eine sachliche Aufteilung in Betracht gekommen.

107 Rede Otto Bernsteins auf dem Bankiertag 1928, abgedruckt in: Privatbanken und Sparkassen.

Der Bankiertag billigt das Wettbewerbsabkommen, in: Deutsche Sparkassen-Zeitung 1928, Nr. 107, 1–2.

108 SCHMIDT (1932) 32.

109 Urteil des Reichsgerichts vom 25. Januar 1927, RGZ 116, 28; zur Anwendung dieses Urteils auf dem Finanzsektor BERNSTEIN (1927/28).

tungen mit der Absicht des herabsetzenden Vergleichs.<sup>110</sup> Dass durch die Abkommen neue Normativität geschaffen wurde, lässt sich somit nur in eingeschränktem Maße sagen.

Etwas anderes gilt für das Zinsabkommen. Aber auch hier muss man differenzieren: Die Vorgabe der Zinsvereinheitlichung war staatlich.<sup>111</sup> Der Selbstregulierung der Verbände war lediglich die Bestimmung der konkreten Zinssätze überlassen worden – und auch dies nur in eingeschränktem Maße, da die Regelungen des Abkommens der Zustimmung des Reichskommissars für das Bankwesen bedurften<sup>112</sup> und dieser sein Einverständnis jederzeit zurücknehmen konnte.<sup>113</sup>

Allerdings darf hierbei ein weiterer Modus der Selbstregulierung nicht außer Betracht bleiben, der in den Abkommen normiert wurde. Im Unterschied zur oben beschriebenen normsetzenden Selbstregulierung kann man ihn als normkonkretisierende Selbstregulierung oder als normsetzende Selbstregulierung der zweiten Ebene bezeichnen. Diese Aufgabe oblag den durch das Abkommen geschaffenen Schlichtungsinstitutionen. Generell wurde die interverbandliche Selbstregulierung dadurch gestärkt, dass die detaillierte Bearbeitung von Konflikten diesen Institutionen übertragen wurde. Gleichzeitig sollte damit Ingerenzen der staatlichen Seite vorgebeugt werden. Indirekt kam das schon in den Bestimmungen des Abkommens von 1918 zum Ausdruck: »Gegenseitige Wünsche oder Beschwerden zwischen Sparkassen und Genossenschaften werden im Wege gütlicher Verhandlungen zwischen den zuständigen Unterverbänden zu begleichen gesucht. Im Falle des Bedürfnisses kann dafür ein Ausschuss eingesetzt werden. Soweit eine Einigung nicht erzielt wird, ist der Versuch zu machen, durch die Zentralverbände eine Verständigung zu vermitteln.«<sup>114</sup> Ähnlich, wenngleich etwas ausführlicher, findet sich

eine solche Regelung im Abkommen von 1928.<sup>115</sup> Konkretisiert in Bezug auf die Sparkassen wurde dies in Pkt. I 5 dieses Abkommens: »Soweit sich Beschwerden gegen ein unter behördlicher Aufsicht stehendes Institut richten, soll die Anrufung der Aufsichtsbehörde erst erfolgen, wenn das Schlichtungsverfahren gemäß II 2 nicht zu einer befriedigenden Erledigung geführt hat.« Der bisherigen Praxis, durch Eingaben bei den Ministerien die staatliche Seite zu einem Eingreifen zu bewegen, sollte hiermit ein Riegel vorgeschoben werden.

Neben der Konfliktlösung im Einzelfall tritt aber noch eine weitere Aufgabe hervor, die der normkonkretisierenden Normsetzung. Das Abkommen von 1918 enthielt noch keine dahingehende Regelung,<sup>116</sup> wohl aber das von 1928. Danach sollten – wie bereits oben erwähnt – die Schlichtungsstellen zwar »als solche nicht befugt (sein), über Zinssätze, Provisionssätze und sonstige bankgeschäftliche Bedingungen mit bindender Kraft Vereinbarungen für die im Bezirk ansässigen Mitglieder der von ihnen vertretenen Gruppen zu treffen«. Zu ihrer Aufgabe gehörte es jedoch »derartige Vereinbarungen zwischen den zuständigen örtlichen Vertretungen der Banken, Sparkassen und Genossenschaften vorzubereiten, soweit sich im Zusammenhang mit der sonstigen Tätigkeit der Schlichtungsstellen das Bedürfnis für allgemeine Regelungen der gedachten Art ergibt«. Kam dann eine solche Vereinbarung zwischen den Vertretern der Finanzgruppen zustande, so konnte »von der Schlichtungsstelle bestimmt werden, daß sie als örtliche Richtlinien über die Abgrenzung zwischen legitimem und unzulässigem Wettbewerb anzusehen sind und daß ihre Nichtbeachtung einen Verstoß gegen das Wettbewerbsabkommen darstellt.«<sup>117</sup> Das Wettbewerbsabkommen zog somit eine komplex geregelte zweite Normierungs-

110 Urteil des Reichsgerichts vom 11. März 1927, RGZ 116, 277. Zur Anwendung dieses Urteils auf das Verhältnis zwischen Sparkassen und Banken CALLMANN (1929/30); KESSLER (1929/30).

111 Erster Teil, Kap. 3, Abschn. 2, § 1 Abs. 1 S. 1 der Vierten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutz des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I S. 699).

112 Erster Teil, Kap. 3, Abschn. 2, § 1 Abs. 1 S. 2 der Vierten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zum Schutz des inneren Friedens vom 8. Dezember 1931 (RGBl. I S. 699).

113 Art. 2 Abs. 1 Durchführungsverordnung über die Zinssenkung auf dem Kapitalmarkt vom 9. Januar 1932 (RGBl. I S. 29).

114 Pkt. 1 des Abkommens von 1918.

115 Pkt. I 2 des Abkommens von 1928.

116 Berichtet wird aber, dass die Parteien darüber einig gewesen seien, dass man »Verständigungsausschüsse« mit der Aufgabe der Normkonkretisierung und Konfliktregulierung bilden müsse, HÖRSTMANN (1928) 172.

117 Pkt. II 2 des Abkommens von 1928.

schrift ein. Wie dies praktiziert wurde, ist allerdings nicht bekannt; jedenfalls sind den Verbandszeitschriften keine dahingehenden Informationen zu entnehmen.<sup>118</sup>

Ähnliches – wenngleich anders geregelt – lässt sich beim Zinsabkommen beobachten. Der Basiszinssatz, also der auch für die Berechnung von Spezialzinssätzen maßgebliche »Normalzinssatz«, war nicht im Zinsabkommen bestimmt. Vielmehr war seine Festsetzung dem aus Verbändevertretern zusammengesetzten Zentralen Kreditausschuss überantwortet.<sup>119</sup> Auch hier hat man es also damit zu tun, dass die normkonkretisierende Normierung auf neu geschaffene Gremien übertragen wurde.

Inwieweit es sich dabei um einen typischen Funktionsmodus regulierter Selbstregulierung handelt, wäre zu klären. Ähnliches lässt sich jedenfalls bei einer anderen Vertragsgemeinschaft jener Zeit, der gemeinsamen Selbstverwaltung von Krankenkassen und Kassenärzten, beobachten, die die Richtliniensetzung zur Realisierung der Gesamtabkommen einem Reichsausschuss übertragen.<sup>120</sup> Wenn man noch die – freilich durch staatliche Regelungen – etablierten Organisationsformen der Zwangskartelle der Schlüsselindustrien (Kohle, Stahl, Kali) hinzunimmt, die ähnliche Strukturen mehrstufiger Normsetzung aufwiesen,<sup>121</sup> lässt sich sagen, dass sich in der Weimarer Zeit – denn vorher existierten keine entsprechend komplexen Gebilde – ein mehrstufiges System der selbstregulativen Normsetzung und Normkonkretisierung herausbildete.

#### IV. Schlussbemerkung

Welche Effekte gingen von den Abkommen aus? Zunächst hatte das Wettbewerbsabkommen zwischen den Sparkassen und Kreditgenossenschaften von 1918 die Lage nicht wesentlich entspannt. Zwar war geklärt, dass sich kreditgenossenschaftliche Institute (mit entsprechendem Zusatz) als »Sparkassen«<sup>122</sup> und wiederum Sparkassen sich als »mündelsicher« bezeichnen konnten. Auch hatten die Kreditgenossenschaften dem Prinzip nach das Ausgreifen der Sparkassen ins Bankgeschäft anerkannt. Ansonsten gingen die Auseinandersetzungen aber weiter. Auch das Wettbewerbsabkommen von 1928 trug nicht merklich zur Entspannung bei, schon gar nicht schuf es Frieden. Die Bankenquote von 1930 konstatierte weiterhin ungelöste Konflikte vor allem in Bezug auf offensive und großsprecherische Werbung und gegenseitiges Überbieten bei den Zinssätzen;<sup>123</sup> teilweise empfand man die Reklameregulungen des Abkommens auch als zu restriktiv.<sup>124</sup> Die Banken drängten weiterhin auf eine Beschränkung des Bankgeschäfts der Sparkassen.<sup>125</sup> Und die Sparkassen wurden durch erneute Bemühungen der Banken, im Spargeschäft zu expandieren,<sup>126</sup> aufgeschreckt.<sup>127</sup>

Auch bei den Folgewirkungen des Zinsabkommens von 1931 ist zu differenzieren. Finanzpolitisch war es ein Erfolg, denn zwischen 1931 und 1933 verringerte sich der durchschnittliche Zinssatz von 7,48 % auf 4,67 %.<sup>128</sup> Das Ziel der Zinssenkung wurde somit erreicht. Allerdings führte es nicht zum völligen Ausschluss des Wettbewerbs.

118 Weiteres ließe sich eventuell über die Jahresberichte von Provinzialverbänden entnehmen, die der Autor bisher nicht eingesehen hat. Bei den diesbezüglichen Jahrgängen sind nach Recherchen in der Staatsbibliothek Preußischer Kulturbesitz in starkem Maße Kriegsverluste zu beklagen.

119 § 1 Abs. 1 Abkommen über die Festsetzung von Höchstzinsen für hereingenommene Gelder vom 9. Januar 1932, abgedruckt in: Bank-Archiv 1931/32, 168.

120 Siehe KÄSBAUER (2014) 219 ff.; COLLIN (2014) 191 ff.

121 S. nur HÜBER (1932) 13 ff.

122 Zum Ende der Weimarer Zeit wurde dies gesetzlich anerkannt; siehe

Fünfter Teil, Kap. I, Art. 4 Abs. 2 Dritte Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931 (RGBl. I S. 537, 554). Danach durften sich Kreditgenossenschaften dann »Sparkassen« nennen, wenn sie einem Revisionsverband angeschlossen waren, die finanzielle Solidität also durch entsprechende organisatorische Vorkehrungen abgesichert war.

123 AUSSCHUSS ZUR UNTERSUCHUNG DER ERZEUGUNGS- UND ABSATZBEDINGUNGEN DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (1930) 42 f.

124 KESTERMANN (1937) 59.

125 RÖPER (1973) 49 f.

126 S. a. OPITZ (1929/30), der die Ausweitung dieses Geschäftsfeldes propagierte.

127 Vorstoß der Großbanken?, in: Deutsche Sparkassen-Zeitung 1929, Nr. 137, 1–2; Großbank als Sparkasse? Drei kritische Stimmen. Die Depositen-Werbung der Deutschen Bank und Disconto-Gesellschaft auf dem flachen Lande, in: Deutsche Sparkassen-Zeitung 1929, Nr. 140, 1–2.

128 MÜLLER (2003) 421.

Zwar ist oben gesagt worden, dass das Abkommen teilweise wettbewerbsausschließende Effekte hatte, da es zu einer Reihe von Zinsvereinheitlichungen führte und so hinsichtlich etlicher Bankgeschäfte ein Konditionenkartell schuf. Zahlreiche Konditionen waren jedoch ungeregelt geblieben: die Zinsen für Gelder über 364 Tage, die Höhe von Umsatz- und Kontoführungsprovisionen sowie anderer Gebühren, der Bereich der Valutakreditgeschäfte usw. Zudem verblieben etliche Aspekte, die einer Regelung auch kaum zugänglich waren, ungeregelt, wie die Kredithöhe, die Anforderungen an die Kreditdeckung, die Kreditkontrolle oder bestimmte kundenbezogene Dienste.<sup>129</sup> In der Bankenenquête von 1933 kam man daher zu dem Ergebnis, dass der Konkurrenzkampf nach wie vor »sehr heftig« sei.<sup>130</sup>

Eine grundlegende Änderung dieser – Wettbewerb weiterhin ermöglichenden – Strukturen erfolgte auch in der NS-Zeit nicht. Das Kreditwesengesetz von 1934 verstärkte die staatlichen Einflussmöglichkeiten, beseitigte aber nicht die Rahmenbedingungen, die Konkurrenz zuließen.<sup>131</sup> In dessen Vorfeld, im Rahmen der Bankenenquête von

1933, waren zwischen Vertretern der privaten Banken und der Sparkassen im Wesentlichen die alten Argumente ausgetauscht worden. Die Reichsbank stellte sich – wenn auch aus anderen Motiven – zunächst auf die Seite der Banken, indem sie auf eine restriktive Festsetzung zulässiger Sparkassengeschäfte drängte, rückte jedoch letztlich wieder von dieser Position ab.<sup>132</sup>

Der Regelungsrahmen der Wettbewerbsordnung wurde 1936 perpetuiert. Neben einem Dachabkommen gab es wie schon 1932 ein Soll- und ein Habenzinsabkommen sowie ein Wettbewerbsabkommen. Letzteres entsprach im Wesentlichen jenem der Weimarer Zeit, wenn man von einigen Ergänzungen in Bezug auf Pressewerbung und die Erweiterung der Regeln über den Missbrauch des bargeldlosen Verkehrs absieht.<sup>133</sup> Den Umstrukturierungen der wirtschaftlichen Verbandsordnung im NS-Staat entsprechend, wurden die Schiedsstellen jetzt bei Wirtschafts- und Fachgruppen angesiedelt.<sup>134</sup>

## Bibliographie

- AUSSCHUSS ZUR UNTERSUCHUNG DER ERZEUGUNGS- UND ABSATZBEDINGUNGEN DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (1930), Der Bankkredit. Verhandlungen und Berichte des Unterausschusses für Geld-, Kredit- und Finanzwesen (V. Unterausschuß), Berlin
- BERNSTEIN, OTTO (1927/28), Amtsmißbrauch zu Wettbewerbszwecken, in: Bank-Archiv, 70–71
- BROCKMANN, KARL (1913), Rechtsnatur, Organisation und Zuständigkeit der Centralgenossenschaftskasse, Greifswald (Diss.)
- CALLMANN, RUDOLF (1929/30), Unlauterer Wettbewerb durch Herabsetzung eines Mitbewerbers, in: Bank-Archiv, 248–251
- COLLIN, PETER (2014), Das Berliner Abkommen von 1913 im Spannungsfeld rechtshistorischer Entwicklungstendenzen, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht 32, 173–194
- COLLIN, PETER (2018), Regulierte Selbstregulierung in rechtshistorischer Perspektive. Studien und Materialien (Max Planck Institute for European Legal History Research Paper Series No. 2018-05, subsidia et instrumenta), <http://ssrn.com/abstract=3170912>
- CREMER (1926), Die Arbeitsteilung zwischen Sparkassen, Banken und Genossenschaften, in: Deutsche Sparkassen-Zeitung 61, 1–3
- CRÜGER, HANS (1909), Kritische Bemerkungen zu Entwicklungstendenzen im deutschen Genossenschaftswesen, Berlin
- DÖRR, CHRISTIN (2013), Vom Konzessionszwang zum Normativrecht. Eine Auswertung von Aktienbanksatzungen hinsichtlich aufsichtsrechtlicher Aspekte, Frankfurt a. M.
- FRITZ, BERNHARD MARTIN (1927), Der Kampf zwischen den Sparkassen und den Banken, Berlin
- FRÖHLICH, GEORG (1911), Beiträge zum Depositenproblem. Banken, Sparkassen und Genossenschaften, Berlin (Diss.)

129 WALB (1933) 153 f.

130 WALB (1933) 170.

131 Allgemein zur Entwicklung des Bankwesens in der NS-Zeit HÄUSER (1993) 409 ff.

132 Ausführlich dazu MÜLLER (2003) 178 ff.

133 §§ 5 und 7 Wettbewerbsabkommen vom 22. Dezember 1936, abgedruckt bei FUCHS (1937).

134 Anordnung des Leiters der Reichsgruppe Banken vom 20. Juni 1937 über das Verfahren in Wettbewerbsstreitigkeiten innerhalb der

Reichsgruppe Banken, abgedruckt bei FUCHS (1937) 66–67; Anordnung des Leiters der Reichsgruppe Banken vom 16. Dezember 1935, betr. Einrichtung eines Ausschusses für Wettbewerbs-Angelegenheiten, 67–68.



- FUCHS, HEINRICH (1937), Die Zins- und Wettbewerbsabkommen der Spitzenverbände, Wirtschaftsgruppen und Fachgruppen der Kreditinstitute vom 22. Dezember 1936, Berlin
- GERLICH, ROBERT (1931), Das Liquiditätsproblem im preußischen Sparkassenwesen und die Entwicklung der Liquiditätsverhältnisse seit der Währungsstabilisierung, Ohlau in Schlesien (Diss.)
- GNADENWITZ, E. (1917), Sparkassen und Banken, in: Bank-Archiv, 45–47
- GÖTTING, L. (1917a), Gleichmäßige Behandlung des Schecks durch Sparkassen und Banken, in: Sparkasse, 2–5
- GÖTTING, L. (1917b), Genossenschaften und Banken gegen Sparkassen, in: Sparkasse, 161–163
- GÖTTING, L. (1917c), Neue Angriffe der Banken, in: Sparkasse, 80–83
- GÖTTING, L. (1917d), Die Verständigung mit den Genossenschaften, in: Sparkasse, 261–264
- GÖTTING, L. (1918), Wir und die Banken, in: Sparkasse, 256
- GUINNANE, TIMOTHY W. (2001), Cooperatives as Information Machines: German Rural Credit Cooperatives, 1883–1914, in: *The Journal of Economic History* 61, 366–389
- GUINNANE, TIMOTHY W. (2002), Delegated Monitors, Large and Small: Germany's Banking System, 1800–1914, in: *Journal of Economic Literature* 40, 73–124
- HAHN, MAX (1920–1929), Handbuch der preußischen Sparkassengesetzgebung, 5 Bde., Berlin
- HÄUSER, KARL (1993), Strukturwandlungen in den Bankensystemen vom Ersten Weltkrieg bis 1945. Deutschland, in: POHL, HANS (Hg.), *Europäische Bankengeschichte*, Frankfurt a. M., 394–414
- HÄUSER, KARL (1994), Wettbewerb und Kooperation deutscher Banken 1918–1945, in: *Cooperation and Competition of the European Banks since the Middle of the 19th Century*, Frankfurt a. M., 37–53
- HEICHEN, A. (1926), Die öffentlichen und die privaten Banken. Paritätische Ausgestaltung der Bankverfassung Deutschlands, in: *Deutsche Sparkassen-Zeitung* 103, 4
- HOFFMANN, JOSEF (1931), *Deutsche Sparkasseneinheit*, Berlin
- HOFFMANN, WALTER (1917), Die Tätigkeit der deutschen Sparkassen während des Weltkrieges, in: Bank-Archiv, 101–104
- HOLTFRERICH, CARL-LUDWIG (1985), Auswirkungen der Inflation auf die Struktur des deutschen Kreditgewerbes, in: FELDMAN, GERALD D. (Hg.), *Die Nachwirkungen der Inflation auf die deutsche Geschichte 1924–1933*, München, 187–209
- HÖRSTMANN, ALEXANDER (1928), Die Konkurrenz zwischen öffentlichen Sparkassen und Kreditgenossenschaften, Göttingen (Diss.)
- HUBER, ERNST RUDOLF (1932), *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Tübingen
- KÄSBAUER, ANNA (2014), Die Neuordnung der Rechtsbeziehungen zwischen Ärzten und Krankenkassen durch das Berliner Abkommen vom 23.12.1913, Baden-Baden
- KESSLER, JOACHIM (1929/30), Wohin gehen die Einlagen der Sparkassen und der Banken?, in: Bank-Archiv, 220–222
- KESTERMANN, ALFRED (1937), Die Reformen der landwirtschaftlichen Kreditgenossenschaften nach der Wirtschaftskrise von 1931, Bochum-Langendreer (Diss.)
- KLEINER, ERNST-EBERHARD (1928), Sparkassenpolitische Zeitfrage (Bericht auf der Versammlung der Vorstände des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes in Kassel am 18. September 1928), in: *Deutsche Sparkassen-Zeitung* 109, 2–5
- KLEINER, ERNST-EBERHARD (1930), Die öffentlichen Sparkassen als private Unternehmungen, als unselbständige und als selbständige Anstalten, Berlin (Diss.)
- KNEBEL DOEBERITZ, HUGO VON (1909), Bedarf Preußen eines neuen Sparkassengesetzes?, in: *Preußisches Verwaltungsblatt*, 549–551
- KOBLER-RINGLER, NADJA (2011), Staatliche Eingriffe in das Sparkassenwesen am Beispiel der Sparkassen Köln und Bonn, Bonn
- KRAKENBERGER, PAUL (1932), Reichsgesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften, München
- KÜHNE, W. (1911/12), Wollen die Sparkassen Banken werden? – Der Giroverband der Sparkassen und das Postcheckkonto, in: Bank-Archiv, 341–342
- LADENBURG, HUBERT (1928), Die neuere Entwicklung des Verhältnisses der Badischen Sparkassen und ihrer Girozentrale zum privaten Bankgewerbe, Ludwigshafen (Diss.)
- LEHMANN, KARIN (1996), Die Reaktion der Deutschen Bank und Disconto-Gesellschaft auf die Bankenkrise von 1931, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte* 37, 177–190
- MÜLLER, CHRISTOPH (2003), Die Entstehung des Reichsgesetzes über das Kreditwesen vom 5. Dezember 1934, Berlin
- OBERMAIER, ROBERT (2002), Weichenstellungen. Umstrukturierungen in Bereichen der deutschen Wirtschaft gegen Ende der Weimarer Republik als Wegbereiter für die nationalsozialistische Wirtschaftspolitik, Weiden
- OPTIZ, GEORG (1929/30), Der Sparbrief, in: Bank-Archiv, 97–98
- PROETTEL, THORSTEN (2017), Pfadabhängigkeiten im europäischen Sparkassenwesen: Die Wirkungen der Grundsatzentscheidungen vom Beginn des 19. Jahrhunderts, in: *Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 104, 77–102
- RAUM, STEPHAN (2000), *Wirtschaftsordnung und Bankensystem. Die Geschäftspolitik der bayerischen Sparkassen und ihre Entwicklung zu Universalkreditinstituten (1900–1933)*, Hamburg
- RÖPER, BURKHARDT (1973), Die Wettbewerbsfunktion der deutschen Sparkassen und das Subsidiaritätsprinzip, Berlin
- RUDLOFF, WILHELM (1932), Die Kreditpolitik der Sparkassen nach der Stabilisierung der Währung, Berlin
- RULAND, ANSELM (1988), Zur Entwicklung des Bankaufsichtsrechts bis 1945, Münster (Diss.)
- SCHMIDT, HANS ULRICH (1932), Banken und Sparkassen im Konkurrenzkampf unter Berücksichtigung d. Reichsges. gegen d. unlauteren Wettbewerb v. 7. Juni 1909, Stralsund (Diss.)
- SCHRÖTER, ERICH (1933), Die Besteuerung der öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute und Sparkassen in Deutschland, Gotha (Diss.)
- SCHUBERT, WERNER (1988), Zur Entstehung der Genossenschaftsgesetze Preußens und des Norddeutschen Bundes (1863–1868), in: *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte (Germanistische Abteilung)* 105, 97–121
- SPENGLER, MARK (2008), Die Entstehung des Scheckgesetzes vom 11. März 1908, Frankfurt a. M.

- STIER, BERNHARD (1999), Staat und Strom, Ubstadt-Weiher
- THOL, CAROLIN (2017), Poverty Relief and Financial Inclusion: Savings Banks in Nineteenth Century Germany, in: Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte 104, 203–236
- TUSCHINSKI, K. (Bearb.) (1928/29), Handbuch der Kredit-Genossenschaften, Bd. 1, Berlin
- WALB, ERNST (1933), Übersetzung und Konkurrenz im deutschen Kreditapparat, in: Untersuchungen des Bankwesens 1933, Bd. 1, I. Teil: Vorbereitendes Material (Ansprachen und Referate), Berlin, 113–195
- WIXFORTH, HARALD (2004), Banken und Lobbyismus in der Weimarer Republik und der NS-Diktatur, in: Bankenlobbyismus. 26. Symposium am 4. Juni 2003 im Hause der Landesbank Hessen-Thüringen, Frankfurt a. M., 31–56
- WYSOCKI, JOSEF (1980), Untersuchungen zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte der deutschen Sparkassen, Stuttgart