

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Dr. Hermann Otto Solms, Carl-Ludwig Thiele, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/1074 –**

Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen § 40 des Kreditwesengesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Bezeichnung „Sparkasse“ oder eine Bezeichnung, in der das Wort „Sparkasse“ enthalten ist, dürfen gemäß § 40 des Kreditwesengesetzes (KWG) grundsätzlich nur öffentlich-rechtliche Sparkassen führen. Dieser Namensschutz für öffentlich-rechtliche Institute verstößt nach Überzeugung der EU-Kommission gegen die Kapital- und Niederlassungsfreiheit im europäischen Binnenmarkt (Handelsblatt vom 14. März 2006).

Die EU-Kommission wird daher voraussichtlich am 29. März 2006 auf Betreiben des EU-Binnenmarkt-Kommissars Charlie McCreevy ein EU-Vertragsverletzungsverfahren des damaligen Binnenmarkt-Kommissars Frits Bolkestein aus dem Jahr 2003 wieder aufgreifen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung führt zu dem Vertragsverletzungsverfahren, welcher Gegenstand der Kleinen Anfrage ist, derzeit Gespräche mit den zuständigen Dienststellen der Kommission. Diese Gespräche sind noch nicht abgeschlossen. Im Hinblick auf das offene Verfahren sind die nachfolgenden Antworten nicht als eine abschließende Äußerung der Bundesregierung in dieser Angelegenheit zu verstehen.

1. Wie ist der Sachstand des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland wegen § 40 KWG, und in welcher Weise bereitet sich die Bundesregierung auf die bevorstehende Wiederaufnahme des Verfahrens vor?

In dem fraglichen Vertragsverletzungsverfahren (Verfahren Nr. 2002/4930) hatte die Kommission im April 2003 ein Mahnschreiben an die Bundesregierung

gerichtet, das nach Abgabe der deutschen Stellungnahme dann jedoch zunächst nicht weiter verfolgt worden war. Dem Vernehmen nach erwägt die Kommission jetzt zwar eine Fortsetzung des Verfahrens, indem sie eine „begründete Stellungnahme“ an Deutschland richtet. Ob und wann ein solcher Beschluss gefasst wird, ist jedoch offen. Falls seitens der Kommission die Abgabe einer „begründeten Stellungnahme“ beschlossen werden sollte, wird die Bundesregierung die dort zu erhebenden gemeinschaftsrechtlichen Bedenken im Einzelnen prüfen.

2. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass der Schutz des Namens „Sparkasse“ gemäß § 40 KWG den europarechtlichen Vorgaben, insbesondere den Artikeln 43 und 49 EG-Vertrag, entspricht, und wie begründet sie ihre Auffassung?

Die Bundesregierung ist der Ansicht, dass der Schutz des Namens „Sparkasse“ gemäß § 40 KWG den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen entspricht. Eine Beschränkung der Niederlassungs- bzw. Dienstleistungsfreiheit liegt nicht vor, da § 40 KWG weder das „Ob“ noch das „Wie“ der Niederlassung oder der Dienstleistungserbringung regelt. Er enthält auch kein Ver- oder Gebot, das etwa konkrete Kredit- oder Finanzdienstleistungen ausschließlich einer bestimmten Kategorie von Kreditinstituten vorbehalten sind. Die Bezeichnung „Sparkasse“ ist auch weder rechtlich noch tatsächlich Voraussetzung dafür, sich in einem bestimmten Geschäftsfeld zu betätigen. Der Bezeichnungsschutz des § 40 KWG dient vielmehr dem Schutz des Wirtschaftsverkehrs und der Verbraucher. Von daher ist er aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zumindest gerechtfertigt. Der Verbraucher verbindet nämlich mit der Bezeichnung „Sparkasse“ solche Kreditinstitute, die besondere Strukturmerkmale aufweisen (z. B. öffentliche Trägerschaft, regionale Ausrichtung, besondere Einlagensicherheit, bestimmte gesetzlich vorgeschriebene Serviceleistungen etc.) und vertraut in die gesetzlich garantierten Vorgaben. Zudem ist die Regelung des § 40 KWG durch die Bereichsausnahme des Artikels 295 EG gedeckt.

3. Beabsichtigt die Bundesregierung eine Novellierung von § 40 KWG, um die Vorschrift den europarechtlichen Vorgaben anzupassen?

Da die Bundesregierung keinen Verstoß gegen die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen erkennen kann, stellt sich die Frage nach einer Novellierung des § 40 KWG zurzeit nicht.

4. Wie wirkt sich § 40 KWG nach Ansicht der Bundesregierung auf die Wettbewerbssituation im deutschen Bankensektor aus?

Der Schutz der Bezeichnung „Sparkasse“ in § 40 KWG dient der erforderlichen Unterscheidbarkeit der Sparkassen von privaten Kreditinstituten und Genossenschaftsbanken und schützt die Träger dieses Namens vor Verwechslungen im Rechtsverkehr. Dies führt im Ergebnis zu einer Verstärkung der Transparenz im Wettbewerb und fördert ihn so. Ein Vor- oder Nachteil für eine Bankengruppe ist nicht erkennbar.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Drei-Säulen-Modells im Bankensektor?

Das historisch gewachsene Drei-Säulen-Modell trägt seit Jahrzehnten zur Stabilität des deutschen Finanz- und Wirtschaftssystems bei. Es sichert zudem eine flächendeckende Versorgung aller Bevölkerungsgruppen mit kostengünstigen

Bank- und Finanzdienstleistungen. Seine Anpassungsfähigkeit hat das Drei-Säulen-System wiederholt unter Beweis gestellt, zuletzt beim Wegfall von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung am 19. Juli 2005. Auch in Zukunft wird sich das Bankensystem der Herausforderung rasch entwickelnder internationaler Finanzmärkte stellen müssen. Die Konsolidierungsbemühungen innerhalb der Säulen, die säulenübergreifenden Kooperationen und nicht zuletzt die wieder erstarkende Ertragslage der Institute belegen die hohe Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit des Drei-Säulen-Systems.

6. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bankensektors zu fördern?

Wegen der gestiegenen Bedeutung der Finanzmärkte enthält der Koalitionsvertrag erstmals ein eigenes Kapitel zur Finanzmarktpolitik; die darin genannten Maßnahmen zielen auch auf die Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bankensektors ab. So soll insbesondere die nationale Umsetzung von EU-Richtlinien grundsätzlich eins zu eins erfolgen, wobei nationale Spielräume im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit genutzt werden. Dies betrifft die Umsetzung bereits bestehender Regelungen wie etwa der Übernahmerrichtlinie, der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente, der Transparenzrichtlinie, Basel II oder der Dritten Geldwäscherichtlinie ebenso wie die derzeit beispielsweise noch in Verhandlung stehende Verbraucherkreditrichtlinie und die Richtlinie über den Rechtsrahmen für Zahlungsdienste.

Darüber hinaus sieht der Koalitionsvertrag vor, dass zur Erleichterung der Kreditvergabe durch die Banken auch die Regulierung der Finanzaufsicht auf das notwendige Maß zurückgeführt wird, und die Aufsichtsstandards mit Augenmaß und in gleicher Weise wie in den anderen Mitgliedstaaten der EU angewandt werden. Durch Entbürokratisierung des aufsichtsrechtlichen Meldewesens, Vereinfachung des Verwaltungshandelns und verbesserte Regulierung wird auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit des deutschen Bankensektors gestärkt.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Auslegung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu § 40 KWG, dass sämtliche Überschüsse einer Sparkasse gemeinnützig verwendet werden müssen?

Der Standpunkt der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zur gemeinnützigen Verwendung der Überschüsse einer Sparkasse ist differenzierter als die Frage es suggeriert. Die BaFin stellt regelmäßig darauf ab, welche Merkmale für den historisch gewachsenen Begriff der „öffentlich-rechtlichen Sparkasse“ typisch bzw. typprägend sind. Dazu zählen die Rechtsform (vollrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts), die eigene Bankerlaubnis, ein sparkasseneigenes Vermögen, öffentlich-rechtliche Anteilseigner, die unmittelbare Anbindung an die Kommune durch öffentlich-rechtliche Trägerschaft, das Regionalprinzip, eine am Gemeinwohl orientierte Sparkassenaufgabe, eine gemeinnützige Gewinnverwendung.

8. Wie hoch sind die Bilanzsummen der Landesbanken und Sparkassen im Verhältnis zu den Bilanzsummen der Genossenschafts- und privaten Banken in Deutschland?

Gemessen an der Bilanzsumme aller in Deutschland gemeldeten Institute weisen die Landesbanken und Sparkassen zusammengefasst einen Anteil von 34,5 Prozent, der Genossenschaftssektor einen Anteil von 11,8 Prozent sowie die Kreditbanken einen Anteil von 28 Prozent auf.*

9. Wie hoch ist der Anteil der ausländischen Banken an der Bilanzsumme aller Institute des Bankensektors in Deutschland?

Der Anteil der ausländischen Banken an der Bilanzsumme aller in Deutschland gemeldeten Institute des Bankensektors in Deutschland betrug per Dezember 2005 10,5 Prozent.

10. Wie hoch ist der Anteil ausländischer Banken an der Bilanzsumme aller Institute des jeweiligen Bankensektors in den übrigen EU-Staaten?

Der Anteil ausländischer Banken an den Bilanzsummen aller Institute in den übrigen EU-Staaten kann nicht angegeben werden, da die hierfür notwendigen Basisdaten der anderen EU-Staaten nicht vorliegen.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung den Marktanteil der Landesbanken und Sparkassen unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsintensität im Verhältnis zu den übrigen EU-Staaten?

Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern herrscht im deutschen Bankensystem ein intensiver Wettbewerb. Der Marktanteil der fünf größten deutschen Banken (auf Basis der Bilanzsumme) beträgt gerade einmal 22 Prozent (in Belgien, Finnland, Niederlande mehr als 80 Prozent; in Frankreich, Spanien, Irland mehr als 40 Prozent, in Großbritannien mehr als 30 Prozent). Die Sparkassen-Finanzgruppe ist mit ihren fast 500 Instituten und einem Marktanteil von 37 Prozent (auf Basis des Geschäftsvolumens in 2003) eine wichtige Säule des deutschen Bankensystems. Sparkassen und Landesbanken sind fester Bestandteil des intensiven Wettbewerbs, der zu vergleichsweise niedrigen Gebühren und Provisionen von Bank- und Finanzdienstleistungen zugunsten der Endverbraucher führt.

12. Ist die Bundesregierung der Meinung, dass die deutsche Kreditwirtschaft eine optimale, marktgerechte Versorgung der deutschen Wirtschaft mit Finanzdienstleistungen gewährleistet?

Insbesondere aufgrund der unterschiedlichen geschäftlichen Orientierung der Kreditinstitute in den drei deutschen Banken-Säulen kann die flächendeckende Versorgung von Privat- und Geschäftsleuten mit Bank- und Finanzdienstleistungen

* Die genannten Verhältnisangaben sowie die zugrunde liegenden Bilanzsummen können der beigefügten Übersicht (Anlage) entnommen werden. Die Angaben zu den Bilanzsummen basieren auf den Meldungen zur Monatlichen Bilanzstatistik der Banken (MFIs) per Ende Dezember 2005, abgedruckt in Tabelle IV. 2. des statistischen Anhangs zum Monatsbericht März 2006 der Deutschen Bundesbank. Hierbei ist zu beachten, dass die Werte aus der monatlichen Bilanzstatistik in der Regel nicht den Bilanzsummen des geprüften Jahresabschlusses der einbezogenen Institute entsprechen, da diese durch Bewertungsansätze, die im handelsrechtlichen Jahresabschluss per Dezember erfolgen, abweichen können. Die Zahlen aus den Jahresabschlüssen per Dezember 2005 liegen der Bundesbank noch nicht vor.

gen als gesichert angesehen werden. Hierzu tragen neben den Sparkassen auch der Genossenschaftssektor sowie private Kreditbanken mit ihrem Filialnetz bei.

Das deutsche Bankensystem ist strukturellen Herausforderungen in den vergangenen Jahren erfolgreich begegnet. Übermäßig hohe Kostenbelastungen konnten abgebaut werden. Das Prinzip der risikoorientierten Margen hat zunehmend Einzug im Kreditgeschäft gehalten. Die Entwicklung der Provisionserträge hat sich wieder verbessert.

Alle Bankengruppen in Deutschland unterliegen einem tiefgreifenden Umstrukturierungsprozess. Die fortschreitende Bankenkonsolidierung, die ansteigende Wachstumsdynamik der deutschen Wirtschaft sowie die positive Börsenentwicklung stärken die Ertragslage der Kreditwirtschaft nachhaltig.

13. Beabsichtigt die Bundesregierung auf die BaFin einzuwirken, eine andere Auslegung des § 40 KWG vorzunehmen?

Nach Auffassung der Bundesregierung legt die BaFin den § 40 KWG gesetzeskonform aus.

14. In welcher Form will die Bundesregierung sicherstellen, dass jeder Erwerber der Bankgesellschaft Berlin den Namen „Sparkasse“ weiterführen kann?

Zur Erreichung des vorstehend genannten Ziels führt die Bundesregierung derzeit Gespräche mit den zuständigen Dienststellen der EU-Kommission.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung die aktuellen Untersuchungen und Einschätzungen von Sachverständigenrat und Internationalem Währungsfonds?

Soweit der Sachverständigenrat in seinen Jahresgutachten auf die dynamische Entwicklung im Bankensektor und auf den Finanzmärkten hinweist, erscheinen die Untersuchungen grundsätzlich plausibel. Der Tatsache, dass sich das deutsche Finanzsystem in einem grundlegenden Wandel von einem bankbasierten System hin zu einem stärker marktorientierten System befindet – das zeigt sich etwa in der zunehmenden Nutzung kapitalmarktbasierter Finanzierungsinstrumente, dem Wachstum des Marktes für Beteiligungskapital und in der zunehmenden Bedeutung institutioneller Investoren – wird auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung Rechnung getragen.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) ist in seinem Bericht zur Artikel IV Konsultation im Oktober 2005 der Auffassung, dass eine säulenübergreifende Konsolidierung im Bankensektor und die Öffnung für private Kapitalgeber zu flexibleren Reaktionen auf Stresssituationen und zu mehr Innovationen führen können. Diese Maßnahmen seien nötig, um die unterdurchschnittliche Profitabilität des deutschen Bankensystems zu erhöhen. Die Einschätzung des IWF zum Drei-Säulen-System wird von der Bundesregierung in dieser Allgemeinheit nicht geteilt. Das deutsche Bankensystem ist stabil und wettbewerbsintensiv, was die Kreditinstitute zu innovativen, kostengünstigen Finanzdienstleistungen anregt.

Die vom IWF kritisierte geringe Profitabilität ist nicht für das gesamte Bankensystem zutreffend und differenzierter zu analysieren. Die Profitabilität der Großbanken lag in den letzten Jahren tatsächlich unter dem europäischen Durchschnitt. Sparkassen und Kreditgenossenschaften wiesen jedoch zufriedenstellende und stabile Eigenkapitalrenditen auf. Die Situation der Großbanken sollte

daher nicht auf das gesamte Bankensystem übertragen werden. Zudem ist die unterdurchschnittliche Profitabilität der Großbanken nicht nur auf geringe Einnahmen, sondern überwiegend auf die in den Jahren 2001 bis 2004 gebildeten weit überdurchschnittlichen Wertberichtigungen zurückzuführen. Zudem ist seit 2005 eine deutliche Verbesserung der Ertragslage spürbar.

16. Wie begründet die Bundesregierung den unterschiedlichen Namensschutz der Volksbanken in § 39 Abs. 2 KWG gegenüber dem der Sparkassen in § 40 Abs. 1 KWG.

Die Bezeichnungsschutzvorschriften im KWG spiegeln das öffentliche Interesse wider, dass Firmenbezeichnungen, die traditionsgemäß nur von Kreditinstituten gebraucht werden, auf diese beschränkt bleiben. Unterschiede beruhen darauf, dass sich innerhalb des Kreditgewerbes für bestimmte Sparten Bezeichnungen herausgebildet haben, die in der Öffentlichkeit die Vorstellung besonderer Geschäftsarten, eines bestimmten Kundenkreises oder spezieller Sicherungseinrichtungen hervorrufen. Sie sollen gegen Gebrauch durch andere Kreditinstitute geschützt werden.

So schützt § 39 Abs. 2 KWG die Bezeichnung „Volksbank“ oder eine Bezeichnung, in der das Wort „Volksbank“ enthalten ist. Diese Bezeichnung hat sich für die Kreditgenossenschaften als typisch mittelständische Unternehmen mit Genossenhaftung und gesetzlichen Prüfungseinrichtungen entwickelt. Seit 1961 ist sie solchen Kreditinstituten vorbehalten, die in der Rechtsform einer eingetragenen Genossenschaft betrieben werden und einem Prüfungsverband angehören.

Die in § 40 Abs. 1 KWG geschützte Bezeichnung „Sparkasse“ hat sich in langer historischer Entwicklung für die öffentlich-rechtlichen, einer Sonderaufsicht unterliegenden Sparkassen eingeführt. Öffentlich-rechtliche Sparkassen sind von Gemeinden, Landkreisen oder Zweckverbänden errichtete, rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts; grundsätzlich ist nur ihnen diese Bezeichnung vorbehalten.

