

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Frank Schäffler, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/9850 –**

Struktur und Effizienz des deutschen Bankensystems

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung hat am 17. Juni 2008 seine Expertise „Das deutsche Finanzsystem: Effizienz steigern – Stabilität erhöhen“ vorgelegt.

Darin empfiehlt er, den öffentlich-rechtlichen Bankensektor neu zu ordnen, die Landesbanken zu privatisieren und bei den Sparkassen den öffentlichen Auftrag vom operativen Bankgeschäft zu trennen.

Auch die Bundeskanzlerin, Dr. Angela Merkel, hält das deutsche Bankensystem für „verbesserungsfähig“ (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18. Juni 2008). Der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, Michael Glos, sieht „Reformbedürfnisse im öffentlich-rechtlichen Bankensektor“.

1. Wie bewertet die Bundesregierung das Gutachten des Sachverständigenrats?

Die Bundesregierung begrüßt und teilt die Einschätzung des Rates, dass das deutsche Finanzsystem grundsätzlich stabil ist und seine Aufgaben in der Summe gut erfüllt. Die Bundesregierung sieht das Gutachten des Sachverständigenrates als einen wichtigen Beitrag zur laufenden Diskussion über das deutsche Finanzsystem an.

2. Teilt die Bundesregierung die Forderung des Sachverständigenrats bezüglich der Privatisierung von Landesbanken und Sparkassen?

Es wird davon ausgegangen, dass die Frage auf den vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Formwandel bei Landesbanken und Sparkassen von einer Anstalt öffentlichen Rechts in die privatrechtliche Form einer Aktiengesellschaft abzielt. Die Frage der Rechtsform von Sparkassen und Landesbanken sowie die damit verbundene Trägerschaft bzw. Anteilseignerstruktur obliegen in erster

Linie der Beurteilung durch die zuständigen Bundesländer; eine Regelung erfolgt durch den Landesgesetzgeber. Einige Bundesländer haben – wie in den Fällen der HSH Nordbank, der Landesbank Berlin und der WestLB – den Formwandel in Aktiengesellschaften bereits gesetzlich geregelt.

Grundsätzlich kann ein Rechtsformwandel eine Möglichkeit darstellen, beispielsweise verstärkt Mittel des Kapitalmarktes zu nutzen bzw. Beteiligungsstrukturen zu gestalten. Ob und gegebenenfalls welchen Weg die Bundesländer aber letztendlich beschreiten, ist allein deren Entscheidung überlassen.

3. Wie bewertet die Bundesregierung die Erfahrungen, die in Italien, Frankreich, Österreich und Spanien bezüglich der Öffnung des Sparkassensektors gemacht wurden, und sieht sie darin ein Vorbild für Deutschland?

Die Bundesregierung nimmt Entwicklungen an den europäischen Bankenmärkten jederzeit mit Interesse zur Kenntnis. Allerdings obliegen in Deutschland im Sparkassensektor Fragen der Rechtsform und der Beteiligung anderer den zuständigen Gesetzgebern der jeweiligen Bundesländer. Ergänzend siehe Antworten zu den Fragen 2, 4, 12 und 13.

4. Inwieweit hält die Bundesregierung das deutsche Finanzsystem für verbesserungsfähig, und inwieweit sieht sie Reformbedürfnisse?

Es wird davon ausgegangen, dass sich diese Frage auf das deutsche Bankensystem bezieht. Hierzu weist die Bundesregierung darauf hin, dass die Aufsicht der Kreditinstitute sich auf der Ebene des Bundes nach den Vorschriften des Kreditwesengesetzes (KWG) richtet und hierbei im Mittelpunkt Vorschriften zur Einhaltung von Eigenkapital- und Liquiditätskennziffern stehen. Fragen der Konsolidierung, der Wahl der Rechtsform und der Beteiligung anderer obliegen der Entscheidung der Eigentümer und den verantwortlichen Organen der Kreditinstitute.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, das Finanzsystem leiste in Deutschland einen geringeren Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung als in anderen europäischen Ländern und die Zuwachsraten seien im Mittel der letzten zehn Jahre zudem negativ gewesen?

Die Bundesregierung nimmt die Datenlage zur Kenntnis.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, die These, dass die niedrigen Erträge in Deutschland auf einen deutlich höheren Wettbewerb als in anderen Ländern zurückzuführen seien, lasse sich nicht bestätigen, insbesondere schlugen sich die geringen Gewinne nicht zugunsten der Bankkunden in einer überdurchschnittlichen Verzinsung von Spareinlagen oder unterdurchschnittlichen Zinsen für Unternehmenskredite nieder?

Siehe Antwort zu Frage 17.

7. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, eine andauernde Ertragsschwäche könne irgendwann zu einem Stabilitätsproblem werden?

Nach gegenwärtiger Einschätzung der Bundesregierung verfügen das deutsche Finanzsystem und insbesondere auch der Bankensektor über eine Robustheit, die keine ernsthaften Stabilitätsprobleme erwarten lässt.

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, es gebe Hinweise, dass sich der hohe Anteil von Banken im öffentlichen Besitz nachteilig auf die Leistungsfähigkeit des Finanzsystems bei der Lenkung von Kapital in die jeweils produktivsten Verwendungen auswirken könnte?

Bei dieser Aussage handelt es sich um eine abstrakte Bewertung, die anhand empirischer Werte nicht eindeutig nachweisbar ist.

9. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, dass Unternehmen, die Kredite von Landesbanken erhalten, eine niedrigere totale Faktorproduktivität aufwiesen als Unternehmen mit einer Kreditbank als Hausbank; in abgeschwächter Form finde sich dieser Befund auch bei Unternehmen, die eine Sparkasse als Hausbank haben?

Nach Einschätzung der Bundesregierung kann eine niedrige totale Faktorproduktivität von Kreditnehmern aus dem Unternehmensbereich unterschiedliche Ursachen aufweisen. Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 8.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, die Fragmentierung im deutschen Bankensystem sei im internationalen Vergleich immer noch hoch?

Die Kennziffern der Europäischen Zentralbank zeigen, dass der Konzentrationsgrad des deutschen Bankenmarkts im Vergleich zu den anderen Ländern der Europäischen Union am niedrigsten ist.

11. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, als Ursachen der aktuellen Finanzmarktkrise seien insbesondere eine zu lange expansive Geldpolitik in den Vereinigten Staaten, die Devisenmarktpolitik einer Reihe von Schwellenländern, die Vernachlässigung der Überwachung individueller Kreditbeziehungen im Rahmen der Verbriefung und Strukturierung von Forderungen sowie die nur scheinbare Disintermediation des Kreditgeschäfts durch die Nutzung von auf Kreditlinien angewiesene Zweckgesellschaften eben dieser Banken zu nennen?

Die Ursachen der aktuellen Finanzmarktkrise hat der Sachverständigenrat bereits in seinem letzten Jahresgutachten analysiert und ein Zusammentreffen makroökonomischer und finanzmarktspezifischer Faktoren identifiziert. Die Bundesregierung stimmt der Ursachenanalyse des Sachverständigenrates im Wesentlichen zu. Die Analyse des Sachverständigenrates stimmt im Übrigen auch weitgehend mit der Ursachenanalyse des Forums für Finanzstabilität (FSF) überein (FSF-Bericht zu Enhancing Market and Institutional Resilience vom 7. April 2008).

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung des Sachverständigenrats, bezüglich der Sparkassen den politischen Einfluss der öffentlichen Eigentümer möglichst zurückzudrängen und auf dem Wege der Umwandlung in Aktiengesellschaften die Veräußerbarkeit von Anteilen an Sparkassen grundsätzlich zu ermöglichen sowie analog zum Vorgehen in Italien das Eigentum an Stiftungen zu übertragen, denen künftig die Wahrnehmung des öffentlichen Auftrags obliege?

Fragen der Rechtsform und der Eigentümerstruktur von Sparkassen obliegen der Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer bzw. der Sparkassengesetzgebung. Ob und gegebenenfalls welcher Weg beschritten wird, haben die betroffenen Eigentümer und verantwortlichen Gebietskörperschaften, zu denen der Bund nicht gehört, zu beurteilen und zu entscheiden.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die Forderung des Sachverständigenrats, im Anschluss an die Umwandlung der Institute in Aktiengesellschaften sollten alle Landesbanken privatisiert werden, indem die noch von den Ländern gehaltenen Aktienanteile auf weniger als 25 Prozent zurückgeführt werden?

Fragen der Rechtsform und der Beteiligungsstruktur von Landesbanken obliegen der Zuständigkeit der jeweiligen Bundesländer bzw. der Landesgesetzgebung. Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 2.

14. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, ein Grund für die vergleichsweise geringe internationale Übernahmeaktivität von deutschen Banken sei die hohe Zersplitterung des Bankenmarktes?

Die Bundesregierung teilt die Beobachtung, dass deutsche Banken in der Vergangenheit eher unterdurchschnittlich an internationalen Bankenfusionen und -übernahmen beteiligt waren. Dabei ist zu beachten, dass einige deutsche Banken insbesondere in Mittel- und Osteuropa in den letzten Jahren durchaus nennenswerte Beteiligungen erworben haben.

15. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, das Motiv für Bankenfusionen in Deutschland scheinbar mehrheitlich ein defensives zu sein?

Geschäftspolitische Entscheidungen, einschließlich Fragen der Konsolidierungen, obliegen allein den verantwortlichen Organen der Kreditinstitute. Auch nach Erkenntnissen der Bundesregierung stehen strategische Ergänzungen der Geschäftsbereiche bei Fusionen zwischen Kreditinstituten überwiegend nicht im Vordergrund. Ergänzend siehe Antwort zu Frage 14.

16. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, das deutsche Bankensystem weise im internationalen Vergleich seit etwa zehn Jahren einen deutlichen Rückgang der Rentabilität auf?

Der Rückgang der Profitabilität des deutschen Bankensystems im internationalen Vergleich ist zu einem wesentlichen Teil auf die Wachstumsschwäche der deutschen Wirtschaft zu Beginn der Dekade zurückzuführen.

Seit dem Jahr 2004 bis zum Einsetzen der Finanzmarkturbulenzen Mitte 2007 war allerdings ein Aufholprozess zu erkennen, in dem sich sowohl die Rentabilität als auch die Risikotragfähigkeit der deutschen Banken deutlich verbessert hat.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, die Zinsen für Einlagen in Deutschland lägen etwa im Durchschnitt des Euro-Raums, die Kreditzinsen hingegen seien höher als der Durchschnitt des Euro-Raums?

Nach Angaben der Deutschen Bundesbank lagen die Zinsen für kurzfristige Einlagen von privaten Haushalten und nichtfinanziellen Kapitalgesellschaften während des gesamten Zeitraums, für den harmonisierte Daten vorliegen (ab Januar 2003), in Deutschland und im Euro-Raum auf einem vergleichbaren Niveau. Täglich fällige Einlagen hingegen wurden in Deutschland deutlich höher verzinst, der Unterschied weitete sich im Zeitverlauf sogar aus. Insofern ist nach Einschätzung der Deutschen Bundesbank die Aussage, dass Einlagen in Deutschland in etwa wie im Durchschnitt des Euro-Raums verzinst werden, nur in Teilen korrekt.

Auch bei den Kreditzinsen zeigt sich in Abhängigkeit von Zinsbindungsfristen und in Abhängigkeit von der Bedeutung, den das Kreditsegment für den deutschen Markt hat, ein differenziertes Bild. Die Deutsche Bundesbank benennt folgende Entwicklungen:

- Die Überziehungskredite an private Haushalte wurden in Deutschland zunehmend höher bepreist als im Euro-Raum.
- Für Konsumentenkredite zeigt sich dagegen ein gemischtes Bild: Die Zinsen für Kredite mit einer anfänglichen Zinsbindung von über ein bis fünf Jahre, die im Euro-Raum volumenmäßig die dominante Kategorie darstellen, lagen in Deutschland unter den Zinsen im Euro-Raum in dieser Kategorie. Indessen wird für die in Deutschland zumeist vorherrschende Kategorie der Konsumentenkredite mit anfänglicher Zinsbindung über fünf Jahre ein höheres Zinsniveau als im Euro-Raum ausgewiesen. Aktuell haben sich die Zinsen für diese Kategorie in beiden Regionen stark angenähert.
- Ein beträchtlicher Zinsunterschied lässt sich für variable Wohnungsbaukredite und Kredite mit anfänglicher Zinsbindung bis zu einem Jahr feststellen, wobei diese Kategorie in Deutschland nur eine sehr untergeordnete Bedeutung hat. Bei Betrachtung der Wohnungsbaukredite mit längerer Zinsbindung zeigen sich nur geringe Unterschiede im Zinsniveau zwischen Deutschland und dem Euro-Raum. Insbesondere am aktuellen Rand ist auch hier eine deutliche Annäherung feststellbar.
- Überziehungskredite an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften wurden in Deutschland ebenfalls deutlich höher als im Euro-Raum bepreist. Die Zinsen für kleinvolumige Kredite haben sich während des Betrachtungszeitraums einander immer stärker angenähert, mittlerweile liegen sie in dieser Kategorie in Deutschland sogar unter denen im Euro-Raum. Seit etwa zwei Jahren hat sich auch die Differenz der Zinsen für Kredite über 1 Mio. Euro an nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften beträchtlich verringert. Während das Zinsniveau zwischen 2003 und 2006 in Deutschland noch deutlich über demjenigen im Euro-Raum lag, lässt sich – insbesondere bei längerer Zinsbindung – aktuell kaum mehr ein Unterschied feststellen.

Die Aussage, dass Kreditzinsen in Deutschland über dem Durchschnitt im Euro-Raum liegen, trifft also nicht generell zu.

Ein möglicher Grund für das teilweise höhere Niveau der deutschen Kreditzinsen ist der hohe Anteil von Krediten mit langfristiger Zinsbindung bei der deutschen Kreditvergabe. Es ist davon auszugehen, dass die deutschen Kreditlaufzeiten im Rahmen der EWU-Zinsstatistik insbesondere in den längerfristigen Laufzeitenbändern (über fünf Jahre) am oberen Ende liegen. Damit ergeben sich für Deutschland automatisch höher ausgewiesene Zinsniveaus. Aussagekräftig wäre aber nur ein Vergleich über einen gesamten Kreditzyklus hinweg; in Zeiten steigender Zinsen erweist sich eine längerfristige Zinsbindung als Vorteil für den Kunden.

18. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, die Landesbanken wiesen eine, verglichen mit dem gesamten Bankensystem, besonders ausgeprägte Ertragsschwäche auf?

Die Einschätzung der Deutschen Bundesbank legt nahe, zwischen den Landesbanken zu differenzieren, da die Ertragslage der einzelnen Institute sehr heterogen ausfällt. So reicht beispielsweise nach Angaben der Deutschen Bundesbank die Bandbreite der Eigenkapitalrenditen bei den Landesbanken in den Jahren 2005 bis 2007

- für das Jahr 2005 von 1,2 Prozent bis 14,5 Prozent,
- für das Jahr 2006 von 5,5 Prozent bis 14,9 Prozent
- und für das Jahr 2007 von –33,9 Prozent bis 10,3 Prozent.

19. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, dass das deutsche Bankensystem im internationalen Vergleich eine sehr geringe Rentabilität aufweise und die Probleme primär auf der Ertragsseite lägen?

Siehe Antwort zu Frage 16.

20. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, das traditionelle Geschäftsmodell der Landesbanken sei schon seit langem obsolet geworden?

Die Bundesregierung nimmt die aktuellen Diskussionen unter den Anteilseignern der Landesbanken um die Zukunft der Landesbanken und die Überarbeitung der Geschäftsmodelle mit großem Interesse zur Kenntnis. Hierbei ist – auch im Hinblick auf die Antwort zu Frage 18 – auf die Heterogenität der Situation der einzelnen Landesbanken hinzuweisen.

21. Wie beurteilt die Bundesregierung die Feststellung des Sachverständigenrats, die Arbeitsteilung zwischen der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht und der Deutschen Bundesbank sei wenig zweckmäßig?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Sachverständigenrates nicht. Der Gesetzgeber hat mit der Gründung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) im Jahr 2002 eine schlagkräftige und moderne Allfinanzaufsicht geschaffen. Die Zusammenarbeit der BaFin mit der Deutschen Bundesbank hat sich in der Praxis bewährt. Im Übrigen hat die neu gefasste Aufsichtsrichtlinie vom Februar 2008 die Aufgaben von der BaFin und der Deutschen Bundesbank präzisiert, was die Effizienz der Aufsicht weiter verbessert und damit auch den beaufsichtigten Instituten zugute kommt.

22. Hat die Bundesregierung das Gutachten bereits an die Länder weitergeleitet?

Auf Anregung der Bundesregierung wurde das Gutachten durch den Sachverständigenrat am 19. Juni 2008 an die Staatskanzleien der Länder versandt.

23. Welches weitere Vorgehen erwartet die Bundesregierung von den Ländern?

Die Vorschläge des Rates müssen zunächst bei den Eigentümern der Landesbanken und Sparkassen, den Ländern, Gemeinden, Kreisen und Sparkassenverbänden diskutiert und bewertet werden.

24. Inwieweit sieht die Bundesregierung in ihrem Zuständigkeitsbereich Handlungsbedarf und Handlungsmöglichkeiten?

Die Bundesregierung hat keine direkten Handlungsmöglichkeiten. Diese liegen bei den Eigentümern der Landesbanken und Sparkassen, den Ländern, Gemeinden, Kreisen und Sparkassenverbänden.

25. Wie will sie diese nutzen?

Siehe Antwort zu Frage 24.

26. Plant die Bundesregierung Änderungen im Kreditwesengesetz oder anderen Gesetzen, und wenn ja, welche, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung plant in nächster Zeit keine Änderungen des KWG bzw. keine gesetzlichen Änderungen, die sich auf die in den Fragen 2 bis 21 benannten Themenstellungen beziehen. Im Übrigen siehe Antwort zu Frage 24.

