

September 2023

Stellungnahme zur Enquetekommission Krisenfeste Gesellschaft

Handlungsfeld 4 – Ökonomische Aspekte von Krisen

Der Sparkassenverband Baden-Württemberg (SVBW) fördert das öffentliche Sparkassenwesen und die Zusammenarbeit innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe und koordiniert vielfältige Aktivitäten. Er stärkt somit die Position der baden-württembergischen Sparkassen als Dienstleister für ihre Kundinnen und Kunden und verbessert gemeinsam mit ihnen das Service- und Produktangebot. Der SVBW unterstützt die Sparkassen bei der Ausrichtung auf veränderte Rahmenbedingungen und ermöglicht den gemeinschaftlichen öffentlichen Auftritt mit den Verbundunternehmen. Er bietet weiterhin ein umfangreiches Aus- und Fortbildungsprogramm für Sparkassenmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in der baden-württembergischen Sparkassenakademie. Außerdem prüft der Verband die baden-württembergischen Sparkassen und ihre Tochtergesellschaften über seine Prüfungsstelle. Der SVBW übernimmt also Verantwortung für Wirtschaft und Gesellschaft der Region gleichermaßen. Ferner berät der Verband die Rechtsaufsichtsbehörden der Sparkassen und steht in engem Kontakt zum Landtag, der Landesregierung von Baden-Württemberg und den zuständigen Ministerien sowie zu anderen Verbänden und Institutionen. Der SVBW unterhält zur Klärung und Vermittlung bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Mitgliedssparkassen und deren Kunden eine Schlichtungsstelle.

In Deutschland hat sich ein dreigliedriges Bankensystem bestehend aus öffentlich-rechtlichen Sparkassen, Genossenschaftsbanken und Privatbanken bewährt. Sparkassen stellen gemeinsam mit den Genossenschaftsbanken aufgrund ihrer regionalen Präsenz und ihrer hohen Vor-Ort-Expertise die Grundversorgung breiter Bevölkerungskreise und des Mittelstands mit Finanzmitteln sicher.

Derzeit gibt es 50 Sparkassen in Baden-Württemberg, deren Bilanzsummen zwischen 500 Millionen und 15 Milliarden Euro liegen. Gemäß aktuellen Erhebungen ist über die Hälfte der baden-württembergischen Bevölkerung Kunde der Sparkassen. Knapp die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner Baden-Württembergs unterhält ihre/ seine Hauptbankverbindung bei einer Sparkasse. Damit sind die Sparkassen Marktführer im Privatkundengeschäft in Baden-Württemberg. Aber auch im Firmenkundengeschäft sind Sparkassen in Baden-Württemberg Marktführer. Deutlich über die Hälfte der Unternehmen in Baden-Württemberg unterhält eine Bankverbindung zu einer Sparkasse. Dies zeigt, dass Sparkassen eine Schlüsselstellung bei der flächendeckenden Versorgung mit Finanzdienstleistungen zukommt. Sie treffen ihre unternehmerischen Entscheidungen eigenverantwortlich mit dem Ziel, die langfristige Leistungsfähigkeit zur Erfüllung des öffentlichen Auftrags als flächendeckender Allfinanzanbieter für alle Bevölkerungskreise und wichtigster Kreditversorger des Mittelstands zu sichern.

Dass Sparkassen ihrem öffentlichen Auftrag gerade auch in herausfordernden Zeiten gerecht werden, hat sich in der Vergangenheit wiederholt gezeigt.

Trotz aller Probleme in der Finanzkrise 2008/09 hat das Finanzsystem in Deutschland und Baden-Württemberg eine hohe Resilienz gezeigt. Denn die Kreditversorgung der Realwirtschaft war trotz vielfältiger Probleme gewährleistet. Dies ist vor allem den Sparkassen zu verdanken. Sparkassen haben gemeinsam mit den Genossenschaftsbanken eine Kreditklemme verhindert und so stabilisierend in der Finanzkrise gewirkt.

Während in der Hochphase der Krise (Ende 2007-2010) etliche Banken (Auslandsbanken -1,2 Milliarden Euro/ -3 % auf 37 Milliarden Euro und Großbanken -15,2 Milliarden Euro/ -8 % auf 169 Milliarden Euro) ihre Kredite an Unternehmen und Selbstständige in Deutschland abgebaut haben, haben Sparkassen (+33,3 Milliarden Euro/ +12 % auf 317 Milliarden Euro) die Kredite an Unternehmen und Selbstständige ausgebaut. Allein die Sparkassen in Baden-Württemberg haben ihre Kredite an Unternehmen und Selbstständige von Ende 2007 bis 2010 um 5 Milliarden Euro bzw. 12 % auf 45,9 Milliarden Euro erhöht.

Auch im Privatkundengeschäft haben Sparkassen in Baden-Württemberg ihre Geschäftspolitik während der Krise nicht verändert. Im Gegenteil, durch das solide Geschäftsmodell, die hohe Sicherheit durch die Institutssicherung innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe, langjährige Kundenbeziehungen und dem damit verbundenen Kundenvertrauen sind die Kundeneinlagen bei den Sparkassen in Baden-Württemberg in der Hochphase der Krise von Ende 2007 bis 2010 um 11 Milliarden Euro auf 111 Milliarden Euro gestiegen. Die Kundinnen und Kunden können darauf vertrauen, dass ihre Einlagen bei den Sparkassen sicher sind. In der Vergangenheit hat noch keine Kundin oder Kunde bei einer Sparkasse auch nur einen Cent ihres/ seines Geldes verloren.

Auch in der Corona-Pandemie haben Sparkassen ihre Kundinnen und Kunden durch die Krise begleitet. Vom ersten Tag der Pandemie sind Sparkassen voll handlungsfähig geblieben und haben die Bargeldversorgung, das Online-Banking sowie die Liquiditätssicherung des Mittelstands und der Wirtschaft insgesamt vollumfänglich garantiert.

In vielen zehntausend Beratungsgesprächen, die sowohl in den Filialen als auch digital stattfanden, haben die Sparkassen mit ihren Kundinnen und Kunden Lösungen für finanzielle Engpässe gesucht und gefunden. Neben der Aussetzung von Ratenzahlungen handelte es sich hierbei in erster Linie um neue Kredite, Überbrückungsgelder und natürlich die Zuschuss- und Förderkreditangebote aus den Programmen der staatlichen Förderbank KfW sowie der landeseigenen L-Bank und der Bürgschaftsbank.

Die Kreditzusagen an Unternehmen und Selbstständige wurden im 1. Halbjahr 2020 in der Hochphase der Pandemie mit insgesamt 8,1 Milliarden Euro in kürzester Zeit deutlich ausgeweitet (Vorjahreszeitraum: 6,7 Milliarden Euro).

Insgesamt haben die Sparkassen in der Corona-Krise zehntausende Kredite gestundet mit in der Spitze bis zu 1,7 Milliarden Euro. Gemeinsam mit der Landesbank Baden-Württemberg (LBBW) wurden seit März 2020 fast 10.000 coronabedingte Förderkredite mit einem Volumen von 2,4 Milliarden Euro durch die Sparkassen in Baden-Württemberg vermittelt.

Sparkassen wurden somit ihrer Verantwortung als Marktführer in dieser besonders herausfordernden Zeit gerecht, denn nur mit ihnen konnten die Hilfen des Landes und des Bundes überhaupt erst ihre Adressaten vor allem im Mittelstand und bei den Selbständigen erreichen.

Zählt man die Landesbanken hinzu, sind die öffentlich-rechtlichen Finanzinstitute mit 50 Prozent am Steueraufkommen des Kreditgewerbes beteiligt. Auch damit tragen sie dazu bei, den Wohlstand der Menschen und Unternehmen in Deutschland nachhaltig zu stärken und die Lebensqualität zu verbessern. Die baden-württembergischen Sparkassen haben allein in den letzten fünf Jahren gewinnabhängige Steuern in Höhe von deutlich über 2 Milliarden Euro bezahlt.

Weitere Aspekte, die die Bedeutung der Sparkassen als Stabilisator gerade auch in Krisenzeiten zeigen, sind ihre Rollen als Auftraggeber für die regionale Wirtschaft und insbesondere für das Handwerk und als gesellschaftlicher Förderer vor Ort durch Spenden und Sponsoring. Sparkassen sind eine unerlässliche Stütze des gesellschaftlichen Engagements: Dazu gehören Sportvereine, Theater und Chöre ebenso wie Schulen und Hochschulen, soziale Projekte und der Umweltschutz. Sie sind der größte nichtstaatliche Sport- sowie Kunst- und Kulturförderer. Das Volumen der Förderleistungen (Spenden, Stiftungsausschüttungen, Sponsoring etc.) betrug 2022 insgesamt über 61 Millionen Euro; davon flossen fast 38 Millionen Euro in kulturelle und soziale Projekte. Damit leisten die baden-württembergischen Sparkassen weiterhin einen großen Beitrag für das kulturelle und soziale Leben in der Region.

Bei den großen Flüchtlingswellen 2015/16 wie auch 2022 infolge des Ukraine-Kriegs haben Sparkassen gezeigt, dass sie der erste Ansprechpartner sind, wenn es um Girokonten und die Bargeldversorgung geht. Allein die Sparkassen in Baden-Württemberg haben innerhalb kürzester Zeit mehrere zehntausend Flüchtlinge mit Girokonten versorgt. Damit stellen die Sparkassen den Großteil der Konten für Geflüchtete und Bedürftige zur Verfügung. Darüber hinaus haben die Sparkassen in Baden-Württemberg für kommunale oder private Initiativen rund um die Flüchtlingshilfe gespendet - sowohl für Projekte in Baden-Württemberg als auch für Hilfe vor Ort. Viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Sparkassenorganisation haben sich zudem ehrenamtlich in der Flüchtlingshilfe engagiert.

Eine weitere Herausforderung stellt die Digitalisierung dar. Im Zuge dessen ändern sich die Bedürfnisse und das Verhalten der Kundinnen und Kunden. Während die Kundennachfrage nach digitalen Zugangswegen bzw. Dienstleistungen erheblich zunimmt, sinkt die Kundenfrequenz in klassischen Filialen seit Jahren. Dieser Herausforderung stellen sich die Sparkassen erfolgreich. Sie bieten auf der einen Seite digitale Angebote an und verbessern mit dem Ausbau des Online-Bankings und mobiler Bankdienstleistungen über Apps das Serviceangebot für die Kundinnen und Kunden. Auf der anderen Seite sind und bleiben Sparkassen mit ihren Filialen vor Ort in der Fläche präsent und sichern so die flächendeckende Versorgung mit Finanzdienstleistungen. In Baden-Württemberg verfügen die Sparkassen über 1.859 Geschäftsstellen.

Des Weiteren stellt die ökologische Transformation der Wirtschaft unsere Gesellschaft vor große Herausforderungen. Sie benötigt enorme Investitionen, die ohne Sparkassen nicht zu stemmen sind. Allerdings belasten die umfangreichen und hochkomplexen Berichtspflichten und Vorgaben in der Taxonomie-Verordnung die Unternehmen massiv. Gerade für den Mittelstand in Baden-Württemberg und seine Hauptkreditgeber wie Sparkassen mit teilweise bis zu 50 Prozent Marktanteil in der Mittelstandsfinanzierung wird die Transformation so zu einem kaum mehr zu stemmenden bürokratischen Kraftakt, der sie im Wettbewerb auch benachteiligt und ungleich stärker belastet als große Unternehmen. Ohne die kleinen und mittleren Unternehmen, die das Rückgrat der Wirtschaft in Baden-Württemberg bilden und ihre verlässliche Kreditfinanzierung durch kleine und mittlere Kreditinstitute wie Sparkassen wird es aber auf der anderen Seite keine erfolgreiche Transformation im Land geben können.

Jüngst hat das Südwest-Konsortium unter Beteiligung der Mehrheit der Sparkassen in Baden-Württemberg und der SV Sparkassenversicherung Anteile am Übertragungsnetzbetreiber TransnetBW erworben. So können erhebliche Investitionen in den Ausbau des deutschen Übertragungsnetzes fließen, der für eine erfolgreiche Energiewende essentiell ist. Als größte Kapitalsammelstelle des Landes, der über die Hälfte der Einwohnerinnen und Einwohner in Baden-Württemberg ihr Geld anvertrauen, werden Sparkassen ihren Beitrag zum Gelingen der Energiewende leisten.

All diese Beispiele zeigen, dass die Finanzwirtschaft für die Wirtschaft und Gesellschaft systemrelevant ist. Sparkassen nehmen mit ihrem öffentlichen Auftrag eine besondere Rolle ein und fungieren in Krisen als Stabilitätsanker. Sparkassen müssen daher zwingend funktionsfähig bleiben, um ihrer Rolle auch in Zukunft gerecht werden zu können. Dafür bedarf es jedoch gewisser Rahmenbedingungen.

Seit dem Ausbruch der Finanz- und Bankenkrise wurden zahlreiche Regulierungsmaßnahmen ergriffen, die den europäischen Bankenmarkt stabilisieren und damit ein erneutes

Aufflammen der Bankenkrise verhindern sollten. Der Grundgedanke nach mehr Stabilität unter europäischen Banken ist nachvollziehbar und richtig. Eine zielgerichtete Regulierung muss dabei aber auch der Vielfalt des europäischen Finanzsektors Rechnung tragen. Dies geschieht allerdings bislang nur unzureichend. So werden kleinere und mittlere Institute mit einem regional ausgerichteten und vergleichsweise risikoarmen Geschäftsmodell - wie Sparkassen - häufig der gleichen Regulierung unterworfen wie global aufgestellte Großbanken. Und dies, obwohl Sparkassen nicht Verursacher der Finanzkrise 2007 waren und auch bei den Anfang 2023 aufgetretenen Verwerfungen am US-Bankenmarkt nicht beteiligt waren. Vielmehr sind es die Sparkassen, die während der Krisen der letzten Jahre durch die Ausweitung ihres Kreditengagements eine Kreditklemme verhindert haben und den Sparern sichere Anlagemöglichkeiten geboten haben. Die bisherige Regulierung belastet daher kleine und mittlere Institute unverhältnismäßig stark. Insbesondere die umfangreichen Melde- und Dokumentationspflichten stellen eine zunehmende Herausforderung für diese Institute dar. Dies führt zu einem steigenden Personal-, IT- und Kostenaufwand, der durch seinen starken Fixkostencharakter besonders kleinere Institute unverhältnismäßig stark belastet.

Um der Vielfalt des europäischen Bankensektors und damit auch der Größe der europäischen Banken Rechnung zu tragen, ist eine konsequente proportionale Ausgestaltung des Regelwerks erforderlich. Die Einführung einer wirklichen „Small and Simple Banking Box“ würde zu einer deutlichen Entlastung kleinerer und mittlerer Institute wie Sparkassen und Genossenschaftsbanken führen. Konkret sollten Erleichterungen für kleine, nicht komplexe Institute als Standardprozess bei neuen Regulierungsvorhaben etabliert werden. Bei jeder neuen Vorgabe sollte eine am Proportionalitätsgrundsatz ausgerichtete Version mitgeliefert werden, die vor allem den durch die Regulierung verursachten Aufwand reduziert, ohne dabei die Finanzstabilität zu gefährden.

Bei bereits bestehenden Regulierungsanforderungen bedarf es unter anderem deutlicher Erleichterungen im Meldewesen. Wichtig sind auch Erleichterungen beim aufsichtlichen Überprüfungs- und Bewertungsprozess (Supervisory Review and Evaluation Process - SREP) und der Eigenmittelzielkennziffer. Diese Eigenmittelzuschläge sind von Ermessensspielräumen geprägt mit der Folge, dass die hieran anknüpfenden Eigenkapitalanforderungen oft intransparent und in ihrer Höhe schwer nachvollziehbar sind. Vor diesem Hintergrund sollte geprüft werden, kleine, nicht komplexe Institute vom SREP ebenso wie von der Eigenmittelzielkennziffer auszunehmen.

Im Zentrum der nach der Finanzkrise erfolgten grundlegenden Reform des Finanzmarktsystems steht Basel III als ein weltweit geltendes System, das durch die Eigenkapitalverordnung (CRR) und der Eigenkapitalrichtlinie (CRD) in europäisches Recht und die Richtlinie wiederum in deutsches Recht umgesetzt wurde. Mit diesem Regelwerk wurden die Eigenkapitalvorgaben deutlich erhöht. Die schon unter Basel II erforderliche Grundausrüstung von 8 % Eigenkapital wurde verschärft, so dass die baden-württembergischen Sparkassen heute eine Eigenkapitalanforderung von knapp 13% erfüllen müssen. U.a. wurde die Quote für das harte Kernkapital von ursprünglich 2 % bis 2019 auf 4,5 % angehoben. Hinzu kommen Puffer, wie z.B. der Kapitalerhaltungspuffer oder ein antizyklischer Kapitalpuffer.

Darüber hinaus wird im aufsichtlichen Überprüfungsprozess (SREP) beurteilt, ob Geschäftsmodell, Unternehmensführung, Kapitalausstattung und Liquidität einer Bank über den gesetzlichen Standard hinausgehende Kapitalaufschläge erfordern. Im Zuge des Bankenpakets der EU, das voraussichtlich Ende dieses Jahres/ Anfang nächsten Jahres seinen Abschluss finden wird, zeichnet sich ab, dass der Eigenkapitalbedarf der Sparkassen weiter steigen wird. Proberechnungen zeigen, dass dieser im Durchschnitt der Institute bis zu 7 Prozent höher ausfallen wird.

Immer höhere Eigenkapitalanforderungen und steigende Eigenkapitalbedarfe gilt es bei Sparkassen mit einem vergleichsweise risikoarmen Geschäftsmodell unbedingt zu vermeiden, da dies die Kreditvergabe deutlich verteuern und damit einschränken wird.

In der Vergangenheit wurden wiederholt Stimmen zu einer Vergemeinschaftung der Einlagensicherung in Europa laut. Die EU-Kommission hat hierzu auch einen Vorschlag vorgelegt. Die Sparkassen-Finanzgruppe als auch die Bundesregierung sowie der baden-württembergische Landtag und die Landesregierung lehnen dies ab. Die zurückgelegten Mittel für die Absicherung der Sparerinnen und Sparer in Baden-Württemberg und Deutschland dürfen nicht als Haftungsmasse für in Schieflage geratene Banken in anderen Ländern zweckentfremdet werden. Das würde in Baden-Württemberg bzw. in Deutschland das große Vertrauen der Menschen und Unternehmen in die Sicherheit der Ersparnisse untergraben und die einlagenfinanzierte Kreditvergabe an den Mittelstand schwächen.

Die hohe Sicherheit der Spargelder und die Leistungsfähigkeit der regional ausgerichteten kleineren und mittleren Kreditinstitute in Deutschland sind ein tragendes Element unserer erfolgreichen mittelständischen Wirtschaft. Die kleinen und mittleren Unternehmen sind zur Finanzierung von Investitionen, Arbeitsplätzen und Wachstum auf Kredite angewiesen, die ihre Hauptkreditgeber, die Sparkassen und Genossenschaftsbanken, vor Ort über Kundeneinlagen refinanzieren. Ohne eine hohe Sicherheit der Ersparnisse können stabile mittelständisch geprägte Wirtschafts- und Finanzierungskreisläufe, wie wir sie flächendeckend haben, nicht funktionieren.

Auch kritisch zu betrachten sind die jüngst vorgestellten Vorschläge der EU-Kommission zur Reform der Bankenabwicklung und Einlagensicherung. Sie bedrohen die bestehenden gut funktionierenden Institutssicherungssysteme von Sparkassen und Genossenschaftsbanken. Schnelle und pragmatische Stabilisierungsmaßnahmen zur Abwendung eines Problemfalls wären so künftig nicht mehr wie bisher möglich. Zudem dürften die Vorschläge nicht dazu genutzt werden, eine europäische Einlagensicherung durch die Hintertür einzubringen.