

## Argumente und Positionen

# Mittelstand braucht Freiraum! Ein dringlicher Appell aus der Perspektive seiner Finanzierungspartner

### **Executive Summary**

Mittelständische Unternehmen sind ein bedeutender Pfeiler der europäischen Wirtschaft. Sie sorgen für Innovationskraft und Beschäftigung. Doch während sie versuchen, sich in einer Welt des Wandels – Nachhaltigkeit, Digitalisierung und Finanzierung – zu behaupten, treffen sie auf ein alles überwucherndes Netz aus Bürokratie und Regulierungen: DSGVO, Lieferkettengesetze, Nachhaltigkeitsberichte. Die Liste ist lang und wird immer komplexer.

Politischen Praktikern bietet dieses Papier des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV) einen klaren Blick auf die Lage und verdeutlicht: Wenn wir nicht handeln, bricht das Rückgrat unserer Wirtschaft unter der Last der Vorschriften. Die Botschaft ist ebenso simpel wie dringend: Weniger Bürokratie, mehr Freiraum. Das Argumentationspapier liefert praxisnahe Vorschläge, wie der Mittelstand von der Politik entlastet werden kann – von vereinfachten Berichtspflichten bis hin zu unterstützenden Finanzierungslösungen.

Wer sich politisch mit der Zukunft unserer Wirtschaft beschäftigt, sollte diesen Appell lesen, um konkrete Ansätze zu verstehen, die dem Mittelstand den benötigten Freiraum geben – und damit auch die Zukunft Europas sichern.

Die Europäische Kommission richtet den Fokus ihrer Anstrengungen in den bevorstehenden fünf Jahren auf die Wettbewerbsfähigkeit Europas. Nach Jahrzehnten der Globalisierung wächst der Protektionismus, und Souveränität impliziert regional geschlossene Lieferketten. Insbesondere die robusten und oft stark spezialisierten mittelständischen Wirtschaftsstrukturen in Deutschland, Österreich, Norditalien, den Niederlanden und den skandinavischen Ländern tragen in diesen Zeiten des Wandels zu Europas Stabilität und zur Innovationskraft bei.

In Deutschland gibt es etwa 600 Großunternehmen mit mehr als 2000 Beschäftigten. Dem stehen 3,2 Millionen kleine und mittlere (KMU) sowie Kleinst-Unternehmen (im Folgenden zusammen: „Mittelstand“) gegenüber. Dieses weite Mittelstandsfeld prägt Deutschlands Wirtschaft mit seiner Dynamik, Anpassungsfähigkeit und Erneuerungskraft maßgeblich.

Doch dieser Mittelstand steht unter Druck. Als Hauptfinanzierer mittelständischer Strukturen in Deutschland sehen die Sparkassen und ihre Verbundpartner mit Sorge, dass EU-Kommission und -Parlament mit einer massiven Steigerung von detaillierten Regularien für fast alle Lebensbereiche schlichtweg für Überforderung sorgen. Das gilt insbesondere für die Wirtschaft: DSGVO, Lieferkettengesetz, Verbraucherschutz, sektorbezogene Verordnungen

und Richtlinien, der Vollzug zuständiger Aufsichtsbehörden – die Anzahl mittelbar oder unmittelbar zu beachtender Vorschriften wächst ungebremst.

Dabei muss die Wirtschaft auch die dringend erforderliche Transformation stemmen: Für den Wandel der Realwirtschaft in Richtung Nachhaltigkeit prognostiziert der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) allein bis 2030 einen Investitionsbedarf von 1,1 Billionen Euro. Ungefähr die Hälfte werden die kleinen und mittleren Unternehmen tragen müssen. Während ein Teil aus Eigenmitteln erbracht werden kann, schätzt der Verband das Finanzierungsvolumen für KMU auf 290 Milliarden Euro, bei steigender Tendenz bis zur angestrebten Klimaneutralität.

Die Sparkassen appellieren an die Entscheidungsträger, mittelständische Strukturen nicht preiszugeben. Anders als Großkonzerne oder wirtschaftliche Monostrukturen kann der Mittelstand keinen korporatistischen Interessendruck ausüben, mithin stehen ihm auch keine wirksamen Stellhebel zur Verfügung. Die Folge ist: KMU und Kleinstunternehmen treten schleichend und leise aus dem Markt aus.

Die Ziele der EU mögen nachvollziehbar sein, die für den Mittelstand unerfüllbaren bürokratischen Regulierungsaufwände sind es nicht. Viele Mittelständler sind sozusagen

„too small to comply“, und die zusätzlichen Regulierungskosten lähmen die Gesamtwirtschaft.

Wenn aber gerade diejenigen auf der Strecke bleiben, die das Rückgrat von Wettbewerbs- und Innovationskraft bilden und zugleich Wirtschaft und Finanzsystem stabilisieren, kann die Politik am Ende nur noch feststellen: Operation gelungen, Patient tot. Damit es nicht so weit kommt, möchten die Sparkassen Lösungsansätze für drei wesentliche Zukunftsbereiche vorschlagen: Nachhaltigkeit, Digitalisierung und Finanzierung.

### **Soziale und ökologische Verantwortung**

Die gesamte Wirtschaft muss sich bekanntlich auf nachhaltigere und sozialere Arten des Wirtschaftens einstellen. Der deutsche Mittelstand stellt sich tagtäglich seiner sozialen und ökologischen Verantwortung. Themen in diesem Zusammenhang sind beispielsweise Dekarbonisierung, ökologisches Bauen, nachhaltige Tierhaltung, regionale Produkte, Diversität und Arbeitsschutz.

**Beispiel Klassifizierungs- und Berichtsstandards:** Ange-sichts der in Rede stehenden Volumina erscheint es umso wichtiger, den Transformationsfortschritt der deutschen Wirtschaft transparenter zu machen. Ohne freiwillige und pragmatisch anwendbare Klassifizierungs- und Berichtsstandards fehlt es dem Mittelstand hier nicht nur an Orientierung, sondern vor allem auch an Möglichkeiten, den Fortschritt zu dokumentieren und damit öffentlich zu machen.

**Beispiel Lieferkettenvorgaben:** Vorgaben zur Nachverfolgung von Lieferketten sollen den Schutz der Menschenrechte verbessern, indem sie Unternehmen zur Einhaltung von Menschenrechts- und Umweltstandards in ihrer gesamten Lieferkette verpflichten. Gemäß dem nationalen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) müssen Unternehmen mit Sitz in Deutschland jährlich einen Bericht über die Erfüllung ihrer Sorgfaltspflichten erstellen.

Die neue EU-Lieferkettenrichtlinie geht in einigen Punkten sogar über das deutsche LkSG hinaus und wird dieses weiter verschärfen. Zwar fallen erst Unternehmen mit mehr als 1000 Mitarbeitenden unter das LkSG. Dennoch ist der Mittelstand oftmals indirekt ebenso betroffen, weil er Teil der Lieferkette von berichtspflichtigen Unternehmen ist (s. u.).

Diese Anforderungen stellen Mittelständler zum Teil vor enorme bürokratische und finanzielle Herausforderungen. Wenn Mittelständler ihren Zuliefererstatus behalten oder nicht von Ausschreibungen ausgeschlossen werden möchten, müssen sie sich diesen Anforderungen vollumfänglich unterwerfen.

Um den Mittelstand effektiv vor einer indirekten Anwendung der Vorgaben zur Nachverfolgung von Lieferketten zu bewahren, könnte beispielsweise eine Bagatellgrenze

eingeführt werden, ab der Zuliefererbeziehungen von Mittelständlern von den Informationsanforderungen ausgenommen sind. Auch die in der Wachstumsinitiative der Bundesregierung avisierten verbindlichen Standards zur Informationsgewinnung bei Mittelständlern in der Lieferkette könnten helfen, den Aufwand zu begrenzen.

**Beispiel Nachhaltigkeitsberichterstattung:** Die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) vereinheitlicht als EU-Richtlinie die Pflichten in der Nachhaltigkeitsberichterstattung für Unternehmen in der EU und weitet sie deutlich aus. Die Richtlinie hat zum Ziel, einheitliche, vergleichbare und verlässliche Nachhaltigkeitsinformationen von Unternehmen zu erhalten, um Stakeholdern eine bessere Bewertung von Nachhaltigkeitsleistungen zu ermöglichen. Die verbindlichen und komplexen Berichtsinhalte stellen alle Unternehmen vor erhebliche Herausforderungen, Mittelständler aber vor besonders große.

Um den Mittelstand zu entlasten, sind nicht börsennotierte Kleinste, kleine und mittlere Unternehmen zu Recht zwar von der Berichtspflicht ausgenommen. In der Praxis fällt aber auch der Mittelstand unter eine indirekte Berichtspflicht, insofern er oftmals Teil der Lieferkette berichtspflichtiger Großunternehmen ist. CSRD-berichtspflichtige Unternehmen fordern beispielsweise Informationen über den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck ihrer mittelständischen Zulieferer, um ihre eigene Treibhausgasbilanz aufstellen zu können.

Bei einer notwendigen Novellierung der CSRD sollte für den Mittelstand eine Begrenzung der relevanten Lieferkette („Value Chain Cap“) festgelegt werden, um einen unkontrollierten Trickle-down-Effekt, der die Mittelständler überlasten würde, zu verhindern und um Rechtssicherheit für die berichtspflichtigen Unternehmen zu schaffen.

### **Digitalisierung meistern**

Mittlerweile gibt es 113 europäische Gesetze, die den digitalen Sektor regulieren sollen. Die Mehrheit der Verordnungen, Richtlinien und Durchführungsbeschlüsse wurde in der vorigen Legislatur auf den Weg gebracht. Die Gesetze greifen ineinander und befassen sich mit verschiedenen Aspekten der digitalen Transformation, von Datenschutz und Cybersicherheit bis zu E-Commerce und künstlicher Intelligenz (KI). Der Gesetzgeber verbindet mit der Vielzahl der Vorhaben das Ziel, Verbraucher und Bürger zu schützen, einen fairen Wettbewerb zu gewährleisten, Innovationen zu fördern sowie Kriminalität und Terrorismus zu bekämpfen.

Wer in dieser Vielfalt auch nur annähernd den Überblick behalten will, benötigt enorme personelle und finanzielle Ressourcen oder eine eigene Compliance-Abteilung. Gerade mittelständische Unternehmen verfügen i. d. R. über beides nicht. Auch hier ist eine Anpassung der Vorgaben an das tatsächlich durch den Mittelstand Leistbare erforderlich.

**Beispiel KI-Verordnung:** Entwickler und Betreiber von KI-Systemen werden mit regulatorischen Anforderungen konfrontiert, die nur von großen Konzernen erfüllt werden können. Konzerne sind grundsätzlich besser dafür gerüstet, die KI-Verordnung einzuhalten. Deren Komplexität ist so enorm, dass Mittelständler davor zurückscheuen müssen, überhaupt KI-Systeme zu nutzen.

Neben einer einheitlichen, innovationsfreundlichen und rechtssicheren Umsetzung der neuen Vorgaben in der gesamten EU ist sicherzustellen, dass die Erfüllung gesetzlicher Pflichten (z. B. Zertifizierung und Dokumentation) beim Betrieb von KI-Systemen keine derart hohen Kosten verursacht, dass der Mittelstand Wettbewerbsnachteile erleidet. So ist bei den Leitlinien künftig darauf zu achten, dass nicht jedwede Art von Software unter die KI-Definition fällt. Allein ein differenzierterer Blick auf technische Anwendungen würde Mittelständler signifikant entlasten.

**Beispiel Data Act:** Mit dem Data Act sollen die rechtlichen Rahmenbedingungen des Datenzugangs und der Daten Nutzung in Wertschöpfungsketten neu geregelt werden. Für Mittelständler ist das Recht auf Datenzugang und auf die Anwendung nutzergenerierter Daten von großer Bedeutung. Viele Mittelständler verfügen aber nicht über die erforderliche Datenlogistik. Sie stoßen leicht an die Grenzen des Datenzugangsrechts. Die Anforderungen dürfen nicht dazu führen, dass Geschäftsgeheimnisse preisgegeben werden. Offenheit des digitalen Transformationsprozesses bedeutet, dass eine kleinteilige Regulierung die Vielzahl innovativer Digitallösungen nicht schon im Keim ersticken darf. Die Digitalregulierung darf die europäische Wirtschaft nicht sogar schwächen, sondern muss einen Beitrag zur Stärkung des Wettbewerbs leisten. Das gilt vor allem für den Mittelstand.

### Finanzierung ermöglichen

Der Transformationsdruck auf Unternehmen ist angesichts von Klimawandel, Digitalisierung und Globalisierung vielfältig. Konzerne und große Unternehmen können bei Transformationsprojekten auf Kreditfinanzierungen und zusätzlich auf den Kapitalmarkt zurückgreifen. Dagegen gibt der Kapitalmarkt Finanzierungen in der vom Mittelstand benötigten Größenordnung regelmäßig nicht her. Die Kreditfinanzierung wird auch weiterhin essentieller Pfeiler wirtschaftlicher Stabilität bleiben. Um diese Basisfinanzierung nicht zu gefährden, sind negative (Neben-) Effekte der Gesetzgebung zu erkennen und zu vermeiden. Ein schneller wie leichter Zugang zu Finanzierungsmitteln ist Voraussetzung für eine erfolgreiche Transformation der europäischen Wirtschaft. Erforderlich ist insoweit, dass sich die Vorgaben zur Kreditvergabe nicht unnötig weiter komplizieren und verschärfen. Auch muss darauf geachtet werden, dass die aufsichtsrechtlichen Vorgaben proportional ausgestaltet werden.

Neben der Regulierung des Kreditgeschäfts gilt die Anforderung der sorgfältigen Berücksichtigung von Auswirkungen geplanter Gesetze auf die Kreditvergabe auch für mittelbare Auswirkungen durch Regulierungen in anderen Themenfeldern:

**Beispiel Bankenregulierung:** Mittelständische Kreditinstitute wie Sparkassen unterliegen einer extrem hohen Regulierungs- und Bürokratiedichte. Da sie nicht über Strukturen wie internationale Großbanken verfügen, sind sie hierdurch häufig stark belastet. Mögliche Folgen sind die Einschränkung von Dienstleistungen und Finanzierungsspielräumen bis hin zu Fusionen und immer größeren Einheiten. Dies betrifft auch strukturverändernde Eingriffe wie bspw. die Zentralisierung der europäischen Einlagensicherung (EDIS) oder den CMDI-Review. Dabei gilt es, Strukturen, die die Versorgung des Mittelstands mit Finanzdienstleistungen und Finanzierungen in der Fläche sicherstellen, zu unterstützen. Ziel muss daher auch hier sein, bürokratische Lasten abzubauen und Regelungen proportional auszustalten. Weniger ist hier in der Regel mehr.

**Beispiel Richtlinienvorschlag zum Insolvenzrecht:** Der aktuelle Richtlinienvorschlag zur Harmonisierung bestimmter Aspekte des Insolvenzrechts will u. a. ein einheitliches Liquidationsverfahren für Kleinstunternehmen und ein harmonisiertes sogenanntes Pre-Pack-Verfahren für den vereinfachten Verkauf von Unternehmensteilen in der Insolvenz einführen.

Doch diese Vorschläge für Liquidations- und Pre-Pack-Verfahren erschweren durch hohe Missbrauchsanfälligkeit wegen fehlender Kontrollinstanzen wie Insolvenzverwalter und Gläubigerbeteiligung sowie unzureichende Berücksichtigung der Interessen gesicherter Gläubiger die Vergabe von Krediten und können darüber hinaus zu einem frühzeitigen Rückzug aus Kreditengagements im Fall von Zahlungsschwierigkeiten führen. Daher ist der Vorschlag zur Regulierung des Liquidationsverfahrens für Kleinstunternehmen in vielen Mitgliedsstaaten auf große Bedenken gestoßen und sollte nicht fortgeführt werden. Doch auch der Vorschlag für das Pre-Pack-Verfahren muss im Hinblick auf die Ordnungsmäßigkeit des Insolvenzverfahrens, die Berücksichtigung der Gläubigerinteressen und die Insolvenzfestigkeit von Kreditsicherheiten dringend nachgebessert werden, denn dies sind wesentliche Faktoren für Kreditengagements.

**Beispiel aufsichtsrechtlicher KMU-Begriff:** Mit der Neufassung des Bankenpakets CRR III wird richtigerweise an dem bewährten Risikogewicht für Kredite an KMU festgehalten. Allerdings ist der KMU-Begriff innerhalb der CRR und anderer aufsichtsrechtlicher Regulierungen nicht einheitlich definiert. Anstatt eine Definition allein an die Höhe des Jahresumsatzes von 50 Millionen Euro zu knüpfen, sind teilweise weitere Kriterien heranzuziehen. Dies

führt in der Praxis der Kreditinstitute zu hohem Aufwand. Hilfreich wäre insofern eine einheitliche KMU-Definition für aufsichtsrechtliche Zwecke, die allein auf die Höhe des Jahresumsatzes von 50 Millionen Euro abstellt. Das würde zu einer erheblichen Entlastung aller Beteiligten beitragen, ohne aufsichtsrechtlich zu schaden.

#### Fazit

Der Mittelstand ist das Rückgrat der deutschen und der europäischen Wirtschaft und unerlässlich für Innovation, Beschäftigung und sozialen Zusammenhalt. Doch trotz der enormen Bedeutung des Mittelstands wird dieser durch die wachsende Regulierungsdichte, insbesondere auf europäischer Ebene, zunehmend belastet. Ob durch die Anforderungen an Nachhaltigkeitsberichterstattung, die KI-Verordnung oder den europäischen Data Act – die wachsende Detailregulierung narkotisiert die Wirtschaft und hemmt so die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft des Mittelstands.

Die europäische Wirtschaft benötigt mehr Pragmatismus und weniger Vorschriften, um die gesetzten Ziele wie wirtschaftliches Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Innovationsförderung und ökologische Nachhaltigkeit zu erreichen. Ein wesentliches Hindernis ist das fehlende Augenmaß des europäischen Gesetzgebers bei regulatorischen Tätigkeiten. Die zunehmende Detailregulierung trägt nur wenig dazu bei, die ambitionierten wirtschaftlichen Ziele der EU zu erreichen. Vielmehr fördert sie eine Überbürokratisierung, die den Handlungsspielraum des Mittelstands einschränkt.

Dringend nötig ist daher eine Ex-post-Überprüfung von Richtlinien und Vorgaben auf ihre Auswirkungen auf den Mittelstand. Dabei müssen Bagatellgrenzen und Schwellen-

werte festgelegt werden, um zu verhindern, dass der Mittelstand unverhältnismäßig belastet wird. Zudem müssen spezielle Vorgaben geschaffen werden, um Mittelständlern mehr Rechtssicherheit zu bieten, beispielsweise durch die Einführung von Regulierungs-Sandboxes, die Innovationen und neue Geschäftsmodelle unter gesicherten Rahmenbedingungen erproben lassen.

Die Diversität der Unternehmenslandschaft ist eine zentrale Stärke der deutschen und europäischen Wirtschaft und macht sie krisenresistenter. Um diese Vielfalt zu bewahren, muss der Fokus der Regulierung darauf liegen, Hindernisse abzubauen, anstatt neue zu schaffen. Insbesondere muss sichergestellt werden, dass die Kreditfinanzierung, auf die der Mittelstand in besonderer Weise angewiesen ist, nicht durch regulatorische Vorgaben behindert wird. Mehr Pragmatismus und weniger Vorschriften sind entscheidend, um die wirtschaftlichen Ziele der EU zu erreichen und den Mittelstand zu stärken.

---

#### Kontakt

#### Deutscher Sparkassen- und Giroverband

Telefon: 030.20225

@dsgv.de

[www.dsgv.de](http://www.dsgv.de)

---