

DIE DIGITALE BANK

Digitaler
Sonderdruck

Bürokratie und Regulierung –
Mittelstand und Banken in Deutschland

Von Yvonne Zimmermann

ASPEKTE DER DIGITALEN TRANSFORMATION

Bürokratie und Regulierung – Mittelstand und Banken in Deutschland

Von Yvonne Zimmermann



Der Mittelstand in Deutschland erstickt an Bürokratie und Regulierung, die hohe direkte und indirekte Kosten zur Folge haben. Am Beispiel der ESG-Regulierung zeigt Yvonne Zimmermann auf, dass dadurch die Partnerschaft zwischen Banken und Unternehmen gefährdet wird, die im Kern auf den internationalen Kapitalmarkt ausgerichtet ist. Eine Forderung der Autorin an die Politik lautet deshalb, den genossenschaftlichen Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“ anzuwenden: Wo die Politik Unternehmen belastet, müsse sie für eine Kompensation sorgen.

Die praxisorientierte Forschung zur Lage des Mittelstands in Deutschland stellt in seltener Einmütigkeit fest, dass es so wie bisher nicht weitergehen kann. Das lähmende Gift einer unbändig wachsenden Bürokratie zermüht selbst hartgesottene Unternehmer. In immer neuen Wellen fluten europäische und nationale Verordnungen, Richtlinien, Berichtspflichten et cetera in die Unternehmen und erreichen vor allem: steigende Kosten, die Verärgerung, ja die Demotivation von Belegschaft, Managern und Inhabern bei der Erfüllung all der Vorschriften. Der zeitliche und finanzielle Aufwand zum Vollzug dieser „Pflichtenhefte“ erreicht oft abstruse Ausmaße.

Häufig genug werden auch noch die Ziele der vielen Vorschriften – etwa die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Mitarbeitern in Zulieferbetrie-

ben in Niedriglohnländern – nicht nur verfehlt, sondern geradezu ad absurdum geführt: Zum Beispiel ziehen sich die dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (CSDDD) unterworfenen Unternehmen oft aus fraglichen Standorten zurück. So ist wirklich niemandem geholfen.

Klar ist aber auch, dass die Bürokratie als Organisationsform für das Funktionieren eines Staates, einer Gesellschaft und der Wirtschaft notwendig ist – garantiert sie doch den nötigen Ordnungsrahmen. Gleichwohl ist unbestritten, dass zu viel bürokratische Regulierung sich in das Gegenteil verkehren kann. Die Grenze, an der das Notwendige ins Negative kippt, ist sicher nicht einfach zu ziehen, aber in Deutschland und Europa ist dieser Punkt wohl in vielen Bereichen überschritten. Die Liste mit bürokratischen

Auswüchsen ist lang und kann hier nur in kleiner Auswahl erwähnt werden: das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz, die Baugenehmigungsverfahren, die Bauleitplanung, das Verpackungsregister, die Datenschutz-Grundverordnung, das Transparenzregister oder das Gebäudeenergiegesetz.

Kampf gegen Bürokratie nicht ausreichend

Die Versuche, den bürokratischen Wildwuchs einzudämmen, sind ebenfalls zahlreich und werden nicht erst seit gestern politisch diskutiert. Im Jahre 2007 wurde etwa eine Reduzierung der Bürokratiekosten für die Wirtschaft um 25 Prozent beschlossen. 2024 folgte das sogenannte Bürokratieentlastungsgesetz. Diese begrüßenswerten Ansätze reichten zur Lösung des Problems aber definitiv nicht aus.

– So ergab beispielsweise eine Umfrage der DZ Bank vom Februar 2025 unter mehr als 1 000 mittelständischen Betrieben, dass sie mit der „Effizienz“ und der „Digitalisierung“ der Bürokratie höchst unzufrieden sind (in Schulnoten: ausreichend bis mangelhaft).

– Im „Zukunftspanel“ des Instituts für Mittelstandsforschung (2024) be-



Dr. Yvonne Zimmermann, Mitglied des Vorstands, VR Bank Südliche Weinstraße-Wasgau eG, Bad Bergzabern

trachtete rund ein Drittel der befragten Unternehmen die Bürokratie als eine der größten Herausforderungen (gleichauf mit der Digitalisierung und übertroffen nur vom Fachkräftemangel).

Das Thema erinnert an den berühmten „Kampf gegen Windmühlen“ des Ritters Don Quijote. Jener glaubte sich im Kampf gegen Riesen, die sich jedes Mal verflüchtigten und als Windmühlen entpuppten. Das war für ihn eine „Teufelei“. Mit der Bürokratie dürfte es sich ähnlich verhalten: In der Analyse entdeckt man „riesige“ Probleme – gewissermaßen akkumulierte bürokratische Belastungen –, deren Erfüllung sich zu gewaltigen Hürden auftrüht. Einzelnen betrachtet schrumpfen diese oft zusammen und erscheinen als gerade noch machbar. Die bürokratischen Vorschriften und Behörden entziehen sich so oder ähnlich sehr häufig der durchgreifenden Reduktion.

Hohe direkte und indirekte Kosten

Für den Mittelstand bleiben in der Gesamtbetrachtung hohe finanzielle und zeitliche Belastungen sowie entgangene Wachstumschancen durch die bürokratischen Anforderungen: Laut Berechnungen des Ifo-Instituts summieren sich die direkten und indirekten (Folge-)Kosten für die Bürokratie-Erfüllung der deutschen Wirtschaft auf 146 Milliarden Euro pro Jahr. Schlimmer noch: Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) trifft es besonders hart – hier fehlt oft die Möglichkeit, „einfach“ durch zusätzliches Personal den Bürokratieaufwand zu bewältigen.

Es hat sich auch in politischen Sphären herumgesprochen, dass das sprichwörtliche Fass überläuft: Die EU-Kommission hat sich tatsächlich das Ziel gesetzt, den Aufwand für KMU bis zum Ende des Jahrzehnts sogar um 35 Prozent reduzieren zu wollen. Da nimmt sich die – gut gemeinte – Ankündigung der neuen Koalitionäre in Berlin, den Bürokratieaufwand für die Wirtschaft um 25 Prozent absenken zu wollen, eher wie ein Tropfen auf den heißen Stein aus.

Aber das hilft alles nur, wenn die versprochene Entlastung auch tatsächlich stattfindet. Eigentlich ist die – wie oben beschrieben, positive – Idee, der Büro-

kratie durch neue Bürokratie (-Entlastungsgesetze) beikommen zu wollen, bisher jedoch weitestgehend gescheitert. Vielleicht wäre ein Wandel der grundlegenden Prämissen nützlich? Sollen der Staat oder die übergeordnete EU wirklich jeden Bereich des wirtschaftlichen Lebens regeln? Sollen „unerwünschte“ (soziale, klimatische, ökonomische) Effekte der planwirtschaftlich fehlgeleiteten Wirtschaft beständig mit Subventionen zugeschüttet werden? Das historisch vielfach aufgetretene Scheitern von Planwirtschaften braucht ganz sicher nicht noch einmal wiederholt zu werden.

Marktwirtschaftliche Prinzipien zur Geltung kommen lassen

Statt sich kontinuierlich einer Planwirtschaft anzunähern, wäre es an der Zeit, wieder marktwirtschaftliche Prinzipien zur Geltung kommen zu lassen: Der Staat setzt langfristige Rahmenbedingungen und hält sich bei Umverteilung und planwirtschaftlichen Aktivitäten zurück (=> Soziale Marktwirtschaft). Es ist gerechtfertigt, den Akteuren des Wirtschaftslebens Vertrauen entgegenzubringen und ihnen nicht grundsätzlich zu misstrauen.

Es ist wohl kaum zu erwarten, dass solche Erkenntnisse im nationalen und europäischen Politikbetrieb beachtet oder sogar umgesetzt werden. Die internationale Konkurrenz wird es bestimmt freuen, wenn Deutschland und Europa die Wettbewerbsfähigkeit der hiesigen Unternehmen fortgesetzt selbst demolieren.

Hilfe zur Selbsthilfe

Der Mittelstand in Deutschland muss entlastet und gestärkt werden. Das bewährte traditionelle Prinzip der Genossenschaftsbanken, die „Hilfe zur Selbsthilfe“, könnte auch im vorliegenden Fall angewandt werden: Neben einer wirklichen Entlastung der Unternehmen von bürokratischen Lasten sollte das Prinzip der Erfüllungshilfe treten. Erachten also staatliche Behörden auf nationaler und europäischer Ebene bestimmte Vorschriften oder Berichtspflichten als erforderlich, sind die betroffenen Mittelständler zur Erfüllung dieser Ansprüche durch eben diesen Staat zu befähigen. Dies kann durch steuerliche Entlastun-

gen (zur Kostenkompensation) oder Abbau von anderen Belastungen (strukturelle/zeitliche Kompensation) geschehen. Ein solcher Grundsatz hätte weiterhin den Vorteil, dass zukünftige Maßnahmen stets von einer (staatlichen) Überprüfung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses begleitet würden.

Genau dabei könnte auch die Regel „One-In, Two-Out“ von Nutzen sein. Diese Gesetzgebungsregelung sieht vor, dass zwei alte Gesetze abgeschafft werden, bevor ein neues Gesetz verabschiedet wird. Großbritannien versucht seit 2013, mit diesem Ansatz seinen Behördenstrott in Schwung zu bringen. Sicherlich war der Brexit bei diesem hoffnungsvollen Projekt nicht hilfreich, was aber Deutschland bei einer Nachahmung nicht interessieren muss.

Partnerschaft von Banken und Unternehmen gefährdet

Apropos Genossenschaftsbanken: Die regionalen genossenschaftlichen Banken (und auch die Sparkassen) sind enge Partner der KMU in Deutschland. Die Volks- und Raiffeisenbanken geben Kredite an die mittelständischen Unternehmen und ermöglichen so Zukunftsinvestitionen sowie das Überleben in Krisenzeiten. Die Verankerung und Kooperation in der Region ist für KMU und Genossenschaftsbanken über lange Zeit ein zentraler Erfolgsfaktor. Diese erfolgreiche Partnerschaft ist gefährdet.

Die EU oder genauer die europäische Sustainable-Finance-Regulierung versucht durchzusetzen, dass bei Investitionen erheblich mehr umweltbezogene und soziale Aspekte berücksichtigt werden. Das unterwirft auch kleine und mittelgroße Unternehmen (vor allem im verarbeitenden Gewerbe), die eigentlich zum größeren Teil nicht der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) unterliegen, auf dem Umweg über die Kredit- beziehungsweise Fördermittelvergabe vermehrt dieser bürokratischen Prozedur (Trickle-Down-Effekt). Zwar hat die EU-Kommission jetzt im Zuge ihrer Bürokratie-Reduktionsabsicht die Einführung von Berichtspflichten zeitlich befristet nach hinten geschoben, aber ein Paradigmenwechsel ist nicht zu erkennen.

Diese EU-Regularien zur (Finanz-)Nachhaltigkeit sind im Kern auf den Kapital-

markt ausgerichtet, wo es aus Sicht der Investoren und der Behörden zweckdienlich erscheint, entsprechende Daten transparent zu machen. Für einen regional orientierten „Heimatbanker“, der Unternehmenskunden und ihre Vorhaben genau kennt, ist dies nicht nur überflüssig, sondern sogar kontraproduktiv: Die Finanzierungskosten werden in die Höhe getrieben und die Flexibilität in der Finanzierung wird beeinträchtigt.

Dabei geht es nicht darum, die Sinnhaftigkeit von Investitionen in die Nachhaltigkeit zu diskutieren. Knapp 60 Prozent der deutschen kleinen und mittleren Unternehmen planen laut einer aktuellen Umfrage von Yougov im Auftrag des Frankfurter Genossenschaftsverbandes e.V. zeitnah nachhaltige Projekte. Zu ähnlichen Ergebnissen kam schon eine europaweite Untersuchung der Eurochambers und SME United aus dem Jahre 2023.

Allerdings schreckte 2023 wohl nicht zuletzt der bürokratische Aufwand viele davon ab, Fördermittel beziehungs-

weise Kredite in Anspruch zu nehmen: Fast zwei Drittel der 2023 befragten kleinen und mittleren Unternehmen finanzierten nachhaltige Investitionen aus Eigenmitteln. Der Rest der Unternehmen, die eine externe Finanzierung genutzt haben, nahm nur zu einem kleinen Teil Fördermittel in Anspruch (rund 16 Prozent); die Mehrheit von rund 65 Prozent griff auf Bankkredite zurück, davon rund 23 Prozent in Verbindung mit Förderprogrammen).

Gegengewicht zu den Kapitalmärkten

Ohnehin ist die Finanzierung durch Banken für die weit überwiegende Anzahl der kleinen und mittelgroßen Unternehmen in Deutschland der Regelfall, nicht jedoch ein Gang an die Kapitalmärkte. Ein Ersatz von Bankkrediten durch Kapitalmarktfinanzierungen dürfte auch in Zukunft für viele Unternehmen des Mittelstands, namentlich des unteren und mittleren Segments, ausscheiden. Umso mehr sind auf der Ebene der Finanzierungsberatung für

Firmenkunden (KMU) die mit den wirtschaftlichen Verhältnissen „ihrer“ Region vertrauten genossenschaftlichen Banken gefordert.

Das dargestellte Beispiel zur Finanzierung der mittelständischen Nachhaltigkeitsbestrebungen zeigt sehr deutlich, dass der bisher in Deutschland und Europa eingeschlagene Weg, die Wirtschaft und insbesondere den deutschen Mittelstand überzureglementieren, dringend zu korrigieren ist. Unternehmenskredite, die nur als abstrakte (Rendite-)Objekte ohne jeden Bezug zur regionalen Situation und Bedeutung gehandelt, das heißt gebündelt, verbrieft und im Paket an Kapitalmärkten weiterverkauft werden, wären mit dem Selbstverständnis und der Finanzierungspraxis genossenschaftlich organisierter Banken schwerlich vereinbar. Diese regionalen (Genossenschafts)Banken sind in ihrer Verantwortung für das Wohlergehen einer Region und deren Unternehmen gefordert, als Gegengewicht zur Hyperbürokratie sowie den ausschließlich renditegetriebenen internationalen Kapitalmärkten zu wirken. ■