

**Antwort
der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sascha Müller, Katharina Beck,
Dr. Moritz Heuberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN**

– Drucksache 21/422 –

**Verwendung der Altmittel aus dem Restrukturierungsfonds – Rechtliche
Rahmenbedingungen und Umsetzung eines Mittelstandsfonds gemäß
Koalitionsvertrag**

Vorbemerkung der Fragesteller

Die sogenannten Altmittel aus der früheren nationalen Bankenabgabe in Höhe von rund 2,3 Mrd. Euro unterliegen strengen rechtlichen Bindungen. Ein vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten kommt zu dem Schluss, dass die Kreditwirtschaft keinen Anspruch auf diese Mittel hat – eine Rückgabe an die Banken sei nicht zulässig, solange eine gruppennützige Verwendung möglich ist (www.bundestag.de/resource/blob/1027404/a65ad9476de4acbe6adf3346f46c7220/05-Reimer.pdf). Eine solche Rückzahlung könnte darüber hinaus als unzulässige staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) gewertet werden. So argumentierte Prof. Dr. Ekkehart Reimer, einer der beauftragten Gutachter, in der 107. Sitzung des Finanzausschusses am 4. November 2024 (www.bundestag.de/resource/blob/1062160/Protokoll1.pdf, S. 5 f.).

Trotz dieser eindeutigen juristischen Bewertung sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD nach dem Verständnis der Fragestellenden vor, den Banken diese Mittel über eine Beteiligung an einem Mittelstandsfonds zur Verfügung zu stellen (www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf, Zeile 1586 bis 1590: „Wir werden die sogenannten Altmittel aus der früheren Bankenabgabe in Höhe von zwei Milliarden Euro gemeinsam mit der deutschen Kreditwirtschaft in einen Mittelstandsfonds einbringen, der gehobelt bis zu zehn Milliarden Euro Eigen- und Fremdkapital für die digitale und klimaneutrale Transformation großer deutscher Mittelständler mit begrenztem Zugang zum Kapitalmarkt bereitstellt.“). Eine solche nach Auffassung der Fragestellenden geplante Zuweisung an einzelne Institute stellt jedoch nach ihrer Ansicht gerade keine gruppennützige Verwendung dar, sondern eine potenziell beihilferationale Rückführung öffentlicher Mittel. Im Gegensatz dazu stellt die Übertragung der Altmittel auf den Finanzmarktstabilisierungsfonds (FMS) zur Reduktion des dortigen Fehlbetrags – zuletzt über 21 Mrd. Euro (Stand 31. Dezember 2023) – eine rechtlich unproblematische und haushaltsentlastende Alternative dar, wie sie auch

im Gesetzentwurf der vorherigen Bundesregierung zum Restrukturierungsfonds-Übertragungsgesetz (Bundestagsdrucksache 20/13158) vorgesehen war.

Vor diesem Hintergrund stellen sich unionsrechtliche, haushaltspolitische und regulatorische Fragen zur Zulässigkeit und Ausgestaltung der geplanten Mittelverwendung.

1. Wie bewertet die Bundesregierung die Rechtsgrundlage für die im Koalitionsvertrag zwischen CDU/ CSU und SPD nach dem Verständnis der Fragestellenden vorgesehene Überlassung der Altmittel aus der nationalen Bankenabgabe an die deutsche Kreditwirtschaft?
2. Wie bewertet die Bundesregierung die rechtliche Vereinbarkeit des Vorhabens „Altmittel nationale Bankenabgabe“ aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/ CSU und SPD mit dem rechtlichen Erfordernis gruppen-nütziger Verwendung, das für die Verwendung der Altmittel gilt?

Die Fragen 1 und 2 werden zusammen beantwortet.

Im Koalitionsvertrag ist nicht von einer „Überlassung der Altmittel aus der nationalen Bankenabgabe an die deutsche Kreditwirtschaft“ die Rede. Nach der Rechtsauffassung der Bundesregierung bestünde auch kein Anspruch auf Auskehrung der verbliebenen Altmittel an die ehemals abgabepflichtigen Banken bzw. deren Rechtsnachfolger. Ein solcher Anspruch folgt auch nicht aus den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Anforderungen an Sonderabgaben.

Die Bundesregierung prüft derzeit die Möglichkeiten zur Ausgestaltung eines im Koalitionsvertrag vorgesehenen Mittelstand-Fonds (siehe auch nachfolgende Antworten).

3. Wie bewertet die Bundesregierung die rechtliche Vereinbarkeit des Vorhabens „Altmittel nationale Bankenabgabe“ aus dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/ CSU und SPD mit geltendem europäischen Beihilferecht, insbesondere Artikel 107 AEUV?

Die beihilfenrechtliche Bewertung der Bundesregierung hängt von der genauen Ausgestaltung des Mittelstand-Fonds ab, die noch geprüft wird (siehe nachfolgende Antwort).

4. Ist eine Rückzahlung der Gelder an die Banken vor Etablierung des Mittelstandsfonds geplant?
 - a) Wenn ja, wie ist der Zeitplan zur Rückzahlung der Mittel?
 - b) Wie ist der Zeitplan zur Etablierung des Fonds?
 - c) Wenn ja, wie soll rechtlich sichergestellt werden, dass die Banken die Gelder aus der nationalen Abgabe in Gänze dem Fonds zur Verfügung stellen?
5. Wie genau will die Bundesregierung die Aufsetzung des Mittelstandsfonds rechtlich gestalten?
 - a) Mit welchem Verteilungsschlüssel sollen die Institute, die einst die nationale Bankenabgabe entrichtet haben, gegebenenfalls an dem Mittelstandsfonds beteiligt werden?
 - b) Wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass die Auswahl der Mittelverwendung durch den geplanten Fonds unabhängig, wettbewerbsneutral und beihilfekonform erfolgt, und welche Governance-

Strukturen (z. B. Aufsichtsrat, Wissenschaftlicher Beirat, Berichterstattungspflichten) sind in diesem Zusammenhang in welcher Zusammensetzung geplant?

6. Welche institutionellen Vorkehrungen sind geplant, um etwaige Interessenkonflikte zwischen Banken als mögliche Fondsbevölkerung und Mittelstandskunden als Förderempfänger zu vermeiden?
7. Wie plant die Bundesregierung mit den Erträgen aus Zinsen oder etwaigen Beteiligungsgewinnen umzugehen, und fließen diese dauerhaft dem Fonds zu oder werden sie an Banken ausgeschüttet?
8. Inwieweit wird geprüft, den Fonds mit weiteren Mitteln aus dem Bundeshaushalt oder durch Kofinanzierungen (z. B. Europäische Investitionsbank [EIB], InvestEU, Landesförderinstitute) zu hebeln?
9. Wie soll sichergestellt werden, dass die Mittel des Fonds, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, der digitalen und klimaneutralen Transformation zugutekommen?
 - a) Welche Überlegungen bestehen zur Verankerung von ökologischen und sozialen Kriterien bei der Mittelverwendung des Fonds?
 - b) Welche Rolle soll die Taxonomie bei der Mittelverwendung spielen?
10. Wer soll nach Vorstellung der Bundesregierung die eigentliche Kreditvergabe übernehmen – der Fonds selbst oder die beteiligten Geschäftsbanken –, und wenn die Geschäftsbanken die Kreditvergabe übernehmen sollen, wie will die Bundesregierung sicherstellen, dass sich die beteiligten Banken bei der Auswahl und Kreditvergabe nicht auf ohnehin bankfähige Kunden konzentrieren und transformative, aber risikobehaftete Projekte ausgeschlossen bleiben?
11. Inwieweit wurde die Europäische Kommission in die Überlegungen zur rechtlichen Konstruktion und zur Beteiligung der Banken am Mittelstandsfonds einbezogen, und gab es hierzu bereits informelle Vorabstimmungen oder beihilferechtliche Vorprüfungen?
12. In welcher Hinsicht unterscheidet sich der Mittelstandsfonds von der Idee des Transformationsfonds, der im Gesetzgebungsprozess zum Restrukturierungsfonds-Übertragungsgesetz in der vergangenen Legislaturperiode bereits diskutiert und verworfen wurde?

Die Fragen 4 bis 12 werden zusammen beantwortet.

Im Koalitionsvertrag ist vorgesehen, dass die Altmittel gemeinsam mit der Kreditwirtschaft in einen Mittelstand-Fonds eingebracht werden, der Kapital für die digitale und klimaneutrale Transformation großer deutscher Mittelständler mit begrenztem Zugang zum Kapitalmarkt bereitstellt. Der Koalitionsvertrag sieht keine Einbringung weiterer Mittel aus dem Bundeshaushalt in den Mittelstand-Fonds oder Kofinanzierungen vor.

Die Bundesregierung prüft derzeit die mögliche Ausgestaltung dieses Mittelstand-Fonds. Die Prüfungen sind komplex und umfassen z. B. das Finanzverfassungsrecht, das EU-Beihilfenrecht und das Steuerrecht. Die in den Fragen 4 bis 12 und 14 bis 18 angesprochenen Aspekte sind Gegenstand dieser andauernden Prüfungen. Ein Ergebnis liegt noch nicht vor. Auch ein konkreter Zeitplan im Sinne von Frage 4b ist noch nicht absehbar.

13. Welche Kenntnisse besitzt die Bundesregierung über Finanzierungslücken im deutschen Mittelstand bei der Fremd- und Eigenkapitalfinanzierung für Transformations- und Digitalisierungsvorhaben?

Unternehmen sind durch Digitalisierung und Dekarbonisierung mit Transformationsprozessen konfrontiert. Hierfür sind erhebliche Investitionen notwendig, die primär von Unternehmen selbst geleistet werden. Unternehmen, Finanzmärkte und Wirtschaftspolitik sind dadurch vor enorme Herausforderungen gestellt, die durch die Konjunktur, internationale Krisen, hohe Energiepreise und protektionistische Wirtschaftspolitiken vergrößert werden. Demgegenüber bestehen in der Breite des Mittelstands keine Finanzierungsrestriktionen.

Laut KfW-Klimabarometer 2024 sind für die Klimaneutralität im Jahr 2045 in Deutschland Investitionen von rund fünf Bio. Euro erforderlich. Die Klimaschutzinvestitionen der deutschen Wirtschaft werden nach dem Bericht von Großunternehmen getrieben. Die Klimaschutzinvestitionen des Mittelstands dagegen sind im Jahr 2023 sogar gesunken. Der Mittelstand finanziert Klimaschutzinvestitionen überwiegend aus Eigenmitteln (46 Prozent), gefolgt von Bankkrediten (29 Prozent) und Fördermitteln (22 Prozent). Im KfW-Klimabarometer 2024 werden die Wichtigkeit eines ausreichenden Finanzierungs- und Förderrahmens, auch durch Zuschüsse, zinsverbilligte Darlehen oder Risikoübernahmen für den Einsatz neuartiger Klimaschutztechnologien betont und u. a. eine Ausweitung des Angebots an eigenkapitalstärkenden Finanzierungsinstrumenten wie Beteiligungskapital oder Mezzanine-Finanzierungen empfohlen.

Der KfW-Digitalisierungsbericht Mittelstand benennt die herausfordernden Umstände für die Finanzierungsmöglichkeiten von Digitalisierungsvorhaben als hemmende Faktoren für die Digitalisierung des Mittelstands. Digitalisierungsvorhaben seien vergleichsweise schwer zu finanzieren, u. a. weil potenzielle externe Geldgeber die Erfolgsaussichten im Voraus nur schwer bewerten könnten. Mit lediglich 37 Prozent sei auch der Anteil materieller Investitionen an den Projektkosten niedrig. Daher entstünden bei Digitalisierungsvorhaben kaum Vermögenswerte, die als Kreditsicherheit eingesetzt werden können. Auch zinsgünstige Kredite unterstützten die Durchführung von Digitalisierungsmaßnahmen; hierzu existieren verschiedene Förderprogramme des Bundes, vielfach mit Beteiligung der KfW.

Laut KfW-Mittelstandspanel 2024 werden rund 32 Prozent des Investitionsvolumens des deutschen Mittelstands durch Bankkredite finanziert. Die gegenüber dem Zinstief gestiegenen Zinskosten mindern die Verschuldungsbereitschaft der Unternehmen für Investitionsvorhaben. Laut aktueller KfW-ifo-Kredithürde vom April 2025 nahmen 23,6 Prozent der Großunternehmen und 33,8 Prozent der KMU die Kreditverhandlungen mit ihren Banken als restaktiv wahr. Bei den KMU ist dies der höchste Stand seit Aufzeichnungsbeginn dieser Umfrage der KfW im Jahr 2017. Gleichzeitig ist in der Breite des Mittelstands die Eigenkapitalstruktur der Unternehmen robust. Die Eigenkapitalquoten im Mittelstand sind gemäß KfW-Mittelstandspanel langfristig von durchschnittlich rund 18 Prozent im Jahr 2002 auf rund 31 Prozent im Jahr 2023 gestiegen. Damit lag die durchschnittliche Eigenkapitalquote nur leicht unter dem Höchststand im Jahr 2019 (rund 32 Prozent).

14. Wie werden Mittelständler konkret von den Mitteln des Fonds profitieren (Zinsverbilligungen, Zuschüsse etc.)?
15. Welche Aufteilung zwischen Fremd- und Eigenkapitalmitteln ist im Mittelstandsfonds geplant, und wie passt das zu den identifizierten Finanzierungslücken?
16. Warum sollen nach Auffassung der Bundesregierung die Mittel aus dem Fonds laut Koalitionsvertrag lediglich „großen deutschen Mittelständlern“ zur Verfügung gestellt werden und nicht auch Kleinst- und Kleinunternehmen, und wie sollen diese definiert werden (Beschäftigtenzahl und Umsatzschwellen)?
17. Wie wäre eine Rückführung der Altmitteln an die Kreditinstitute steuerlich für die Banken zu behandeln?
18. Plant die Bundesregierung, wie im Gesetzgebungsverfahren der von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP getragenen Bundesregierung der letzten Wahlperiode, das steuerliche Abzugsverbot der Bankenabgabe aufzuheben?
 - a) Wenn ja, wie hoch beziffert die Bundesregierung die jährlichen Mindereinnahmen für den Bundeshaushalt, wenn die Beiträge zur Bankenabgabe steuerlich wieder als Betriebsausgaben abgezogen werden dürften und die Bankenabgabe wieder erhoben wird?
 - b) Wenn ja, warum plant die Bundesregierung, von der richterlich bestätigten Rechtmäßigkeit des Betriebsausgabenabzugsverbots der europäischen Bankenabgabe abzuweichen (beck-online.beck.de/Dokument?vpath=bibdata%2Fents%2Fbeckrs%2F2022%2Fcont%2Fbekrks.2022.35243.htm&anchor=Y-200-AZ-6K4721-D-2022%2F09%2F30)?

Die Fragen 14 bis 18 werden zusammen beantwortet

Auf die Antwort zu Frage 12 wird verwiesen.

