

# Mittelstandsentlastungsgesetz

## Vorschläge zur Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen von bürokratischen Auflagen

### Kurzgutachten

Nationaler Normenkontrollrat NKR  
Kapelle-Ufer 2

10117 Berlin

#### **Ansprechpartner:**

Dr. Klaus-Heiner Röhl

Köln, 14. Januar 2016

**Kontakt Daten Ansprechpartner**

Dr. Klaus-Heiner Röhl  
Telefon: 030 27877-103  
Fax: 030 27877-150  
E-Mail: roehl@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Wachsende Risiken für die mittelständische Wirtschaft durch Bürokratie und regulatorische Eingriffe .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Vorschläge, die direkt in ein neues Mittelstandsentlastungsgesetz Eingang finden sollten .....</b>	<b>4</b>
2.1	Vorschläge aus dem Bereich Steuerrecht .....	4
2.2	Vorschläge aus dem Bereich des Arbeits- und Sozialrechts.....	6
<b>3</b>	<b>Weiterführende Ansätze zur Vereinfachung bestehenden Rechts .</b>	<b>8</b>
3.1	Vorschläge aus dem Bereich des Steuerrechts.....	8
3.2	Vorschläge aus dem Bereich des Arbeits- und Sozialrechts.....	9
3.3	Vorschläge aus weiteren Rechtsbereichen .....	10
<b>4</b>	<b>Vermeidung neuer bürokratieträchtiger Regulierungen.....</b>	<b>12</b>
4.1	Regelungen im Steuerrecht .....	12
4.2	Regelungen im Arbeits- und Sozialrecht.....	13
4.3	Neue Regulierungen in weiteren Rechtsbereichen .....	14
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>16</b>

## **1 Wachsende Risiken für die mittelständische Wirtschaft durch Bürokratie und regulatorische Eingriffe**

Trotz der erfolgreichen Arbeit des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) in den vergangenen 10 Jahren, der die Einführung der Erfassung und Messung der administrativen Kosten für die Wirtschaft nach dem Standardmessverfahren begleitet hat und die Reduktion der durch die Bundesgesetzgebung verursachten Bürokratiekosten um ein Viertel erreichen konnte, ist die Gesamtbelastung der Unternehmen durch staatliche Auflagen kaum gesunken. Neue Regulierungen wie zuletzt die Einführung des Mindestlohns haben dazu beigetragen, dass in Unternehmensbefragungen nur wenige Firmen angeben, eine tatsächliche Entlastung zu spüren. Die gute gesamtwirtschaftliche Situation in Deutschland verdeckt dabei derzeit zunehmende Risiken für die mittelständische Wirtschaft durch neue Bürokratie und regulatorische Eingriffe, die aus der europäischen und bundesdeutschen Gesetzgebung resultieren. Basierend auf den Verabredungen der drei Regierungsparteien sind im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD (CDU, CSU und SPD, 2013) eine Reihe von neuen Regulierungen insbesondere im Bereich der Arbeitsmarkt- und Gesellschaftspolitik vereinbart worden, die seit 2014 Stück für Stück umgesetzt werden. Hierzu zählt beispielsweise die Mindestlohngesetzgebung mit kräftigen Eingriffen in die Vertragsfreiheit und hohen Erfüllungskosten für die Unternehmen, aber auch erheblichen zusätzlichen administrativen Belastungen aus Dokumentationspflichten (BDA, 2015), sowie anstehende Gesetzgebungsverfahren zu Zeitarbeit und Werkverträgen sowie zur Genderpolitik (Quelle).

Vor diesem Hintergrund ist es zu begrüßen, dass der Bundeswirtschaftsminister nach dem Bürokratieentlastungsgesetz aus dem vergangenen Jahr und der Einführung der – allerdings nicht für europarechtlich verursachte Gesetze geltenden – „One in-one out-Regel“ im Juli 2015 ein weiteres Gesetzesvorhaben zur Entlastung des Mittelstands vorantreibt. Im Folgenden werden Vorschläge aus den Bereichen des Steuer- und Arbeitsrechts sowie weiterer Rechtsbereiche erläutert, deren Berücksichtigung zu einer wirkungsvollen Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) führen sowie Unternehmensgründungen anregen könnten.

## **2 Vorschläge, die direkt in ein neues Mittelstandsentlastungsgesetz Eingang finden sollten**

### **2.1 Vorschläge aus dem Bereich Steuerrecht**

- Heraufsetzung der Schwelle für Abschreibungen geringwertiger Wirtschaftsgüter nach § 6 Abs. 2 EStG von derzeit 410 Euro auf 1.000 Euro.

Die steuerliche Abschreibung der betreffenden Wirtschaftsgüter ab einem Wert von 411 Euro über mehrere Jahre, z. B. drei Jahre im Falle von PC-Technik, verursacht unnötige Bürokratie in den Unternehmen wie auch in der Steuerverwaltung. Die Sofortabschreibung dieser geringwertigen Güter könnte zu einer Entlastung im administrativen Bereich führen, während die dadurch verursachten Steuermindereinnahmen äußerst gering wären – zumal sich der zu versteuernde Unternehmensgewinn in den Folgejahren entsprechend erhöht.

- Halbierung der Aufbewahrungsfristen für Steuerunterlagen auf 5 Jahre.

Trotz diverser Anläufe zur Verkürzung der Aufbewahrungsfristen gilt bislang nur für wenige steuerrelevante Unterlagen wie Preisverzeichnisse und die Lohnbuchhaltung eine verkürzte Aufbewahrungsfrist von sechs Jahren. Am 25. April 2013 wurde vom Bundestag zwar ein Gesetz angenommen, das eine Verkürzung der steuerrelevanten Aufbewahrungsfristen auf sieben Jahre vorsah, doch wurde diese Verkürzung nach Widerstand des Bundesrats gestoppt. Fast alle Steuerunterlagen und Belege müssen weiterhin 10 Jahre lang aufbewahrt werden. Hier sollte endlich eine einheitliche Verkürzung der Frist auf fünf Jahre angestrebt oder zumindest die vor drei Jahren auf den Weg gebrachte Verkürzung auf sieben Jahre umgesetzt werden, für die bereits eine Gesetzesnovellierung ausformuliert vorliegt.

- Absenkung des Steuersatzes in der Einkommensteuer, ab dem die Bildung einer Thesaurierungsrücklage für Personenunternehmen begünstigt wird.

Der Aufbau von Eigenkapital in Personenunternehmen wird steuerlich begünstigt, indem nicht entnommene Gewinne einem reduzierten Steuersatz unterworfen werden. Bisher liegt dieser Steuersatz inklusive Solidaritätszuschlag laut Tarif bei 29,8 Prozent, so dass faktisch nur gewinnstarke Unternehmen die Vergünstigung bekommen. Tatsächlich liegt der Steuersatz noch darüber, da die Entnahme zur Steuerzahlung selbst von der Begünstigung ausgenommen ist. Kleinbetriebe und neu gegründete Unternehmen, deren Steuersatz aufgrund des progressiven Verlaufs der Einkommensteuer unterhalb von 30 Prozent liegt, sind bislang von der Anfang 2008 im Zuge der damaligen Unternehmenssteuerreform eingeführten Begünstigung der Thesaurierung ausgeschlossen. Hier wäre eine stärkere Begünstigung einbehaltener Gewinne für Neugründungen und gewinn schwächere KMU wünschenswert, damit auch diese Unternehmen einen Anreiz erhalten, ihr Eigenkapital aus einbehaltenen Gewinnen zu stärken.

Konkret könnte der Steuersatz für thesaurierte Gewinne in Personenunternehmen, die weniger als 30 Prozent Steuern entrichten müssen, auf 25 Prozent (zuzüglich Solidaritätszuschlag) reduziert werden. Zudem sollten Entnahmen, die allein der Steuerzahlung dienen, nicht von der Thesaurierungsbegünstigung ausgenommen werden, um die effektive Steuerlast an die tarifliche anzugleichen. Eine solche Neuregelung im Rahmen eines Mittelstandsentlastungsgesetzes käme vor allem kleineren Mittelständlern zugute. Hierbei handelte es sich weniger um eine Verringerung der Steuerbürokratie, sondern um eine finanzielle Entlastung kleinerer Personenunternehmen.

- Dokumentationspflichten bei Verrechnungspreisen im Außensteuerrecht reduzieren.

Nach § 4 Nr. 4 a–d der Gewinnabgrenzungsaufzeichnungsverordnung (GAufzVO) sind deutsche Unternehmen bei Warenverkäufen an ausländische Tochtergesellschaften verpflichtet, ausführliche Dokumentationen über die Angemessenheit des Preises der Waren oder auch Dienstleistungen zu erstellen. Hierdurch sollen Steuerverlagerungen in Länder mit niedrigeren Steuersätzen unterbunden werden. Bei Nichterfüllung kann die Finanzbehörde von einer Unangemessenheit der Preise ausgehen und Hinzuschätzun-

gen zum Ergebnis vornehmen. Um größere mittelständische Unternehmen mit Exporttätigkeit zu entlasten, sollte eine Anhebung der Schwelle für Dokumentationserleichterungen nach § 6 GAufzVO auf einen Warenumsatz von 5 auf 10 Millionen Euro pro Jahr erfolgen.

## 2.2 Vorschläge aus dem Bereich des Arbeits- und Sozialrechts

- Rücknahme der bürokratieträchtigen Vorverlegung des Einzugs der Sozialversicherungsbeiträge.

Der Einzug der Sozialversicherungsbeiträge wurde zum Jahresanfang 2006 auf das Ende des jeweiligen Monats vorverlegt, um eine Unterschreitung der vorgeschriebenen Mindestreserve in der Rentenversicherung zu verhindern. Seither müssen die Unternehmen die Sozialversicherungsbeiträge für ihre Beschäftigten gemäß § 23 Absatz 1 Satz 2 SGB IV spätestens am drittletzten Bankarbeitstag des laufenden Monats abführen (NKR, 2015a, 36). Dadurch entsteht für viele Branchen mit flexiblem Arbeitseinsatz die Notwendigkeit, die Beiträge für die restlichen Tage des Monats zu schätzen. Nachfolgend müssen, wenn alle Daten vorliegen, im Folgemonat Korrekturen vorgenommen werden. Dies führt zu bürokratischem Doppelaufwand. Hierzu wird derzeit ein Projekt unter wissenschaftlicher Begleitung des NKR durchgeführt, in dem die administrativen Kosten (jenseits der 3 bis 4 Milliarden Euro Erfüllungsaufwand durch die früher fällige Zahlung) erfasst und Vorschläge zur Vereinfachung gemacht werden sollen (NKR, 2015a). Dies ist zu begrüßen, doch prinzipiell ist die Wiederherstellung des früheren Rechtsstandes anzustreben. Durch den Beschäftigungsboom der letzten 10 Jahre hat sich die finanzielle Situation der Sozialversicherung stark verbessert. Obwohl die Bundesregierung seinerzeit angekündigt hatte, dass die Regelung bei besserer Kassenlage wieder auf das frühere System einer Abrechnung nach Monatsende umgestellt wird, ist dies bislang nicht erfolgt.

- Erhöhung des Schwellenwertes beim Kündigungsschutz von derzeit 10 auf 20 Mitarbeiter und/oder Verlängerung der Wartezeit, ab der der Kündigungsschutz greift.

Im Jahr 2004 wurde im Rahmen der Agenda-2010-Reformen der Kündigungsschutz in Kleinbetrieben gelockert und die Schwelle von 5 auf 10 Beschäftigte angehoben, um kleinen Unternehmen eine flexiblere Personalanpassung zu ermöglichen. Die Schwelle war allerdings erst 1998 im Zuge des damaligen Regierungswechsels von 10 auf 5 Mitarbeiter abgesenkt worden. Die erneute Lockerung der Regel betraf nur neu eingestellte Mitarbeiter. Bereits damals gab es Vorschläge, die Schwelle bis auf 20 Beschäftigte anzuheben. Gerade im Segment der Kleinunternehmen mit weniger als 20 Beschäftigten ist ein beträchtliches Potenzial für Neueinstellungen von Geringqualifizierten und Flüchtlingen zu vermuten, sofern sie nicht befürchten müssen, die zusätzlich Eingestellten im Falle einer Verschlechterung ihrer wirtschaftlichen Situation nur unter hohen Kosten wieder freisetzen zu können. Die Neuregelung könnte zur Wahrung des Vertrauensschutzes wie bei der Anhebung auf 10 Beschäftigte vor 12 Jahren auf Neueinstellungen beschränkt werden. Ergänzend sollte auch die Wartezeit, ab der der Kündigungsschutz greift, von der aktuellen sechsmonatigen Probezeit auf z. B. ein oder zwei Jahre verlän-

gert werden. Dies könnte zudem die Anzahl sachgrundloser Befristungen, die bis zu zwei Jahre möglich sind, deutlich verringern.

- Minderung der Aufzeichnungs- und Nachweispflichten im Rahmen des neuen Mindestlohngesetzes.

Für eine Reihe von Branchen wurden mit Einführung des Mindestlohns detaillierte Dokumentationspflichten eingeführt, die zunächst bis zu einer Lohnhöhe von fast 3.000 Euro im Monat galten. Diese Grenze lag weit außerhalb dessen, was ein Arbeitnehmer bei Unterschreitung des Mindestlohns monatlich verdienen konnte. Zwar wurde die Grenze Mitte 2015 auf 2.000 Euro abgesenkt, doch ist trotzdem weiterhin ein unnötiger bürokratischer Aufwand zu konstatieren. So gilt für durch Saisonarbeit geprägte Bereiche weiterhin die frühere, höhere Grenze von 2.958 Euro. Auch für Minijobs wurden die verschärften Aufzeichnungspflichten beibehalten. Dabei stellt die Aufzeichnungspflicht in Branchen mit Branchenmindestlöhnen weit oberhalb des allgemeinen Mindestlohns wie dem Baugewerbe generell eine überflüssige bürokratische Auflage dar.

- Rücknahme überzogener Haftungsregelungen im Mindestlohngesetz

Dies gilt auch für die Haftungsregelungen im Rahmen der Mindestlohngesetzgebung, die einer Haftungskaskade für Verstöße durch Dritte gleichkommen. Die Haftung von Auftraggebern hinsichtlich der Einhaltung der Mindestlohngesetzgebung durch Auftragnehmer sowie die Ausgleichsregelungen für Arbeitszeitkonten belasten auch Branchen und Unternehmen mit Bürokratie, deren Lohnniveau weit über dem gesetzlichen Mindestlohn liegt. Diese Regelungen müssen auf Fälle begrenzt werden, in denen die Mindestlohnhöhe bei der Entlohnung von Belang ist.

- Arbeitszeitgesetz flexibilisieren.

Die Regelung einer zehnstündigen Höchstgrenze für die tägliche Arbeitszeit laut Arbeitszeitgesetz (ArbZG) ist nicht mehr zeitgemäß. Die starre 10-Stunden-Grenze wird in vielen Wirtschaftsbereichen zum Hindernis, besonders belastet ist aber das mittelständisch geprägte Gastgewerbe. Bestehende Ausnahmeregelungen und Tariföffnungsklauseln insbesondere der §§ 7, 14 und 15 Arbeitszeitgesetz für Bereiche wie Arbeitsbereitschaft, Landwirtschaft, Pflege oder Lehre, die Überschreitungen der täglichen Höchstarbeitszeit ermöglichen, sind hier nicht anwendbar. Aktuell ist es z. B. nicht möglich, abendliche Feiern auf Wunsch der Gäste um ein oder zwei Stunden in die Nacht hinein zu verlängern, wenn die Arbeitszeitgrenze des Personals erreicht ist. Aber auch in der Kreativbranche und in digitalen Start-ups wird das Arbeitszeitgesetz den Anforderungen an eine erhöhte Flexibilität keineswegs gerecht. Die zunehmende Digitalisierung, Industrie 4.0 und die weltweite Vernetzung der Wirtschaft verlangen eine flexible Reaktion von den Unternehmen, die mit den bisherigen Regelungen des Arbeitszeitgesetzes nicht zu vereinbaren sind. Hier wäre dringend mehr Flexibilität etwa durch die Festlegung von Wochenhöchstleistungszeiten geboten.

- Erleichterter Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge.

Die Barrieren, denen sich Flüchtlinge in Deutschland beim Zugang zu Beschäftigung gegenüber sehen, belasten zwar in erster Linie die arbeitswilligen Asylbewerber selbst und sind ihrer Integration hinderlich, doch stellen sie gleichzeitig ein Hindernis für Unternehmen dar, die in vielen Regionen Deutschlands mit sehr geringer Arbeitslosigkeit vergeblich auf der Suche nach Arbeitskräften sind. Während anerkannte Flüchtlinge uneingeschränkt einer Erwerbstätigkeit nachgehen können, gilt für Asylbewerber und Geduldete derzeit ein grundsätzliches Verbot einer Erwerbstätigkeit innerhalb der ersten drei Monate in Deutschland. Danach besteht für bis zu 15 Monate Aufenthalt für Asylbewerber und Geduldete nur dann die Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, wenn die Bundesagentur für Arbeit bestätigt, dass kein bevorzogter Bewerber (Inländer oder EU-Bürger) zur Verfügung steht (Vorrangprüfung) und die Lohn und Arbeitsbedingungen dem ortsüblichen Niveau entsprechen (Gleichwertigkeitsprüfung). In diesem Zeitraum dürfen Asylbewerber auch keine Tätigkeit in der Zeitarbeit annehmen, obwohl diese für viele gering Qualifizierte ein bevorzugter Weg in Beschäftigung ist. Bis zu einer Aufenthaltsdauer von vier Jahren wird an der Gleichwertigkeitsprüfung der Lohn- und Arbeitsbedingungen festgehalten, bevor ein uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang gewährt wird.

Dies bedeutet nicht nur eine hohe Bürokratie für die Arbeitsverwaltung und die betroffenen Flüchtlinge, sondern auch für die überwiegend mittelständischen Unternehmen, die gerne Asylbewerber mit Bleibeperspektive einstellen würden. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, eine große Zahl von flüchtenden arbeitswilligen Menschen möglichst schnell und bürokratiearm in Arbeit zu bringen, sollte der generelle Zugang zum Arbeitsmarkt nach spätestens einem Jahr Aufenthalt, der für ein intensives Sprachtraining genutzt werden könnte, gewährt werden. Die Vorrangprüfung sollte entfallen, da sie in Anbetracht der hohen Fallzahl ohnehin nicht effektiv durchführbar ist (Geis/Orth, 2015, 26). Das Zeitarbeitsverbot sollte aufgehoben werden, da es einen der gängigsten Wege in Beschäftigung verbaut. Eine Gleichwertigkeitsprüfung erscheint angesichts des vor einem Jahr eingeführten Mindestlohns sowie zusätzlicher Branchenmindestlöhne z. B. im Baugewerbe ebenfalls als überflüssige Bürokratie, die abgeschafft werden könnte.

### **3 Weiterführende Ansätze zur Vereinfachung bestehenden Rechts**

#### **3.1 Vorschläge aus dem Bereich des Steuerrechts**

- Angleichung steuer- und handelsrechtlicher Bestimmungen.

Die starken Abweichungen zwischen handels- und steuerrechtlichen Bilanzpositionen bedeutet erhebliche Mehrbelastungen für Unternehmen, unter denen Mittelständler mit ihren beschränkten Kapazitäten besonders zu leiden haben. Schritte zur Angleichung der entsprechenden steuer- und handelsrechtlichen Bestimmungen, etwa für die Bildung von Rückstellungen, wären hier zu begrüßen.



### 3.2 Vorschläge aus dem Bereich des Arbeits- und Sozialrechts

- Überprüfung der Schwellenwerte im Arbeits- und Sozialrecht mit dem Ziel einer weitgehenden Vereinheitlichung (auf hohem Niveau).

Das Arbeits- und Sozialrecht ist durch eine Vielzahl von unterschiedlichen Schwellenwerten bezüglich der Mitarbeiterzahl gekennzeichnet, die zudem noch von abweichenden Definitionen der maßgeblichen Beschäftigtenzahl etwa bei der Behandlung von Voll- und Teilzeitkräften, Auszubildenden und Zeitarbeitnehmern ausgehen (vgl. IW Köln, 2012, iwd Nr. 13). Die Arbeits- und Sozialregeln sind derart komplex, dass KMU nur schwer den Überblick erlangen können. Allein das Betriebsverfassungsgesetz mit seinen vielfältigen Informations- und Mitwirkungspflichten erfordert fast immer eine detaillierte juristische Beratung (s. u.). Kleinbetriebe, die keine Rechtsabteilung haben, müssten diese oft zukaufen. So gelten z. B. bereits ab 16 Beschäftigte ein Anspruch auf Teilzeit und ein Anspruch auf Arbeitsfreistellung für die Pflege Angehöriger.

Eine Vereinheitlichung der Schwellenwerte und Definitionen unter Anhebung sehr niedrig liegender Schwellen wie im Kündigungsschutz könnte viele Kleinbetriebe von Bürokratie entlasten. Denn mehr als 3,5 Millionen der ca. 3,7 Millionen Unternehmen in Deutschland haben maximal 49 Beschäftigte; insgesamt sind sie mit über 9 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in Deutschland. Zudem finden Geringqualifizierte und Flüchtlinge hier eher eine Anstellung als in großen Unternehmen und vor allem der öffentlichen Verwaltung mit ihren vergleichsweise strikteren Vorgaben bezüglich formaler Qualifikation und Sprachkenntnissen (Bundesagentur für Arbeit, 2015).

- Überprüfung und Verschlankeung des Betriebsverfassungsgesetzes.

Mit der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes im Juli 2001 wurden erhebliche zusätzliche Bürokratielasten für die Unternehmen eingeführt, die bereits im Bereich des Mittelstands wirksam sind. So wurde der Schwellenwert zur Freistellung eines Betriebsratsmitglieds von der Arbeit von 300 auf 200 Arbeitnehmer herabgesetzt, statt sich zumindest an der EU-Definition für KMU bei 250 Beschäftigten zu orientieren. Sobald ein Unternehmen 200 Beschäftigte hat, ist es verpflichtet, mindestens ein Betriebsratsmitglied bei vollem Gehalt von der Arbeit freizustellen (Artikel 1 Nr. 30 BetrVerf-Reformgesetz bzw. § 38 BetrVG). Da beim Erreichen der 200er-Grenze eine Arbeitskraft dem Produktionsprozess entzogen wird, müssen expandierende Unternehmen in diesem Fall gleich zwei neue Mitarbeiter einstellen, um tatsächlich eine Kraft mehr zur Verfügung zu haben. Auszubildende zählen mit, so dass Unternehmen mit etwas mehr als 200 Beschäftigten außerdem einen Anreiz erhielten, ihre Ausbildungsleistung zurückzufahren, um die Schwelle weiterhin zu unterschreiten (Koller et al., 2008). Auch die Informationspflichten gegenüber dem Betriebsrat wurden mit der Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes ausgeweitet. Hier wäre zu überlegen, welche Regeln auf den bürokratieärmeren Stand von vor 2001 zurückgeführt werden könnten.

- Abschaffung des Rechtsanspruchs auf Teilzeit für Arbeitnehmer in KMU.

Seit 2001 gilt mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz ein Rechtsanspruch auf Reduktion der Arbeitszeit für Arbeitnehmer, die in Teilzeit wechseln wollen. Für die Unternehmen und insbesondere für Mittelständler ist der Aufwand zur Neuorganisation der Arbeit bzw. Ersatz der damit wegfallenden Arbeitsstunden oft beträchtlich. Die definierten Ausnahmen sind bürokratieträftig. Der Nachweis, dass betriebliche Gründe dem Wunsch des Arbeitnehmers entgegenstehen, ist in der Praxis zudem häufig nicht leicht zu führen. Eine Abschaffung des Rechtsanspruchs für kleine und mittlere Unternehmen wäre daher ein Beitrag zum Bürokratieabbau.

### 3.3 Vorschläge aus weiteren Rechtsbereichen

- Kostenerstattung für staatliche Auskunftspflichten, um einen Anreiz zu setzen, sich auf wirklich notwendige Auskünfte zu beschränken.

Diese Erstattung muss nicht unbedingt die vollständigen Kosten, die in den Unternehmen laut Standardkostenmessung anfallen, ersetzen. Auch von einer Teilerstattung ginge jedoch ein klares Signal aus, dass staatlich verursachte administrative Auflagen nicht zum Nulltarif zu haben sind, sondern mit erheblichen finanziellen Belastungen bei den betroffenen Unternehmen einhergehen.

- Ausbau des E-Government, um Mehrfacherhebungen derselben Daten zu vermeiden und Antragsverfahren zu erleichtern und zu beschleunigen.

Durch die konsequente Anwendung von Online-Verfahren ließen sich die administrativen Auflagen für Unternehmen erheblich einfacher umsetzen. Der zuletzt geringe Fortschritt beim E-Government, dessen Ausbau eigentlich ein erklärtes Ziel der Bundesregierung ist, ist daher kritisch zu sehen (IW Köln, 2015a, iwd Nr. 44). In Ländern wie Österreich und Kanada sind Unternehmensgründungen schon seit Jahren online möglich. In Deutschland müssen noch immer je nach Branche etwa neun verschiedene Behörden aufgesucht und Papierformulare abgegeben werden (Piegeler/Röhl, 2015; Worldbank, 2014; NKR, 2015b). Hier sind Aktionen zur beschleunigten Umsetzung der Agenda zur „Digitalen Verwaltung 2020“ (Bundesregierung, 2014) notwendig, wobei Bund, Länder und Kommunen ihre Aktivitäten zukünftig besser koordinieren sollten, um stärkere Fortschritte beim E-Government zu erzielen. Vorreiter für die vollständige Digitalisierung der Kommunikation zwischen Unternehmen und Verwaltung ist Estland, dessen Verfahren daher einer eingehenden Prüfung auf Übernahmemöglichkeiten in Deutschland unterzogen werden sollte (IW Köln, 2015a; Detektor.fm, 2013).

- One-Stop-Shop-Prinzip als zentrale Anlaufstelle für Existenzgründer flächendeckend einführen.

Nach EU-Vorgaben für den Dienstleistungssektor wurde zwar bereits ein „Einheitlicher Ansprechpartner“ für Gründer eingeführt, dieser hat jedoch im Wesentlichen eine bera-

tende Funktion. Sinnvoll wäre die Bündelung der notwendigen Anträge – im Durchschnitt sind dies für eine GmbH-Gründung in Deutschland laut Weltbank (2014) neun behördliche Verfahren – in einem „One-Stop-Shop“ für Existenzgründungen. Hier sollten die einzelnen Informationspflichten, wie etwa die Anzeigepflicht nach § 14 GewO mit der zusätzlichen Anzeigepflicht nach § 138 Abgabenordnung, der Anzeigepflicht nach § 192 SGB VII bei der Berufsgenossenschaft und nach § 16 Abs. 2 der Handwerksordnung, gebündelt werden. Neben der direkten Kosteneinsparung sendet die Schaffung von einheitlichen Anlaufstellen für Gründende und Jungunternehmer zudem ein wichtiges Signal aus: Der Entrepreneur muss nicht mehr als Bittsteller zu einer Vielzahl von Behörden gehen, um in einer Art Hindernislauf sein Unternehmen an den Start zu bringen, sondern es gibt einen zentralen Ansprechpartner, dessen alleinige Aufgabe es ist, sich zügig um alle seine genehmigungsrechtlichen Fragen kümmert (IW Köln, 2015b, iwd Nr. 45; Piegeler/Röhl, 2015, 22).

- Sachfremde Anforderungen im Vergaberecht reduzieren.

Dem öffentlichen Beschaffungswesen kommt mit einem Volumen von circa 17 Prozent des Bruttoinlandsprodukts eine hohe ökonomische Bedeutung zu. Zahlreiche mittelständische Unternehmen sind von öffentlichen Aufträgen abhängig und auf die Möglichkeit angewiesen, an Ausschreibungen teilnehmen zu können. Eine bürokratiearme Ausgestaltung des Vergaberechts mit dem Verzicht auf sachfremde Elemente ist daher sehr bedeutsam für die mittelständische Wirtschaft, da andernfalls Großunternehmen einen klaren Wettbewerbsvorteil erlangen (Röhl, 2011). Ein bürokratiearmes Vergaberecht erfordert neben der Möglichkeit der Online-Abwicklung von Ausschreibungsteilnahmen (s. „Ausbau des E-Government“) den Verzicht auf sachfremde Anforderungen, deren Einhaltung und vor allem der Nachweis ihrer Einhaltung gerade für mittelständische Unternehmen eine hohe Hürde und eine Bürokratiequelle ersten Ranges darstellen.

- Vorschriften im Bereich Energieeinsparung für den Neubau entschlacken.

Durch die Energieeinsparverordnung (EnEV), die die grundlegenden Bestimmungen des Energieeinsparungsgesetzes (EnEG) auf dem Verordnungsweg konkretisiert, ist in den letzten Jahren der Neubau von Wohnungen und Büroflächen deutlich verteuert worden. Nach 2020 sollen neue Gebäude und ab 2050 der gesamte Gebäudebestand weitgehend klimaneutral sein. Experten gehen noch unter Ausschluss der aktuellen Stufe der EnEV, die 2016 in Kraft getreten ist und nochmals 25 Prozent Energieeinsparung bringen soll, von Mehrkosten in Höhe von 17,7 Prozent der Erstellungskosten seit dem Jahr 2000 aus; dies sind 154 Euro pro Quadratmeter Wohn- bzw. Nutzfläche (Voigtländer, 2015; Walberg/Halstenberg, 2015). Gleichzeitig ist der Bedarf neuer Wohnungen in den Ballungszentren mit der massiv angestiegenen Zuwanderung dramatisch angewachsen. Bisher ist nicht zu erkennen, wie der steigende Wohnungsbedarf angesichts der zahlreichen Hürden für den Neubau vom Planungsrecht bis zur EnEV gedeckt werden könnte. Gerade mittelständische Bauunternehmen können ihr Potenzial aufgrund wachsender regulatorischer Anforderungen nicht mehr entfalten, sondern werden zunehmend in die Rolle des Unterauftragnehmers gedrängt. Dies erhöht die Baukosten weiter. Aus diesem Grunde sollte über eine Vereinfachung der EnEV mit temporärer Aussetzung der jüngsten Verschärfungsstufe und weitere Erleichterungen nachgedacht werden (vgl. Knipper, 2015).

- KMU-Test konsequent einführen.

Mit dem aktuellen Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (Bundesregierung, NKR, Destatis, 2015), dem so genannten KMU-Test, liegt eine Handlungsanleitung zur Vermeidung zusätzlicher Belastungen für mittelständische Unternehmen vor. Dieser Leitfaden ist Ausfluss des Arbeitsprogramms Bessere Rechtsetzung der Bundesregierung aus dem Jahr 2014. Der Leitfaden hat für Stellen in den Bundesministerien, die sich mit der Erarbeitung neuer Gesetze und Verordnungen befassen, allerdings nur empfehlenden Charakter. Hier sollte sichergestellt werden, dass der „KMU-Test“ konsequent und nach einheitlichen Kriterien durchgeführt wird.

## **4 Vermeidung neuer bürokratieträchtiger Regulierungen**

### **4.1 Regelungen im Steuerrecht**

- Bürokratiearme und familienunternehmensfreundliche Reform der Erbschaftsteuer.

Im Gesetzgebungsverfahren befindet sich die Reform der Erbschaftsteuer, um die vom Bundesverfassungsgericht beanstandete bisherige Rechtslage mit einer weitgehenden Verschonung betrieblichen Vermögens zu korrigieren. Bei der Reform der Erbschaftsteuer sollte der Gesetzgeber jedoch das vom Bundesverfassungsgericht anerkannte Ziel des Arbeitsplatzerhalts beim Übergang eines Unternehmens auf eine nachfolgende Generation im Blick haben und gleichzeitig, wie von der Politik versprochen, auf eine Erhöhung der Steuereinnahmen verzichten. Verschonungsabschlüsse sind vor diesem Hintergrund ein wichtiges Instrument, das vom Bundesverfassungsbericht nicht generell verworfen wurde. Höhere Steuerbelastungen würden dagegen den Erfolg der Unternehmen und damit Arbeitsplätze gefährden.

Bei der Reform sollte deshalb unter strikter Orientierung an den Vorgaben des BVG und wie von der Bundesregierung versprochen eine minimalinvasive Reform vorgenommen werden. Im Grundsatz hat sich die bestehende Praxis bewährt, insbesondere verhindert die Lohnsummenklausel unnötige bürokratische Hürden für kleinere und mittlere Unternehmen. Wichtig erscheint zudem eine realistische Bewertung der zu vererbenden Unternehmen. Das aktuelle Bewertungsverfahren führt zu einer Überbewertung, die Steuerzahlungen auf ein tatsächlich nicht existierendes Vermögen nach sich ziehen kann. Am Markt ist der steuerlich unterstellte Unternehmenswert nur in den seltensten Fällen erzielbar (Brügelmann/Hentze, 2015).

## 4.2 Regelungen im Arbeits- und Sozialrecht

- Keinen Rechtsanspruch auf Rückkehr in Vollzeit einführen.

In Zusammenhang mit den umfangreichen bereits bestehenden Regelungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes (s. o.) sollte ein Rechtsanspruch, der nach Planungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) auf Basis des Koalitionsvertrags zusätzlich für die Rückkehr aus Teilzeit in Vollzeit gelten soll, gar nicht erst eingeführt werden. Gerade für mittelständische Unternehmen wäre ein entsprechendes Gesetz, das einer zwangsweisen Erhöhung der Gesamtstundenzahl und der Lohnsumme gleichkommt, schwer zu schultern. Eine Gesetzesklausel, die eine Ablehnung des Vollzeitwunsches in betrieblich begründeten Fällen ermöglichen würde, wäre zweifelsohne mit zusätzlicher Bürokratie für die betroffenen Unternehmen verbunden. Zudem müssen schon heute teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer bei freien Stellen bevorzugt berücksichtigt werden, wenn sie ihre Arbeitszeit ausdehnen wollen (§ 9 TzBfG; vgl. Schäfer et al., 2014, 22).

- Vermeidung zusätzlicher bürokratischer Lasten für KMU im Zusammenhang mit neuen Gesetzen wie dem geplanten Entgeltgleichheitsgesetz.

Künftig sollen laut Entwurf für ein Entgeltgleichheits- bzw. „Lohngerechtigkeits“-gesetz des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend alle Beschäftigten „in jedem Betrieb und in jeder Dienststelle des Bundes“ – unabhängig von Rechtsform und Größe – einen individuellen Auskunftsanspruch haben, um mehr Entgelttransparenz herbeizuführen (BMFSFJ, 2016; Schmidt/Stettes, 2015). Bisher durfte dagegen nach dem Wortlaut des Koalitionsvertrags davon ausgegangen werden, dass ein Auskunftsanspruch auf Betriebe mit 500 und mehr Beschäftigten beschränkt bleibt. Konkret sollen zukünftig auf Betriebsebene Gruppen von mindestens 5 Arbeitnehmern mit vergleichbaren Tätigkeitsprofilen definiert werden, für die das Mediangehalt anzugeben ist. In kleineren und mittleren Unternehmen wird in vielen Fällen die Definition einer solchen Vergleichsgruppe kaum möglich sein. Hier wird jedoch eine Beweislastumkehr geplant, die den betreffenden KMU die Pflicht auferlegt, eine solche Unmöglichkeit nachzuweisen. Insgesamt droht das Entgeltgleichheitsgesetz nach den bisherigen Plänen zu erheblicher zusätzlicher Bürokratie zu führen. Aus diesen Gründen sollte der Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form nicht verabschiedet werden.

- Verzicht auf eine Anti-Stressverordnung.

In den Bereich potenziell belastender Neuregelungen gehört auch das Vorhaben, eine Anti-Stressverordnung einzuführen. Auch dieses im Bundesministerium für Arbeit verortete Vorhaben geht auf eine Klausel des Koalitionsvertrags zurück. Doch es ist höchst zweifelhaft, ob tatsächlich zunehmender Arbeitsstress zu der Zunahme diagnostizierter psychischer Erkrankungen beigetragen hat. Auswertungen des „Stressreports Deutschland“ der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) lassen zumindest kein Wachstum bei den typischerweise stressverursachenden Arbeitsanforderungen erkennen (Schäfer et al., 2014, 37). Stattdessen könnten z. B. die in den letzten Jahren eingeschränkten Möglichkeiten zur Frühverrentung ohne gesundheitliche Beeinträchti-

gungen zu einer wachsenden Zahl solcher Diagnosen beigetragen haben, um mit möglichst geringen Abschlägen vorzeitig aus dem Arbeitsleben ausscheiden zu können. Angesichts der zu erwartenden Bürokratie insbesondere für mittelständische Unternehmen sollte auf die Anti-Stressverordnung verzichtet werden.

- Keinen Anspruch auf Familienzeit einführen.

Verzichtet werden sollte zudem auf die Einführung eines Anspruchs auf Familienzeit – eine temporäre Reduktion der Arbeitszeit aufgrund familiärer Ansprüche –, um zusätzliche Belastungen gerade für mittelständische Unternehmen zu vermeiden. Viele Unternehmen bieten in diesem Falle flexible Lösungen für Mitarbeiter mit familiären Verpflichtungen. Für die aktuellen Pläne aus dem BMFSFJ, einen Anspruch auf Familienzeit gesetzlich festzulegen, gibt es keinen Bedarf. Ein entsprechendes Gesetz würde jedoch zwangsläufig zu neuer Bürokratie führen.

### 4.3 Neue Regulierungen in weiteren Rechtsbereichen

- Bei Bankenregulierung auf wachsende Bürokratiebelastung achten.

Ein Punkt, der auf den ersten Blick nicht mit dem Thema der Bürokratiebelastung des Mittelstands in Verbindung gebracht wird, ist die infolge der Finanzkrise zunehmende Regulierung des Bankensektors und die daraus resultierende Bürokratie. Doch gerade in Deutschland ist das Kreditwesen in Anbetracht der zahlreichen Sparkassen und Genossenschaftsbanken mit regionaler Ausrichtung eher kleinteilig strukturiert. Deshalb sollte stärker darauf geachtet werden, inwieweit die wachsende Regulierungsdichte durch neue Vorgaben der EU mittelständisch strukturierte Institute besonders belastet, die kostenträchtige Vorgaben genauso wie Großbanken mit ihren umfangreicheren Ressourcen in der Verwaltung umsetzen müssen. Ein jüngst vorgelegtes Gutachten zu diesem Thema gibt Hinweise auf sehr beträchtliche Regulierungskosten, die mit abnehmender Institutsgröße stark ansteigen.

Gerade das Meldewesen führt zu einem sehr großen Aufwand, der zudem oft nicht automatisierbar ist. Für Institute mit einer Bilanzsumme unter 250 Millionen Euro liegt die höchste Zunahme der Ressourcenbelastung durch neue regulatorische Maßnahmen im Bereich des Meldewesens, bei größeren Instituten bewirken die Dokumentationspflichten beim Anlegerschutz die größte Belastung (Hackethal/Inderst, 2015, III). Die durchschnittlichen Regulierungskosten bezogen auf die Bilanzsumme oder den Ertrag liegen bei kleinen Banken oft um ein Vielfaches höher als bei größeren Banken; so „übersteigen bei sehr kleinen Banken mit einer Bilanzsumme unter 50 Millionen Euro die für die Dokumentation im Rahmen des Anlegerschutzes geschätzten Kosten den entsprechenden Rohertrag aus dem Wertpapierberatungsgeschäft, sie liegen aber auch bei Banken mit einer Bilanzsumme bis zu 250 Millionen Euro noch über der Hälfte des entsprechenden Ertrages“ (Hackethal/Inderst, 2015, III). Hier muss dringend gegengesteuert werden, wenn nicht regulatorisch der zu beobachtende Konzentrationsprozess im Bankensektor noch befördert werden soll.

- Verbandsklagerecht nicht weiter ausweiten.

In verschiedenen Rechtsbereichen wie dem Umwelt- und Verbraucherschutz ist in den letzten Jahren die Möglichkeit von Verbandsklagen durch Nichtregierungsorganisationen und Lobbygruppen ausgeweitet worden. So hat der Bundestag im Dezember 2015 die Einführung eines Verbandsklagerechts bei Datenschutzverstößen beschlossen (BMJV, 2015). Hintergrund dieser Ausweitung von Klagemöglichkeiten gegen tatsächliche oder auch nur vermutete Verstöße von Unternehmen gegen die Rechte von Verbrauchern ist auch eine angenommene Ungleichheit zwischen betroffenen Bürgern und großen Unternehmen mit eigenen Juristen oder Mitteln zur Beauftragung externer Kanzleien. Für mittelständische Unternehmen besteht jedoch mit der Ausweitung der Optionen für Verbandsklagen die Gefahr einer Umkehr dieser Ungleichheit: Hier sind die Verbände juristisch im Vorteil und könnten KMU, die keine Mittel zur Führung langwieriger und teurer Prozesse haben, letztlich zur Geschäftsaufgabe zwingen. Aus diesem Grunde sollten bereits eingeräumte Klagerechte von Verbänden kritisch überprüft und neue Verbandsklageoptionen sensibel gehandhabt werden. Auch Sammelklagen gegen Unternehmen sind vor dem Hintergrund amerikanischer Erfahrungen kritisch zu sehen.

## Literaturverzeichnis

- BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 2015, Bürokratie im Mindestlohngesetz abbauen, März 2015, [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Buerokratie-im-Mindestlohngesetz-abbauen.pdf/\\$file/Buerokratie-im-Mindestlohngesetz-abbauen.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Buerokratie-im-Mindestlohngesetz-abbauen.pdf/$file/Buerokratie-im-Mindestlohngesetz-abbauen.pdf), [12.01.2016]
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2016, Gesetzesvorhaben zur Lohngerechtigkeit für Frauen und Männer, <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung,did=88096.html>, [6.1.2016]
- BMJV – Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, 2015, Effektive Durchsetzung von Verbraucherrechten: Verbandsklagerecht bei Datenschutzverstößen, [https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2015/12182015\\_Verbandsklagerecht.html](https://www.bmjv.de/SharedDocs/Artikel/DE/2015/12182015_Verbandsklagerecht.html), [12.1.2016]
- Brügelmann, Ralph / Hentze, Tobias: Unternehmensbewertung als Grundlage für die Besteuerung von Erbschaften und Schenkungen, IW Policy Papers, 9/2015, Köln
- Bundesagentur für Arbeit, 2015, Arbeitsmarkt in Zahlen, Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig und geringfügig Beschäftigte nach Wirtschaftszweigen der WZ 2008, Deutschland, Stichtag 31. März 2015, <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201503/iiia6/beschaeftigung-sozbe-wz-heft/wz-heft-d-0-201503-xlsx.xlsx>, [7.1.2016]
- Bundesregierung / NKR – Normenkontrollrat / Destatis, 2015, Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test), Berlin
- CDU, CSU und SPD, 2013, Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>, [12.1.2016]
- Detektor.fm, 2013, Estland als Wegbereiter: Beispielhaftes E-Government, 04.09.2013, <http://detektor.fm/digital/estland-als-wegbereiter-beispielhaftes-e-government> [7.1.2016]
- Geis, Wido / Orth, Katrin, 2015, Flüchtlinge – Herausforderung und Chance für Deutschland, IW Policy Papers, 26/2015, Köln
- Hackethal, Andreas / Inderst, Roman, 2015, Auswirkungen der Regulatorik auf kleinere und mittlere Banken am Beispiel der deutschen Genossenschaftsbanken, Gutachten im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken – BVR, Frankfurt
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2012, Von Mutterschutz bis Mitbestimmung – Arbeits- und Sozialrecht, in: iwd, Nr. 13/2012, S. 6–7
- IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2015a, Digitalisierung – E-Estland, in: iwd, Nr. 44/2015, S. 8



IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2015b, Bürokratie – Gründen leichter machen, in: iwd, Nr. 45/2015, S. 7

Knipper, Michael, 2015, Weg vom Unikat, hin zur Serie – schnell und kostengünstig Wohnraum schaffen, in: Stadt und Gemeinde, Nr. 11-12 2015, S. 555–557

Koller, Lena / Schnabel, Claus / Wagner, Joachim, 2008, Freistellung von Betriebsräten – Eine Beschäftigungsbremse?, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung (ZAF), Nr. 2 und 3/2008, S. 305–326

Kroker, Rolf / Lichtblau, Karl / Röhl, Klaus-Heiner, 2014, Abbau von Bürokratie in Deutschland – Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, IW Analysen Nr. 3, Köln

NKR – Nationaler Normenkontrollrat, 2015a, Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen!, Jahresbericht 2015 des Nationalen Normenkontrollrates, Berlin

NKR – Nationaler Normenkontrollrat, 2015b, Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates zum Bericht der Bundesregierung nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates „Bessere Rechtsetzung 2014: Amtlich – einfach – spürbar“, Berlin

Piegeler, Monika / Röhl, Klaus-Heiner, 2015, Gründungsförderung in Deutschland – Ein Aktionsplan gegen sinkende Gründerzahlen, IW Policy Paper, Nr. 17/2015, Köln

Röhl, Klaus-Heiner, 2011, Systematischer Bürokratieabbau und einfachere Regeln, in: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Politik ohne Geld, S. 241–260, Köln

Schäfer, Holger / Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver, 2014, Moderne Arbeitsmarktverfassung – Wie viel Regulierung verträgt der deutsche Arbeitsmarkt?, IW Positionen Nr. 66, Köln

Schäfer, Holger / Stettes, Oliver, 2015, Gesetzesentwurf zur Regulierung von Zeitarbeit und Werkverträgen. Eine erste ökonomische Bewertung ausgewählter Eckpunkte des Referentenentwurfs aus dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Stellungnahme, Köln

Schmidt, Jörg / Stettes, Oliver, 2015, Mehr Lohngleichheit durch Gesetz? Eine erste ökonomische Bewertung des geplanten Gesetzes für mehr Lohngerechtigkeit zwischen Frauen und Männern, Stellungnahme, Köln

Voigtländer, Michael, 2015, Optionen für bezahlbaren Wohnraum, IW Policy Paper Nr. 14/2015, Köln

Walberg, Dietmar / Halstenberg, Michael, 2015, Kostentreiber für den Wohnungsbau. Untersuchung und Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und auf die aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland, Bauforschungsberichte, Nr. 67, Kiel

Worldbank, 2014, Doing Business Report 2015, Washington