

Zehn Thesen zur Stärkung von Mittelstand und Handwerk

Kurzstudie



Mai 2019

Impressum

© 2019
Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Tel.: 030 403699001

Verantwortlich: Britta Kuld; Sarah Bäumchen

IW Consult GmbH / Institut der deutschen Wirtschaft
Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln
Tel.: 0221 4981758
www.iwconsult.de
www.iwkoeln.de

Autoren
Dr. Roman Bertenrath
Dr. Heiner Röhl
Dr. Philipp Schade

Bildnachweise
Titelseite: www.unsplash.com

Inhaltsverzeichnis

1 Executive Summary	5
2 Zehn Thesen zur Stärkung von Mittelstand und Handwerk	8
2.1 Dokumentationspflichten beim Mindestlohn vereinfachen	8
2.2 Aufzeichnungspflicht praxisnaher ausgestalten	12
2.3 Grenze für die Buchführungspflicht anheben	13
2.4 Aufbewahrungsfrist verkürzen	14
2.5 Zeitnahe Betriebsprüfung gewährleisten	15
2.6 Unternehmensgründungen erleichtern	16
2.7 Eine Anlaufstelle für alles einrichten	18
2.8 Vergaberecht vereinfachen	20
2.9 Register modernisieren und E-Government einführen	22
2.10 Bürokratiebremse zu „One in, two out“ weiterentwickeln	24

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Bürokratie-Kostentreiber beim Mindestlohn	10
Abbildung 2-2: Bereits durchgeführte oder geplante Maßnahmen auf den Mindestlohn	11
Abbildung 2-3: Bürokratiekosten für Gründer: Einsparpotenzial durch Einheitliche Ansprechpartner	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Erfüllungsaufwand einer Gründung	16
---	----

1 Executive Summary

Ein effizienter Regulierungsrahmen und der ambitionierte Abbau unnötiger Bürokratie ist gerade für mittelständische Unternehmen wichtig, um deren Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Der Mittelstand bildet das Rückgrat der deutschen Wirtschaft. So weist das Unternehmensregister¹ in Deutschland rund 3,5 Millionen Unternehmen mit fast 29,5 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und mehr als 6,4 Billionen Euro Umsatz aus. Auf die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) entfallen dabei 99,5 Prozent aller Unternehmen, die ca. 54 Prozent der Nettowertschöpfung des Unternehmenssektors auf sich vereinigen. Sie stellen zudem 58 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und über 80 Prozent der Auszubildenden. 98 Prozent sind kleine Unternehmen mit bis zu 50 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten; auf sie entfällt ein Beschäftigtenanteil von 34 Prozent. Damit wird auch klar, dass ein Großteil der bürokratischen Lasten auf den Schultern des Mittelstands liegt.

Umso verwunderlicher ist es, dass seitens der Politik bislang nur wenig Anstrengungen unternommen wurden, um die Bürokratiebelastung mittelständischer Unternehmen genauer zu beleuchten.

- ▶ Die Bundesregierung arbeitete immer wieder an Projekten zur Analyse der Bürokratiebelastung in einzelnen Tätigkeitsbereichen, Branchen oder „Einfacher-Zu“-Projekten wie „Einfacher Gründen“ oder „Einfacher importieren und exportieren“. Aus diesen Projekten ist aber keine systematische, weiterführende Erfassung von branchenbezogenen oder situationsbezogenen Belastungsdaten hervorgegangen.
- ▶ Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat 2015 eine Belastungsmessung für ein typisches mittelständisches Unternehmen durchgeführt. Ziel war die Ermittlung des gesamten Erfüllungsaufwands. Damit sollte ein Perspektivenwechsel weg von einer durchschnittlichen Betrachtung aller Branchen und Unternehmensgrößen und hin zu einem realistischen Bild bürokratischer Vorgaben für den Mittelstand vollzogen werden. Bei einem Unternehmen aus dem produzierenden Gewerbe, genauer gesagt einem Automobilzulieferer, wurden alle anfallenden gesetzlichen Melde- und Berichtspflichten identifiziert und mit Kosten hinterlegt. Der jährliche

¹ Destatis (2018), Unternehmensregister zum 30.09.2017. Unternehmen des Landwirtschaftssektors sind hier nicht enthalten und die Freien Berufe sind untererfasst.

Erfüllungsaufwand erreichte die Größenordnung von 3,6 Prozent des Umsatzes bei einer Umsatzrendite von 4,6 Prozent. Der NKR stellte jedoch zutreffend fest, dass es sich um die Betrachtung eines Einzelfalls handelte und zog keine allgemeinen Schlüsse in Bezug auf die Bürokratiebelastung der Unternehmen insgesamt.

Der Mittelstand kann auf zwei Wegen wirksam entlastet werden: Zum einen durch Abbau unnötiger Bürokratie und zum anderen durch die Vereinfachung von Verfahrensabläufen in der Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung. In der vorliegenden Kurzstudie werden zehn Thesen zum Abbau von Bürokratie und zur Vereinfachung von Verfahren vorgestellt, welche die Wirtschaft spürbar entlasten können:

- ▶ Nach § 17 Abs. 1 MiLoG müssen Arbeitgeber Beginn, das Ende und die Dauer der täglichen Arbeitszeit von geringfügig Beschäftigten oder von Arbeitnehmern in den Wirtschaftsbereichen nach § 1 SchwarzArbG festhalten. Bei fast 70 Prozent der hiervon betroffenen Betriebe erhöhen sich damit die bürokratischen Lasten, vor allem in Form von Dokumentationspflichten, merklich. Die Unternehmen reagieren hierauf bereits mit einer Reduktion der Praktikantenplätzen, höheren Preisen oder weniger Neueinstellungen. Schnelle Abhilfe schaffen würden eine Begrenzung der Dokumentationspflichten auf die Dauer der täglichen Arbeitszeit, eine Verlängerung der Aufzeichnungsfrist auf einen Monat sowie eine Gesamterfassung der Dauer der Arbeitszeit im Zusammenhang mit der monatlichen Lohnabrechnung.
- ▶ Die Aufzeichnungspflichten bei der Verlängerung der Arbeitszeit sowie für die Aufbewahrung dieser Nachweise nach dem Arbeitszeitgesetz führen bei den Unternehmen zu erheblichen Bürokratiekosten. Das muss nicht sein, wenn die Unternehmen die Möglichkeit erhielten, Arbeitnehmer mit Vertrauensarbeitszeit sowie im Rahmen flexibler Arbeitsformen wie Homeoffice oder Mobile Office die Dokumentationspflichten verbindlich übertragen zu können. Da gegenwärtig ca. 39 Prozent der Arbeitnehmer abseits der klassischen Büroräume arbeiten dürfen, läge das gegenwärtige Einsparpotenzial bei fast 80.000 Stunden jährlich beziehungsweise über 1,7 Mio. Euro jährlich.
- ▶ Bei der Buchführungspflicht würde eine Anhebung der Schwellenwerte von 60.000 Euro auf 100.000 Euro Jahresgewinn bzw. von 600.000 Euro Jahresumsatz auf eine Million Euro Jahresumsatz gerade bei den kleinen Unternehmen zu erheblichen Kosteneinsparungen führen: Dies würde in der gesamten Wirtschaft rund 1,3 Mio. Unternehmen zusätzlich von den Buchführungspflichten mit einem Gesamtvolumen von über 3,2 Mrd. Euro entlasten. Dies entspricht einem eingesparten Zeitaufwand von 11.037 Jahren beziehungsweise von über 48.300 Arbeitsjahren.
- ▶ Eine Verkürzung der Aufbewahrungsfristen für Buchungsbelege und andere steuerrelevante Unterlagen auf fünf Jahre – einhergehend mit einer zeitnahen Betriebsprüfung – könnte die Bürokratiekosten bei Verwaltung und Unternehmen um 1,7 Milliarden Euro nahezu halbieren. Durch die Digitalisierung und der damit einhergehenden elektronischen Verfügbarkeit der Unterlagen ist es selbst bei langen Steuerverfahren auch bei einer Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren den verschiedenen Stellen noch möglich, auch danach noch Einsicht in die entsprechenden Unterlagen zu nehmen. Von dieser Erleichterung würden 3,4 Millionen Unternehmen profitieren.
- ▶ Durch eine Verkürzung der Aufbewahrungsfristen von Unterlagen für eine Außenprüfung von zehn Jahre auf nur noch drei Jahre könnten die Unternehmen in Deutschland durch den damit einhergehenden ersparten Zeit- und Kostenaufwand um 158 Millionen Euro entlastet werden. Gerade kleinere Betriebe würden hierdurch relativ stärker entlastet werden.
- ▶ Die Anzahl der Unternehmensgründungen in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Im internationalen Ranking der Weltbank liegt Deutschland global nur noch auf Platz 114, was die Einfachheit des Gründens betrifft. Eine durchgreifende Entbürokratisierung der Gründungsprozeduren ist dringend notwendig.

- ▶ Bezogen auf 381.000 Gründungen im Jahr 2017 könnte die flächendeckende Einführung eines einheitlichen Ansprechpartners mit bundesweit einheitlichem Serviceangebot für Gründer über 33 Millionen Euro Bearbeitungskosten auf Seiten der Unternehmen einsparen. Hier sind reduzierte Informations- und Beratungskosten für Gründungsinteressierte im Vorfeld noch nicht einmal enthalten. Ein tatsächlicher One-Stop-Shop, der das Angebot der für eine Gründung anzulaufenden Behörden Online bündelt, könnte noch höhere Einsparungen vor allem beim Zeitaufwand bewirken.
- ▶ Auch die Vereinfachung des Vergaberechts beinhaltet erhebliche Einsparpotenziale: Wenn es gelänge, den zeitlichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Unternehmen um nur zehn Minuten pro Ausschreibung zu reduzieren, ließen sich auf einen Schlag Kosten in Höhe von 1,2 Millionen Euro einsparen. Dieses Einsparpotenzial bezieht sich nur auf die Kosten, die den erfolgreichen Bewerbern entstehen. Unter der konservativen Annahme, dass sich auf jede Ausschreibung im Durchschnitt zehn (50, 100) Unternehmen bewerben, vergrößert sich das Einsparpotenzial dementsprechend um den Faktor zehn (50, 100) auf rund zwölf (61, 121) Millionen Euro.
- ▶ Die Modernisierung der Register und flächendeckendes E-Government birgt erhebliche Einsparpotenziale: Allein eine vollständige Digitalisierung der Top-30-Verwaltungsleistungen würden den Unternehmen bis zu 54 Prozent (1 Milliarden Euro pro Jahr) an Kosten einsparen. Eine papierlose Verwaltung auf dem Niveau von Estland könnte in Deutschland Kosteneinsparungen in Höhe von 78 Milliarden Euro im Jahr ermöglichen.
- ▶ Nach Einführung der „One in, one out“-Regel konnte der laufende Erfüllungsaufwand für die Unternehmen 2017 per Saldo um 305 Millionen Euro reduziert werden. Eine Einbeziehung des Einmalaufwands durch ein Abschreibungsmodell und von Belastungen aus EU-Recht könnte das jährliche Einsparpotenzial auf 946 Millionen Euro erhöhen, 641 Millionen Euro mehr als bisher. Eine „One in, two out“-Regel würde eine noch wirksamere Kontrolle zusätzlicher, bürokratieträchtiger Regulierungen bieten.

2 Zehn Thesen zur Stärkung von Mittelstand und Handwerk

2.1 Dokumentationspflichten beim Mindestlohn vereinfachen

Nach § 17 Abs. 1 MiLoG müssen Arbeitgeber, bei denen geringfügig Beschäftigte gemäß § 8 Abs. 1 SGB IV (sogenannte „Minijobber“) tätig sind oder die Arbeitnehmer in den Wirtschaftsbereichen nach § 1 SchwarzArbG selbst beschäftigen oder entleihen, den Beginn, das Ende und die Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Arbeitnehmer festhalten. Die Aufzeichnung von Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit muss spätestens bis zum Ablauf des siebten auf den Tag der Arbeitsleistung folgenden Kalendertages erfolgt sein. Die Aufzeichnungen sind dann für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren – beginnend ab dem für die Aufzeichnung maßgeblichen Zeitpunkt – aufzubewahren.

Dies führt insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen zu einem großen administrativen Aufwand. Denn sie arbeiten sehr personalintensiv und verfügen auch selten über eine elektronische Zeiterfassung oder Personalabteilungen. Auch wenn gegenwärtig noch keine belastbaren Zahlen zur Höhe der Bürokratiekosten in Zusammenhang mit § 17 MiLoG vorliegen, gibt es zahlreiche Indikationen aus wissenschaftlichen Untersuchungen, dass die Dokumentationen einen erheblichen Kostentreiber darstellen.

Nach Angaben des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages zum Erfüllungsaufwand für das Mindestlohngesetz (Az. WD 6 - 3000 - 113/18 vom 30.10.2018)² seien laut Gesetzesbegründung die Dokumentationspflichten in § 17 Abs. 2 MiLoG nicht mit zusätzlichen Kosten für die Wirtschaft verbunden, weil die von den

² <https://www.bundestag.de/resource/blob/584288/66aa27bdfcddc014094bdce00b1b9a72/wd-6-113-18-pdf-data.pdf> [13.03.2019]

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geleistete Arbeitszeit in der Regel ohnehin für die ordnungsgemäße Abwicklung der Arbeitsverhältnisse dokumentiert werden müssen. Diese Argumentation greift jedoch zu kurz.

So weist die Mindestlohnkommission auf die mit den Dokumentationspflichten nach § 17 MiLoG für die Wirtschaft verbundenen Bürokratiekosten hin, ohne sie jedoch zu beziffern.³ Zum Dokumentationsaufwand führt sie aus, dass aufgrund des Mindestlohngesetzes nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) zusätzlich rund 1,9 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse in den ausgewählten Branchen der Dokumentationspflicht unterliegen. Dies entspricht im Jahr 2018 rund 2,1 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (6,3 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten) in Deutschland.⁴ Im Rahmen der Verdiensterhebungen 2015 und 2016 des Statistischen Bundesamts (Destatis) wurden die Betriebe auch zu einem möglichen Mehraufwand durch die gesetzliche Aufzeichnungspflicht befragt. 42 Prozent der Betriebe, bei denen der Mindestlohn nach eigenem Bekunden betriebliche Anpassungsmaßnahmen auslöste, sahen einen erheblichen Mehraufwand und 43 Prozent einen geringen Mehraufwand.⁵ Über einen besonders hohen Aufwand hätten Betriebe aus dem Einzelhandel, der Gastronomie und Beherbergung, dem Gesundheitswesen sowie den überwiegend persönlichen Dienstleistungen berichtet.⁶ In der IAB-QUEST-Befragung 2016 gaben 37 Prozent der von der Mindestlohneinführung direkt betroffenen Betriebe an, dass die „bürokratischen Pflichten“ deutlich gestiegen seien; für 31 Prozent der Betriebe seien sie etwas gestiegen.

Eine spürbare Entlastung bestünde in der Begrenzung der Dokumentationspflichten auf die Dauer der täglichen Arbeitszeit. Denn nur diese Angabe ist für die Berechnung des Mindestlohns wirklich maßgeblich. Des Weiteren ist eine Verlängerung der Aufzeichnungsfrist auf einen Monat erforderlich, da eine wöchentliche Bearbeitung besonders aufwändig und bürokratisch ist. Zugleich sollte eine Gesamterfassung der Dauer der Arbeitszeit im Zusammenhang mit der monatlichen Lohnabrechnung ausreichend sein.⁷

Eigene Untersuchungen der IW Consult (2016) ergaben,⁸ dass die Einführung des allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns die Wirtschaft vor mehreren großen Herausforderungen stellt: Die größte Herausforderung ist nach Aussage der befragten Unternehmen das bereits beschriebene Haftungsrisiko bei insolventen inländischen Zulieferern, die gegen die Mindestlohngesetzgebung verstoßen haben. Weitere Herausforderungen bestehen in der Einhaltung der Höchstarbeitszeit von zehn Stunden sowie der Ruhezeiten.

Als wichtigsten Kostentreiber des Mindestlohns haben die befragten Unternehmen vor allem die Dokumentationspflicht der Arbeitszeit sowie eine schnell wechselnde Rechtslage ausgemacht (vgl. Abbildung 2-1). Auf Rang drei folgt der zusätzliche Zeitaufwand, der durch die Berücksichtigung der Mindestlohngesetzgebung entsteht.

Die schnell wechselnde Rechtslage beim Mindestlohn zeigt sich etwa darin, dass gerade einmal ein halbes Jahr nach dem offiziellen Inkrafttreten des Mindestlohns deutlich wurde, dass der eingezogene Lohn-Schwellenwert, ab dem ein Unternehmen zur Aufzeichnung der Arbeitszeiten verpflichtet ist, viel zu hoch angesetzt worden war und infolgedessen um rund ein Drittel gesenkt wurde. Zudem war lange Zeit nicht klar, nach welcher Maßgabe eine Aufzeichnung der Arbeitszeiten zu erfolgen hatte. Die Diskussion entzündete sich hier etwa an der scheinbar

³ Mindestlohnkommission, 2018, Zweiter Bericht zu den Auswirkungen des gesetzlichen Mindestlohns, Bericht der Mindestlohnkommission an die Bundesregierung nach § 9 Abs. 4 Mindestlohngesetz, Berlin, 26. Juni 2018, abrufbar im Internetauftritt der Mindestlohnkommission: https://www.mindestlohnkommission.de/DE/Bericht/pdf/Bericht2018.pdf?__blob=publicationFile&v=5

⁴ Bundesagentur für Arbeit, 2018, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte nach Altersgruppen zum 30.06.2018, veröffentlicht am 29.03.2019; eigene Berechnungen.

⁵ Mindestlohnkommission, 2018 (Fn. 6, Rn. 18); vgl. zu den Verdiensterhebungen des Statistischen Bundesamtes Destatis, 2017, Verdiensterhebung 2015. Abschlussbericht einer Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden, S. 60, abrufbar im Internetauftritt von Destatis: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Mindestloehne/Verdiensterhebung2015.pdf?__blob=publicationFile und Destatis (2017): Verdiensterhebung 2016. Erhebung über die Wirkung des gesetzlichen Mindestlohns auf die Verdienste und Arbeitszeiten der abhängig Beschäftigten, Wiesbaden, S. 21, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/VerdiensteArbeitskosten/Mindestloehne/Verdiensterhebung2016.pdf?__blob=publicationFile .

⁶ Mindestlohnkommission, 2018 (Fn. 6, Rn. 228)

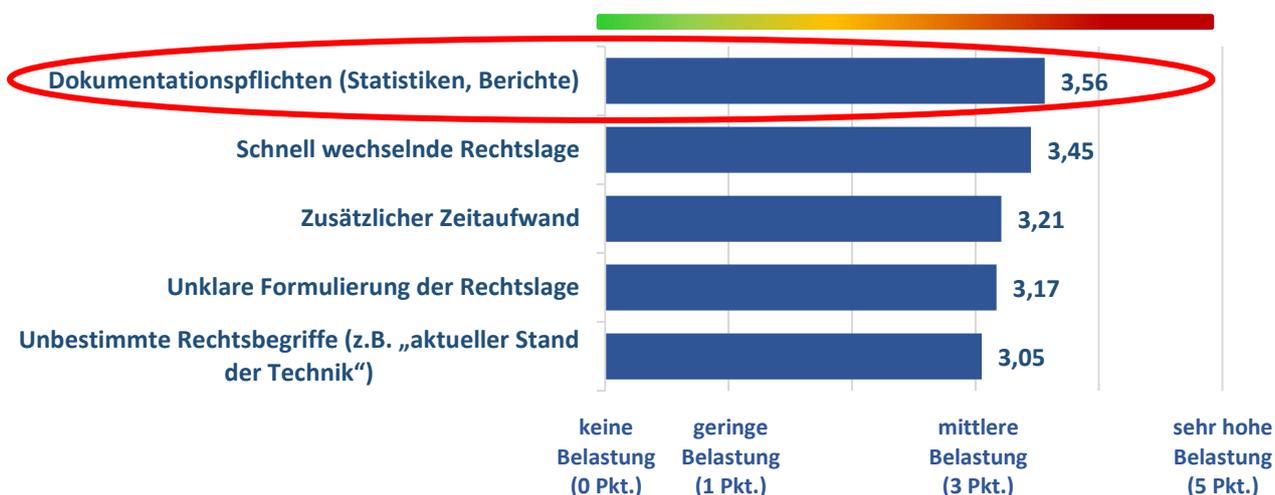
⁷ Mindestlohnkommission, 2018 (Rn. 228). Der Normenkontrollrat ließ zum Erfüllungsaufwand infolge der Dokumentationspflichten nach §§ 16, 17 MiLoG hingegen keine quantifizierbare Ex-ante-Schätzung vornehmen. Nach Auskunft des Statistischen Bundesamtes wurde jedoch inzwischen eine Nachmessung des durch das Mindestlohngesetz verursachten Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft durchgeführt. Man befinde sich derzeit in der Abstimmung der Ergebnisse mit dem BMAS.

⁸ IW Consult, 2016, Bürokratiekosten und internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau. Studie im Auftrag der vbw / bayme vbm.

banalen Frage, ob die auf Papier aufgezeichneten Arbeitszeiten vom Arbeitnehmer zwingend unterschrieben werden müssen. Hier hat sicher auch die unterschiedliche Rechtsauslegung des Mindestlohngesetzes durch die Mitarbeiter des Zolls dazu beigetragen, die Unternehmen stark zu verunsichern.

Abbildung 2-1: Bürokratie-Kostentreiber beim Mindestlohn

Angabe auf einer Skala zwischen 0 Pkt. (keine Belastung) und 5 Pkt. (sehr starke Belastung), Mittelwerte gesamt, N = 37



Quelle: Bürokratiekosten-Befragung der vbw, März 2016, durchgeführt von der IW Consult GmbH, eigene Darstellung

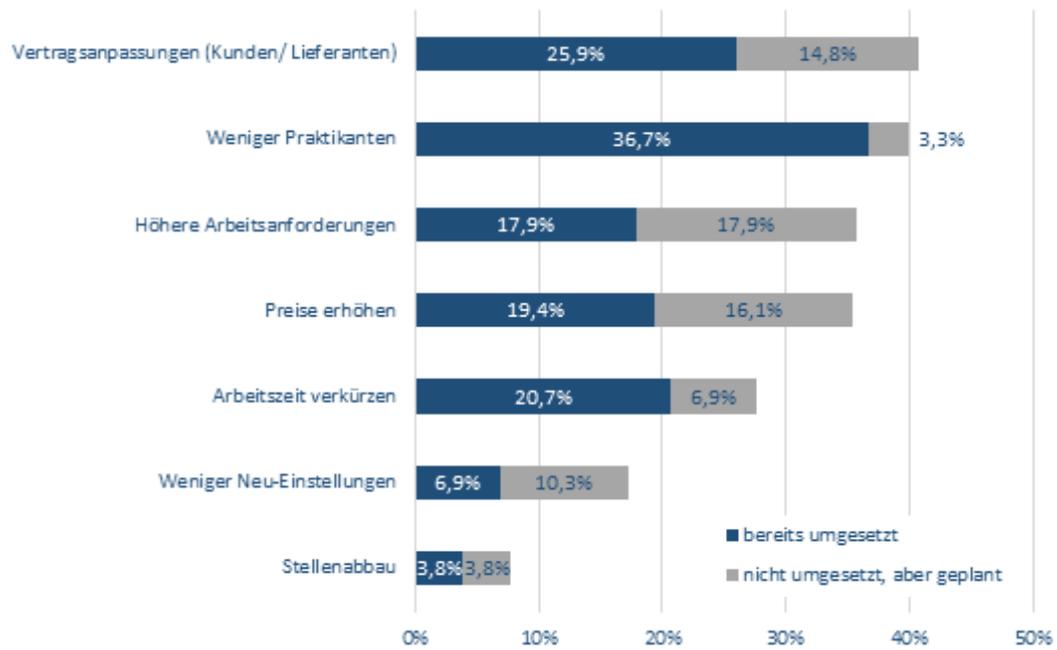
Insbesondere die Dokumentation der Arbeitszeiten wurde – nicht zuletzt vom NKR – als erhebliche Belastung der Wirtschaft mit Bürokratiekosten identifiziert: Die Aufzeichnung der Arbeitszeiten erfolgt in den meisten Unternehmen (62 Prozent) immer noch manuell, nur 38 Prozent setzen bereits elektronische Zeiterfassungssysteme ein.⁹ Die Unterlagen zur Dokumentation der Arbeitszeit müssen mindestens zwei Jahre aufbewahrt werden. Da die Arbeitszeiten zudem nun schwarz auf weiß dokumentiert sind, treten auch Probleme im Zusammenspiel mit den gesetzlichen Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes auf (Einhaltung von Pausenzeiten, Höchstarbeitszeiten etc.).

Die Unternehmen haben auf die Einführung des Mindestlohns bereits mit entsprechenden Maßnahmen reagiert: Rund ein Drittel der befragten Betriebe hat bereits die Zahl der angebotenen Praktikumsplätze reduziert, 30 Prozent haben ihre Verträge mit Kunden und Lieferanten angepasst und 12 Prozent haben ihre Preise erhöht; auf mittlere Sicht kommen für die Unternehmen aber auch weniger Neueinstellungen (10 Prozent) oder sogar ein Stellenabbau (4 Prozent) infrage.

⁹ IW Consult (2016): Bürokratiekosten und internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau. Studie im Auftrag der vbw / bayme vbm.

Abbildung 2-2: Bereits durchgeführte oder geplante Maßnahmen auf den Mindestlohn

Angaben in Prozent



Quelle: Bürokratiekosten-Befragung der vbw, März 2016, durchgeführt von der IW Consult GmbH, eigene Darstellung

2.2 Aufzeichnungspflicht praxisnaher ausgestalten

Der Arbeitgeber muss nach § 16 Abs. 2 ArbZG die über die werktägliche Arbeitszeit hinausgehende Arbeitszeit der Arbeitnehmer aufzeichnen. Er ist auch dann für die Einhaltung dieser Vorschrift verantwortlich, wenn er die Aufzeichnung an den Arbeitnehmer ordnungsgemäß delegiert. Diese Regelung steht in der betrieblichen Praxis immer häufiger dem Prinzip der Vertrauensarbeitszeit sowie innovativen Formen von mobiler Arbeit oder Homeoffice-Lösungen entgegen. Diese Arbeitsformen werden durch die fortschreitende Digitalisierung der Arbeitswelt weiter zunehmen. Für die Arbeitgeber wird es zugleich immer komplizierter, die Einhaltung der Aufzeichnungspflichten zu gewährleisten.

Nach § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 4 Satz 2 ArbZG fallen für Aufzeichnungspflichten bei der Verlängerung der Arbeitszeit sowie für die Aufbewahrung dieser Nachweise für mindestens zwei Jahre nach älteren Messungen des Statistischen Bundesamtes Bürokratienkosten von insgesamt 77.000 Euro an. In Deutschland arbeitet bislang immer noch eine Minderheit mobil, im Home Office oder in Form von Telearbeit, zeigt die Studie „D21 Digitalindex 2017/2018“:¹⁰ Aktuell sind es knapp 40 Prozent der abhängig Beschäftigten in Deutschland, die zumindest in Ausnahmefällen mobil oder von zu Hause arbeiten;¹¹ nach Angaben des Branchenverbandes Bitkom räumen inzwischen vier von zehn Arbeitgebern (39 Prozent) ihren Mitarbeitern die Freiheit ein, auch abseits der klassischen Büroräume zu arbeiten.¹² Rechnet man diese Zahlen für Deutschland hoch, bedeutet dies, dass die in § 16 Abs. 2, § 17 Abs. 4 Satz 2 ArbZG genannten Aufzeichnungspflichten für die Arbeitgeber in Deutschland mit Bürokratienkosten in Höhe von über 1,7 Millionen Euro verbunden sind. Mit wachsender Bedeutung von mobilem Arbeiten und Homeoffice wird die Relevanz – und damit auch die Bürokratienkosten bei der gegenwärtig geltenden Rechtslage – jedoch in Zukunft weiter zunehmen, wengleich die bisherige Rechtslage für den Arbeitgeber mit erheblicher Rechtsunsicherheit verbunden ist, da er für etwas einstehen muss, das er letztlich nicht kontrollieren kann.

Der Arbeitgeber sollte daher die Möglichkeit erhalten, den Beschäftigten zur Einhaltung des ArbZG ordnungsgemäß anzuhalten und ihm die Dokumentationspflicht verbindlich übertragen zu können. Dies gilt insbesondere für Arbeitnehmer mit Vertrauensarbeitszeit sowie flexible Arbeitsformen wie Homeoffice oder Mobile Office. Das gegenwärtige Einsparpotenzial an Kosten liegt, wie oben angeführt, bei über 1,7 Millionen Euro jährlich; der ersparte Zeitaufwand liegt bei fast 80.000 Stunden jährlich.

¹⁰ Initiative D21, 2018, D21 Digital Index 2017/2018, S. 51; https://initiated21.de/app/uploads/2018/01/d21-digital-index_2017_2018.pdf [15.02.2019]

¹¹ IZA, 2018, <https://newsroom.iza.org/de/archive/research/homeoffice-auf-dem-vormarsch> [18.03.2019]

¹² Bitkom (2019) auf Basis einer repräsentativen Befragung unter mehr als 800 Geschäftsführern und Personalverantwortlichen von Unternehmen im Auftrag des Digitalverbands Bitkom; <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Vier-von-zehn-Unternehmen-setzen-auf-Homeoffice> [18.03.2019]

2.3 Grenze für die Buchführungspflicht anheben

Die Regulierung des Wirtschaftslebens in Deutschland wird durch zahlreiche detaillierte Bestimmungen geprägt, die von Kleinunternehmen und speziell Gründern organisatorisch kaum zu bewältigen sind. Ein bewährtes Instrument, die staatlicherseits gewünschte Regulierung durchzuführen und gleichzeitig Kleinbetrieben und teilweise auch mittständischen Unternehmen notwendige Entlastungen zu gewähren, sind größenbezogene Schwellenwerte. Diese kommen insbesondere im Arbeits- und Steuerrecht sowie bei den Buchführungspflichten zur Anwendung. Eine Anhebung von Schwellenwerten kann einen sehr großen Einfluss auf die Bürokratiekosten haben, da die Besetzung der Größenklassen mit wachsender Unternehmensgröße schnell abnimmt und deshalb ein höherer Schwellenwert sehr viele Unternehmen von der jeweiligen bürokratieintensiven Regulierung ausnimmt.

Die Buchführung ist das zentrale Zahlenwerk im Unternehmen zur lückenlosen, zeitlich und sachlich geordneten Aufzeichnung aller Geschäftsvorfälle anhand von Belegen. Die Kehrseite dieses Steuerungswerkzeugs bilden die damit verbundenen Berichterstattungs- und Dokumentationspflichten. Danach sind gewerbliche Unternehmer, die einen Gewinn von mehr als 60.000 Euro aus Gewerbebetrieb oder einen Umsatz von mehr als 600.000 Euro im Wirtschaftsjahr haben, gemäß § 140 AO zur Buchführung verpflichtet. Das führt zu erweiterten, mit erheblichem Aufwand verbundenen Aufzeichnungspflichten, die in den §§ 238 ff. HGB niedergelegt sind. Diese Aufzeichnungspflichten ziehen erhebliche Kosten für Informationspflichten nach sich. Ende 2017 waren von diesen Aufzeichnungspflichten nach Angaben des Statistischen Bundesamts 1.692.722 Unternehmen betroffen; die hiermit verbundenen Kosten für Berichterstattungs- und Dokumentationspflichten für die Wirtschaft beliefen sich auf 4,2 Milliarden Euro.

Der Gesetzgeber ist sich dieses Problems bewusst und hat mit der Einführung des § 241a HGB im Rahmen des Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (BilMoG) eine Erleichterung bei der handelsrechtlichen Buchführungspflicht für nach dem 31.12.2007 beginnende Geschäftsjahre in Kraft gesetzt, um „kleine“ Einzelkaufleute von der Pflicht zur Buchführung und Erstellung eines Inventars zu befreien und für sie den Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit den Buchführungspflichten zu minimieren. § 241a HGB geht dabei von den gleichen Schwellenwerten, wie sie in § 140 AO¹³ genannt sind, aus.

Eine Auswertung der Bürokratiekostendatenbank und des Unternehmensregisters ergibt,¹⁴ dass eine Anhebung der Schwellenwerte von 60.000,- Euro auf 100.000,- Euro Jahresgewinn beziehungsweise von 600.000,- Euro Jahresumsatz auf eine Million Euro Jahresumsatz gerade bei den kleinen Unternehmen zu erheblichen Kosteneinsparungen führen würde. Danach würden in der gesamten Wirtschaft rund 1,3 Millionen Unternehmen zusätzlich von den Buchführungspflichten mit einem Gesamtvolumen von über 3,2 Milliarden Euro entlastet. Dies entspricht einem eingesparten Zeitaufwand von 11.037 Jahren oder über 48.300 Arbeitsjahren.¹⁵

¹³ § 140 AO enthält in der WebSKM-Datenbank des Statistischen Bundesamtes keine Kosten für die mit dieser Vorschrift verbundenen Informationspflichten. Insoweit muss hier auf die entsprechenden Werte zu den §§ 238-241 HGB in der WebSKM-Datenbank zurückgegriffen werden.

¹⁴ Statistisches Bundesamt, Statistisches Unternehmensregister, Sonderauswertung (Stand: 30.09.2017)

¹⁵ Bezogen auf einen 8h-Arbeitstag und 250 Arbeitstage im Jahr.

2.4 Aufbewahrungsfrist verkürzen

Im engen inhaltlichen Zusammenhang mit der Buchführungspflicht steht die Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege und andere steuerrelevante Unterlagen, welche gem. § 147 AO grundsätzlich bis zu zehn Jahre aufgehoben werden müssen. Diese gesetzliche Aufbewahrungsfrist für steuerlich relevante Aufzeichnungen und Unterlagen verursacht bei den Unternehmen erhebliche Kosten. Derzeit sind Betriebe unter Umständen sogar gezwungen, separate Lagerräume für die aufzubewahrenden Dokumente anzumieten oder bei elektronischen Dokumenten die Software und Hardware-Umgebung nebst Support auch dann noch aufrecht zu erhalten, wenn schon längst eine andere IT-Infrastruktur vorhanden und eine andere Software verwendet wird. Geht es beispielsweise um die Aufbewahrung von Rechnungen, so werden ältere Rechnungen als 2 Jahre häufig in ein eigenes Archiv ausgelagert, wodurch Raum- und Transportkosten anfallen. Außerdem sind zuvor die rechnungsbegründenden Unterlagen nach ihrer Art zu trennen und abzuheften, was einen erheblichen Personalaufwand nach sich zieht. Nach Bezahlung und Buchung sind die Rechnungsbelege abzuheften.

Eigene Untersuchungen ergaben, dass die § 147 Abs. 2 AO vorgesehene Möglichkeit der elektronischen Aufbewahrung eine erhebliche Reduzierung der Kosten um fast 60 Prozent herbeiführt. Trotzdem sind auch hierfür noch sehr häufig alle steuerrelevanten Unterlagen einzuscannen. Im Zuge der Digitalisierung kann sich der Personalaufwand im Prozess der Aufbewahrungs- und Aufzeichnungspflichten halbieren und die Raumkosten für die Archivierung ließen sich um 90 Prozent senken. Allerdings sind Investitionen in einen leistungsfähigen Server notwendig, der zudem jährliche Wartungskosten nach sich zieht. Allein im Bereich der Umsatzsteuer machen nicht die Ausstellung oder der Eingang von Rechnung den Hauptanteil der Bürokratiekosten aus, sondern die Aufbewahrungspflichten mit einem Anteil von 87 Prozent.

§ 147 AO enthält laut WebSKM keine Bürokratiekosten. Greift man stattdessen auf § 14 b UStG zurück, welcher inhaltlich ebenfalls eine zehnjährige Aufbewahrungsfrist von eigenen sowie von erhaltenen Rechnungen vorschreibt, so belaufen sich Ende 2017 laut Bürokratiekostendatenbank die damit einhergehenden Bürokratiekosten (Berichterstattungs- und Dokumentationspflichten) für die gesamte Wirtschaft auf über 3,3 Milliarden Euro, die aus 35 Milliarden Fällen beziehungsweise Belegen resultieren (0,26 Min je Fall).

Eine Verkürzung der Aufbewahrungsfristen auf fünf Jahre einhergehend mit einer zeitnahen Betriebsprüfung könnte die Bürokratiekosten bei Verwaltung und Unternehmen aus dieser Vorschrift um 1,7 Milliarden Euro nahezu halbieren. Durch die Digitalisierung und der damit einhergehenden elektronischen Verfügbarkeit der Unterlagen ist es selbst bei langen Steuerverfahren auch bei einer Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren den verschiedenen Stellen noch möglich, auch danach noch Einsicht in die entsprechenden Unterlagen zu nehmen. Von dieser Erleichterung würden 3,4 Millionen Unternehmen profitieren.

2.5 Zeitnahe Betriebsprüfung gewährleisten

Derzeit tragen die Unternehmen hohe Belastungen durch zu lange Betriebsprüfungen, die zudem oft weit zurückliegende Jahre betreffen. Dadurch entstehen signifikante Archivierungs- und Personalkosten bei den Unternehmen. Zeitnahe Betriebsprüfungen werden bereits als Insellösungen praktiziert. § 4a BpO, der die Möglichkeit der zeitnahen Betriebsprüfung vorsieht, hat jedoch bisher nicht zur Verbesserung der Betriebsprüfungspraxis beigetragen.

Zur Sicherstellung der zeitnahen Betriebsprüfung sollten unter Verkürzung der Festsetzungsverjährung und der Ablaufhemmung konkrete Regelungen in der Abgabenordnung (AO) getroffen werden (§ 171 Abs. 4 AO), so dass sichergestellt ist, dass die betriebliche Außenprüfung der Finanzbehörden maximal rückwirkend auf drei Steuerjahre veranlasst werden darf.

Aus der Bürokratiekostendatenbank ergibt sich für § 200 AO, welcher die Mitwirkungspflichten des Steuerpflichtigen bei Außenprüfungen zum Gegenstand hat, dass im Jahr 2017 insgesamt 186.472 Unternehmen geprüft und mit insgesamt 225,7 Millionen Euro belastet werden. Von den 7.816.301 Betrieben, die in der Betriebskartei der Finanzämter insgesamt erfasst sind, wurden 2017 also 2,38 Prozent der Betriebe geprüft. Kontrolliert haben die Finanzämter rund 1 Prozent aller Kleinstbetriebe, 3,3 Prozent der Kleinbetriebe, und 6,3 Prozent der Mittelbetriebe und 21,8 Prozent der Großbetriebe.¹⁶ Gleichwohl treffen die bürokratischen Lasten des Steuerpflichtigen bei der Außenprüfung alle Betriebe, und zwar unabhängig von ihrer Größe. Dies bedeutet zugleich, dass kleinere Betriebe relativ stärker hierdurch belastet werden als Großbetriebe.

Allein auf das Führen und Vorhalten der Unterlagen für eine Außenprüfung entfallen über den Zehnjahreszeitraum je geprüftem Unternehmen Personalkosten von knapp 510 Euro, also in der Summe bereits 95 Millionen Euro; hinzu kommen Sachkosten von 825 Euro je geprüftem Unternehmen, die insgesamt weitere 154 Millionen Euro ausmachen.¹⁷ Rechnet man diese Belastung auf alle 7,8 Millionen Betriebe aus Betriebskartei der Finanzämter hoch – denn theoretisch muss grundsätzlich ja jeder Betrieb mit einer Außenprüfung rechnen –, resultiert allein aus dem Führen und Vorhalten der Unterlagen für eine Außenprüfung eine Kostenbelastung für die Wirtschaft von 10,4 Milliarden Euro.

¹⁶ Bundesfinanzministerium, 2017, Ergebnisse der steuerlichen Betriebsprüfung 2017, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2018/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-7-ergebnisse-betriebspruefung.html> [21.03.2019]

¹⁷ Destatis, 2019, Auswertung der WebSKM-Datenbank

2.6 Unternehmensgründungen erleichtern

Unternehmensgründungen bilden als Triebfeder für Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze ein wesentliches Element dynamischer Volkswirtschaften. Viele Innovationen werden von Start-ups in den Markt gebracht. Vor Geschäftsbeginn müssen von den Gründerinnen und Gründern jedoch eine Reihe von rechtlichen Vorgaben erfüllt werden. Dies erzeugt Personal- und Sachkosten, die im Extremfall dazu führen können, dass eine Gründung unterbleibt. Einen ähnlichen Effekt kann die Unsicherheit über die zu erfüllenden Auflagen haben, selbst wenn die tatsächlichen Bearbeitungskosten überschaubar sind. In Deutschland hat sich bezüglich der Bürokratie für Unternehmensgründer in den letzten Jahren wenig verändert. Noch immer müssen Gründer eines produzierenden Unternehmens mit abhängig Beschäftigten zahlreiche Anträge bei Behörden stellen und lange auf eine Bearbeitung warten. Im internationalen Gründungsranking der Weltbank ist Deutschland damit auf den 114. Platz zurückgefallen.¹⁸

Tabelle 2-1: Erfüllungsaufwand einer Gründung

Zeitaufwand und anfallende Kosten

	Baugewerbe	Gastgewerbe	Handel
Gesamtzeitaufwand je Fall in Minuten	169	131	124
Lohnsatz in Euro je Stunde	31,90	20,60	30,80
Kosten je Fall in Euro			
Monetarisierter Zeitaufwand	89,70	44,92	63,60
Sachkosten	29,33	42,80	63,47
Erfüllungsaufwand	119,04	87,72	127,07
Gebühren	210,25	174,61	92,83

Quelle: Vorgrimler et al., 2015, 92 (Statistisches Bundesamt)

Um die bürokratischen Prozeduren zur Gründung eines Unternehmens genauer zu erfassen, wurde 2012 ein gemeinsames Projekt von Bundeswirtschaftsministerium, Verbänden und statistischem Bundesamt initiiert.¹⁹ Für 108 Beispielbetriebe aus Bau, Handel, Gastgewerbe und wirtschaftsnahen Dienstleistungen wurde im oben genannten Gemeinschaftsprojekt der Weg von der Gewerbeanzeige bis zur Aufnahme des Geschäftsbetriebs auf Vereinfachungspotenzial hin untersucht.²⁰ Zusätzlich zur Gewerbeanmeldung selbst zählt zu den notwendigen Prozeduren die Beantragung der Steuernummer, die Anmeldung bei der Berufsgenossenschaft, die Beantragung der Betriebsnummer und der Eintrag ins Handelsregister für Kapitalgesellschaften, hierzu zählen neben Aktiengesellschaften die vielen GmbHs. Betriebe im Handwerksbereich wie etwa im Baugewerbe sind in die Handwerksrolle einzutragen und für das Gastgewerbe muss eine Konzession beantragt werden. Im Durchschnitt liegt der

¹⁸ Weltbank, 2019, Doing Business 2019: Training for Reform, <http://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2019> [04.02.2019]

¹⁹ Vorgrimler, Daniel / Bitz, Ansgar / Schweizer, Patrick / Vatter, Yvonne, 2015, Welcher Bürokratieaufwand ist mit der Gründung eines Unternehmens verbunden?, in: Wista, 1/2015, Statistisches Bundesamt.

²⁰ Vorgrimler et al., 2015, a.a.O.

Erfüllungsaufwand ohne anfallende Gebühren mit 127 Euro im Handel am höchsten und im Gastgewerbe mit 88 Euro am niedrigsten.

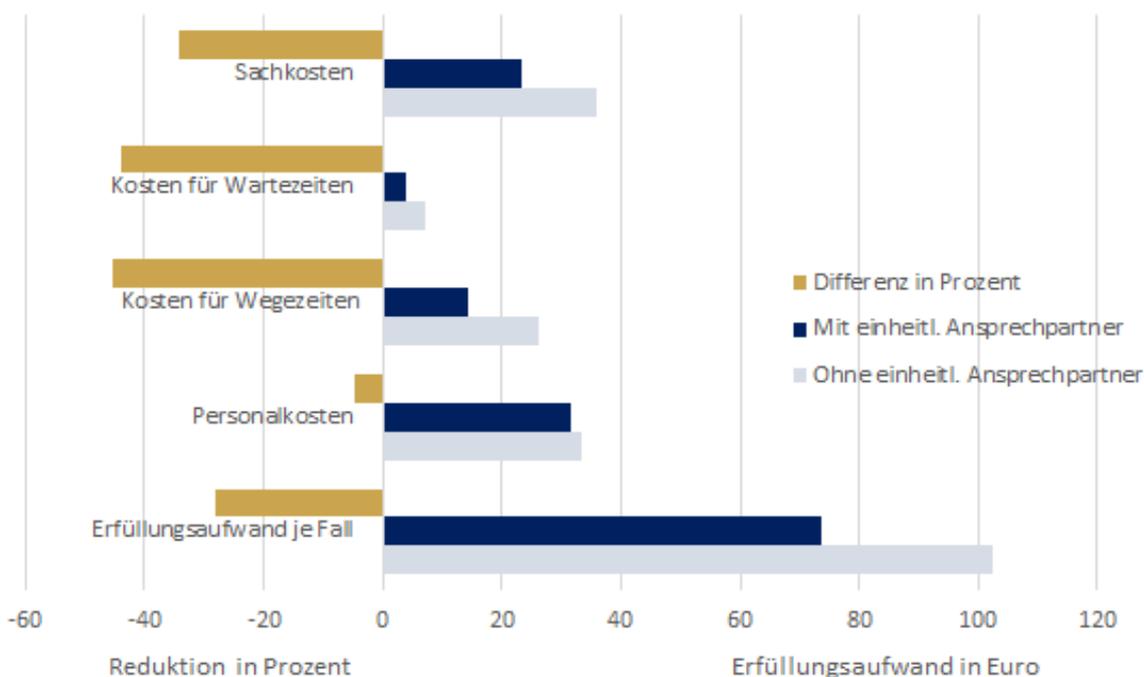
Auch wenn die ermittelten Kosten für Zeitaufwand, Sachkosten und Gebühren der Untersuchung von 2015 zufolge in den meisten Branchen überschaubar sind: Junge Unternehmen und Betriebe sollten sich auf ihr Geschäft konzentrieren können, statt auf bürokratische Auflagen und Formulare. Um ihnen dies zu ermöglichen, müssen Behördengänge so weit reduziert werden, dass eine Gründung an einem einzigen Werktag bei einer zentralen behördlichen Anlaufstelle („One-Stop-Shop“) möglich ist (s. u.). Ein einheitlicher Ansprechpartner erfüllt diese Funktion nicht. Des Weiteren sollte ein bürokratiefreies Jahr eingeführt werden. Zudem sollen Gründerinnen und Gründer nicht schon Steuern zahlen, bevor die ersten Umsätze oder Gewinne überhaupt angefallen sind. Dies würde die Gründung von Unternehmen fördern und zudem junge Unternehmen in der Startphase entlasten.

2.7 Eine Anlaufstelle für alles einrichten

Die Vielzahl der für administrative Auflagen anzulauenden Behörden stellt für Unternehmen eine hohe Belastung dar. In besonderem Maße gilt dies für Gründer, die sich zum einen voll auf den Aufbau ihres Geschäfts konzentrieren müssen, zum anderen aber auch einen höheren Aufwand für die Erbringung bürokratischer Pflichten gegenwärtigen, da sie noch keine „Verwaltungsroutine“ entwickeln konnten. Je nach Gewerbe und Rechtsform müssen unterschiedliche Behörden kontaktiert und Anträge eingereicht werden. Allein um ein Unternehmen zu gründen, sind folgende Schritte erforderlich: Eine Beurkundung nach Standardprotokoll sowie die eigentliche Gewerbeanmeldung, eine Anmeldung beim Finanzamt mit Beantragung der Umsatzsteuer-ID, der Handelsregistereintrag, das Warten auf die Vergabe der Betriebsnummer und, im Falle der Einstellung von Mitarbeitern, deren Anmeldung bei der Sozialversicherung und beim Finanzamt. Da dies nicht zentral bei einer Stelle erfolgen kann, entsteht erheblicher Zeitaufwand.

Durch die flächendeckende Einrichtung eines einheitlichen Ansprechpartners für Gründer – den es vielerorts inzwischen gibt – könnten die administrativen Kosten eines Gründungsvorgangs Berechnungen des Statistischen Bundesamtes zufolge um etwa 28 Prozent reduziert werden (vgl. Abbildung 2-3), im Branchendurchschnitt läge der Erfüllungsaufwand dann bei 73,55 Euro. Diese relativ niedrige Summe zeigt, dass es vermutlich weniger die tatsächlichen Kosten, als vielmehr überhaupt die bürokratischen Auflagen und die Unsicherheit über die notwendigen Prozeduren sind, die potenzielle Gründer abschrecken. Zudem ist zu berücksichtigen, dass ein einheitlicher Ansprechpartner nur ein erster Schritt hin zur vollen Funktionalität eines One-Stop-Shops darstellt: Er liefert Informationen für Gründer aus einer Hand, doch die Anmeldungen bei den verschiedenen involvierten Behörden sind hier noch nicht möglich.

Abbildung 2-3: Bürokratiekosten für Gründer: Einsparpotenzial durch Einheitliche Ansprechpartner



Quelle: Vorgrimler et al., 2015, 92; Berechnungen Institut der deutschen Wirtschaft

Bezogen auf 381.000 Unternehmensgründungen in Deutschland²¹ verursachen reine Bürokratiekosten von durchschnittlich ca. 100 Euro je Gründung Gesamtkosten von 38,1 Millionen Euro; eine Einsparung von 25 Prozent durch eine flächendeckende Verfügbarkeit einheitlicher Ansprechpartner könnte hier bezogen auf den Kostenstand von 2014 eine Reduktion in Höhe von 9,5 Millionen Euro bewirken. Bei einer 2-prozentigen Kostensteigerung pro Jahr beläuft sich das aktuelle Einsparpotenzial auf 10,5 Millionen Euro. Unter Einschluss der anfallenden Gebühren verdoppeln bis verdreifachen sich die Kosten je nach Branche; an der Spitze liegt das Baugewerbe mit Kosten je Gründung von ca. 330 Euro (2014).²² Sollte durch Bündelung der Genehmigungsprozeduren eine Reduktion der fälligen Gebühren um ebenfalls 25 Prozent gelingen, stiege das Einsparpotenzial zu aktuellen Preisen auf 33 Millionen Euro an.

Eine aktuelle Untersuchung des RKW zeigt das Verbesserungspotenzial auf.²³ So gibt es kommunale Online-Portale für Gründer, die aber nicht mit den Homepages der „Einheitlichen Ansprechpartner“, die zumeist auf Bundeslandebene angesiedelt sind, verknüpft sind. Oft sind die Online-Angebote unvollständig. Zudem bietet ein Online-Portal nicht die volle Funktionalität eines One-Stop-Shops: Hier wird zwar dargestellt, was der Gründer benötigt und welche Behörden er anlaufen muss, ein One-Stop-Shop bündelt hingegen die Behördenleistungen selbst. Dies fehlt in Deutschland bislang. Inzwischen haben weltweit 115 Länder One-Stop-Shops für die Registrierung neuer Unternehmen eingerichtet.²⁴ Durch die Verlagerung der Prozeduren von einem physischen Vorsprechen bei den involvierten Behörden auf ein E-Government-Verfahren – zuletzt die bevorzugte Variante – wird der Übergang zu einem One-Stop-Shop deutlich vereinfacht: Auf einem gemeinsamen Gründungsportal der beteiligten Behörden können alle relevanten Informationen eingegeben und benötigte Dokumente hochgeladen werden. Während die von der EU vorgeschriebenen einheitlichen Ansprechpartner in Deutschland ein sehr diverses Auftreten und Angebot aufweisen, was die Übersichtlichkeit für Gründungsinteressierte reduziert, übernehmen in Österreich die Wirtschaftskammern diese Funktion mit einem landesweit einheitlichen, übersichtlichen Angebot.²⁵ Auch im weiteren Geschäftsbetrieb müssen die Unternehmen an jede Behörde (Finanzamt, Gewerbeamt, Krankenversicherung, Arbeitsamt etc.) zahlreiche Informationen liefern, so dass auch für etablierte KMU die Bündelung der Behördenkontakte in One-Stop-Shops hilfreich wäre.

Das Once-Only-Prinzip

Eng verwandt mit dem One-Stop-Shop ist das Once-Only-Prinzip: Unternehmen sollten Informationen, zu deren Übergabe an staatliche Stellen sie verpflichtet sind, nur einmal übermitteln müssen. Wenn Unternehmen ihre Informationen einmal verfügbar gemacht haben, soll mit ihrer Zustimmung die Weitergabe an weitere relevante öffentliche Stellen erfolgen. Für die Datenweitergabe müssen transparente Regelungen über Anlass, Umfang und Zweck der Weitergabe sowie die entsprechenden Speicherfristen etabliert werden. Die übermittelten Datensätze sollen bei den zugreifenden Behörden dezentral gespeichert werden.

Das Once-Only-Prinzip bildet auch einen zentralen Baustein der Bemühungen der EU zur Bürokratiereduktion für Bürger und Unternehmen.²⁶ Der Ausbau von E-Government-Angeboten und die elektronischen Meldungen von Daten der Unternehmen bieten die Voraussetzung, um diese Daten mit Einwilligung oder auf Anweisung des Unternehmens allen relevanten öffentlichen Stellen verfügbar zu machen. Notwendig hierfür ist eine Gewährleistung der europäischen und nationalen Datenschutzerfordernungen, das heißt insbesondere die Verhinderung eines Zugriffs nicht autorisierter Stellen auf die gemeldeten Daten. Berechnungen über mögliche Einsparungen an administrativen Kosten bei den Unternehmen existieren bislang nicht.

²¹ 2017, vgl. IfM Bonn, 2018, Gründungen und Unternehmensschließungen, <https://www.ifm-bonn.org/statistiken/gruendungen-und-unternehmensschliessungen/#accordion=0&tab=0> [01.04.2019]

²² Vorgriemler et al., 2015, a.a.O., S. 92.

²³ RKW, 2019, <https://www.rkw-kompetenzzentrum.de/gruendung/blog/experiment-gewerbeanmeldung> [30.01.2019]

²⁴ Weltbank, 2019, <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/starting-a-business/good-practices#Creating> [04.03.2019]

²⁵ RKW, 2019, <https://www.rkw-kompetenzzentrum.de/gruendung/blog/experiment-gewerbeanmeldung> [30.01.2019]; Wirtschaftskammer Österreich, 2019, Neugründung - Praxistipps für den Weg in die Selbstständigkeit, <https://www.wko.at/service/gruendung-uebergabe/neugruendung.html> [05.03.2019]

²⁶ Vgl. <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/2018/09/24/Improving+cross-border+cooperation+with+The+Once-Only+Principle> [04.03.2019]; <http://toop.eu> [04.03.2019]

2.8 Vergaberecht vereinfachen

Das öffentliche Auftragswesen ist ein bedeutender Faktor für die deutsche Wirtschaft: Jahr für Jahr vergibt die öffentliche Hand Aufträge im Wert von rund 350 Milliarden Euro an private Unternehmen, was rund 12,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspricht. Allein das hohe Gesamtvolumen verdeutlicht, wie wichtig eine unbürokratische Ausgestaltung der öffentlichen Auftragsvergabe ist. In den letzten Jahren konnten hier bereits einige Fortschritte erzielt werden, zu denen unter anderem die verpflichtende E-Vergabe zählt: Seit Oktober 2018 müssen öffentliche Stellen ihre Aufträge in elektronischer Form ausschreiben. Der Normenkontrollrat schätzt, dass die deutsche Wirtschaft allein durch die E-Vergabe um rund eine Milliarde Euro pro Jahr entlastet wird. Nichtsdestotrotz bleiben viele Stellschrauben zur Entlastung kleiner und mittelgroßer Unternehmen nach wie vor ungenutzt.

Die Kosten, die die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen bei Unternehmen verursacht, lassen sich nicht ohne weiteres bestimmen, da sich die zentrale Erfassung öffentlicher Ausschreibungen über alle Verwaltungsebenen hinweg noch im Aufbau befindet.²⁷ Der privatgeführte Deutsche Auftragsdienst (DTAD), der auf seiner Plattform Informationen zu öffentlichen Ausschreibungen zur Verfügung stellt, schätzt, dass 2017 rund 90 Prozent des gesamten öffentlichen Auftragsvolumens über Ausschreibungen vergeben wurden.²⁸ Die Anzahl der jährlich ausgeschriebenen Aufträge wird auf rund 242.000 Stück geschätzt, was einem durchschnittlichen Auftragsvolumen von fast 1,4 Millionen Euro entspricht.

Anhand der Fallzahlen lassen sich die Potenziale zur Kosteneinsparungen abschätzen: Wenn es gelänge, den zeitlichen Verwaltungsaufwand auf Seiten der Unternehmen um nur zehn Minuten pro Ausschreibung zu reduzieren, ließen sich auf einen Schlag Kosten in Höhe von über 1,2 Millionen Euro einsparen. Dieses Einsparpotenzial bezieht sich zunächst einmal nur auf die Kosten, die den erfolgreichen Bewerbern entstehen. Unter der konservativen Annahme, dass sich auf jede Ausschreibung im Durchschnitt zehn (50, 100) Unternehmen bewerben, vergrößert sich das Einsparpotenzial dementsprechend um den Faktor zehn (50, 100) auf rund zwölf (61, 121) Millionen Euro.

Eine zentrale Baustelle im Vergabewesen ist die konkrete Abwicklung der Auftragsvergabe, die stark variieren kann – je nachdem, in welchem Bundesland der Auftraggeber angesiedelt ist. Dies betrifft insbesondere die Prüfung der fachlichen und wirtschaftlichen Eignung: Je nach Bundesland und Auftraggeber werden unterschiedliche Nachweise verlangt und unterschiedliche Formulare verwendet. Aus Sicht der Unternehmen ist diese Vielfalt äußerst problematisch, da jede Ausschreibung in der Konsequenz eine individuelle Bearbeitung erfordert und sich die Unternehmensprozesse nur bedingt standardisieren lassen. Das Problem kann beispielhaft anhand der Reinigung öffentlicher Gebäude in den Bundesländern Bayern und Hessen verdeutlicht werden. Da Reinigungsleistungen relativ homogen sind, wäre prinzipiell eine geringe Variation im Hinblick auf die Nachweispflichten zu erwarten. Eine Analyse von rund 300 Ausschreibungen, die zwischen 2015 und Mitte 2018 auf der europäischen Ausschreibungsplattform TED (Tender Electronic Daily)²⁹ veröffentlicht wurden, zeigt jedoch, dass sich die typischerweise in Bayern und in Hessen verlangten Nachweise deutlich unterscheiden. Dieser Befund ist insofern bedeutsam, als dass die Nachweise aus Sicht der Unternehmen unterschiedlich „bearbeitungsintensiv“ sind.

Der Aufwand, der im Durchschnitt mit der Erbringung eines bestimmten Nachweises verbunden sind, lässt sich mit Hilfe des sogenannten Standardkostenansatzes schätzen. Dazu werden die Arbeitsschritte, die „standardmäßig“ zur Erfüllung der Nachweispflicht erforderlich sind (zum Beispiel Einarbeitung in die Informationspflicht, Beschaffung der notwendigen Daten, Ausfüllen von Formularen), analysiert. Der Zeitaufwand der einzelnen Arbeitsschritte wird geschätzt, aufsummiert und mit den Lohnkosten multipliziert. Das Statistische Bundesamt stellt dazu entsprechende Lohnkostentabellen zur Verfügung. Berechnet man auf diese Weise einen „Preis“ für eine typische

²⁷ Bundeswirtschaftsministerium, 2019, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/vergabestatistik.html> [20.03.2019]

²⁸ DTAD, 2017, <https://www.dtad.de/workxl/content/leitfaden-marktvolumen.0.html> [20.03.2019]

²⁹ <https://ted.europa.eu>

Ausschreibung öffentlicher Gebäudereinigungsleistungen in Bayern und in Hessen, zeigen sich deutliche Unterschiede: Die durchschnittlichen Kosten, die durch Nachweispflichten hervorgerufen werden, liegen in Hessen bei 46,82 Euro und in Bayern bei 43,87 Euro. Dies entspricht einer Differenz von rund sieben Prozent, das heißt die Durchschnittskosten liegen in Hessen rund sieben Prozent über dem bayerischen Niveau. An dieser Stelle könnte der Einwand erhoben werden, dass diese Kosten – im Vergleich zu anderen Kostentreibern in den Unternehmen – vernachlässigbar gering sind. Diese Interpretation greift jedoch zu kurz, da sich auf jede öffentliche Ausschreibung dutzende oder sogar hunderte Unternehmen bewerben. Werden nicht die Kosten eines Unternehmens, sondern die Kosten aller Unternehmen betrachtet, die sich an einer Ausschreibung beteiligen (inklusive aller Nachweise und Unterlagen), so ändern sich die Kosten spürbar.

Die dringend benötigte Vereinheitlichung des Vergaberechts ist aufwändig, die bereits erwähnten E-Vergabe ist hierbei nur ein erster Schritt. Es gibt jedoch eine Reihe weiterer Möglichkeiten zur Entbürokratisierung, die oftmals nicht viel kosten, aber bislang nicht konsequent genug umgesetzt werden. Dazu zählt unter anderem die stärkere Nutzung der bereits gesetzlich verankerten Möglichkeit, Nachweise in Form von Präqualifizierungen zu verlangen. Im Rahmen der Präqualifizierung müssen Unternehmen die regelmäßig verlangten Nachweise nur einmalig in einem bestimmten Zeitraum bei einer unabhängigen Stelle vorlegen. Der aufwändige Eignungsnachweis bei Ausschreibungen entfällt, da lediglich die erfolgreiche Präqualifizierung nachgewiesen werden muss. Ein Blick in den Datensatz zu Ausschreibungen im Bereich der Gebäudereinigung in Bayern und Hessen zeigt jedoch: Nur in rund 28 Prozent der Fälle wird auf die Möglichkeit hingewiesen, die Eignung in Form einer Präqualifizierung nachzuweisen.

2.9 Register modernisieren und E-Government einführen

Die Registerlandschaft in Deutschland ist administrativ zersplittert. Es gibt mehr als 200 Register, von denen viele noch einmal nach örtlicher Zuständigkeit untergliedert und mitunter unterschiedlich ausgestaltet sind. Gleiche oder ähnliche Daten werden oftmals mehrfach erhoben, Abgleiche und Qualitäts-Checks finden nicht statt. Moderne Register vereinfachen den Zugang zu vorhandenen Daten und verbessern den Datenschutz. Und das Wichtigste: Moderne Register sind das Fundament für ein nutzerfreundliches E-Government und insoweit dringend notwendig.

Damit die wichtigsten Verwaltungsleistungen digital angeboten werden können, müssen die Register zunächst modernisiert werden. Ein effektives E-Government-Angebot spart Zeit und Geld und entlastet nicht nur die Unternehmen, sondern auch die Bürger. Darüber hinaus würden die Unternehmen davon profitieren, da sie einfacher auf bestimmte staatliche Daten zugreifen könnten. Die Bundesregierung will mit dem 2014 beschlossenen Programm „Digitale Verwaltung 2020“ die Rahmenbedingungen für die Verwaltung der Zukunft schaffen. Mit dem Programm sollen die Potenziale der Digitalisierung genutzt werden, um die Verwaltung effektiver, transparenter, effizienter, barrierefrei sowie bürger- und unternehmensfreundlicher zu machen. Als Positivbeispiele für solche E-Government-Angebote gelten vor allem das E-Health-Gesetz sowie die Umstellung des Vergabewesens auf elektronische Verfahren. Der Normenkontrollrat schätzt, dass die deutsche Wirtschaft allein durch die E-Vergabe um rund eine Milliarde Euro pro Jahr entlastet wird – eine der größten Entlastungen in der gesamten Geschichte des Bürokratieabbaus in Deutschland.

Analysen des Statistischen Bundesamts auf Basis der Erfüllungsaufwands zeigen: Allein eine vollständige Digitalisierung der Top-35-Verwaltungsleistungen würde bei den Bürgern zu einer Reduktion ihres bisherigen Zeitaufwands für Behördengänge um 47 Prozent reduzieren (ca. 84 Millionen Stunden respektive 1,4 Milliarden Euro pro Jahr); Unternehmen würden bis zu 54 Prozent (1 Milliarden Euro pro Jahr) an Kosten für ihre Top-30-Verwaltungsleistungen sparen.³⁰

In Deutschland ist das E-Government-Angebot für Bürger und Unternehmen nach wie vor sehr beschränkt. Verwaltungsprozesse müssen - auch in der Hierarchie und föderal, harmonisiert, gestrafft und optimiert werden. Es mangelt an zentralen Bürgerservice-Portalen, die alle verfügbaren elektronischen Services medienbruchfrei auf einem quantitativ und qualitativ hohen Niveau bündeln. Dabei sind die Potenziale, die sich für den öffentlichen Sektor aus der Digitalisierung ergeben, äußerst vielfältig – die Beispiele Korea und Estland stellen dies eindrucksvoll unter Beweis. Das estnische E-Government-System hat inzwischen nahezu alle Bereiche des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens durchdrungen. Alle Angebote der Verwaltung für Bürger und Entrepreneurere können über zentrale Online-Portale genutzt werden. Der estnische Ansatz bedeutet auch, dass sowohl die Verwaltung als auch die Regierung inzwischen papierlos und ausschließlich digital operieren. Mit diesem Ansatz konnten signifikante Zeit- und Kostenersparnisse für Bürger, Unternehmen und die öffentliche Verwaltung realisiert werden.

- ▶ Seit 2005 ist es in Estland möglich, per Internet an Wahlen teilzunehmen (i-Voting). Bei den Parlamentswahlen im Jahr 2011 führte dies zu einer kumulierten Zeitersparnis von 11.000 Arbeitstagen (bei 913.000 Wahlberechtigten), was unter Zugrundelegung des estnischen Durchschnittseinkommens in der Summe einer Kostenersparnis von 504.000 Euro entspricht. Übertragen auf Deutschland mit seinen rund 61,7 Millionen Wahlberechtigten bedeutet dies: i-Voting ermöglicht eine kumulierte Zeitersparnis von 743.229 Arbeitstagen und somit, was bezogen auf den deutschen Durchschnittsverdienst, einer Kostenersparnis von rund 100 Millionen Euro entspricht.

³⁰ NKR, 2017, Mehr Leistungen für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren, S. 55f.

- ▶ Insgesamt können durch die papierlose Verwaltung in Estland jährlich Kosten in Höhe von zwei Prozent des Bruttoinlands und monatlich Papierstapel in der Höhe des Eiffelturms eingespart werden – die Entlastung der Umwelt ist ein weiterer Vorzug von E-Government. Übertragen auf Deutschland bedeutet dies: Eine papierlose Verwaltung auf dem Niveau von Estland könnte Kosteneinsparungen in Höhe von 78 Milliarden Euro im Jahr ermöglichen.

Gemessen an den Potenzialen fallen die direkten Kosten des estnischen E-Government-Systems gering aus: Die Kosten für Betrieb und Weiterentwicklung des Systems und der Sicherheitsinfrastruktur belaufen sich lediglich auf 50 Millionen Euro pro Jahr. Neben den genannten Möglichkeiten zur Kosteneinsparung entfaltet der estnische E-Government-Ansatz zahlreiche „Spill-Over-Effekte“, die der gesamten wirtschaftlichen Dynamik zu Gute kommen. Zum einen fördern die staatlichen Aktivitäten die Digitalisierung der lokalen Wirtschaft, die die Pläne der Regierung praktisch umsetzt. Die Regierung ist auf diese Weise zum maßgeblichen Treiber der Digitalisierung in Estland avanciert. Zum anderen führen die günstigen Rahmenbedingungen dazu, dass Estland inzwischen die höchste Rate an Start-ups pro Einwohner in ganz Europa hat.

2.10 Bürokratiebremse zu „One in, two out“ weiterentwickeln

Mit der Ende 2014 in Deutschland eingeführten „One in, one out“-Regel für administrative Belastungen aus der Gesetzgebung soll sichergestellt werden, dass die Bürokratiekosten für die Wirtschaft im Rahmen der üblichen gesetzgeberischen Tätigkeit des Parlaments nicht immer weiter ansteigen: Belastungen aus neuen Gesetzen müssen demnach durch Abschaffung oder Vereinfachung bestehender Gesetze kompensiert werden.

Wie der Jahresbericht „Bessere Rechtsetzung 2017“ der Bundesregierung verdeutlicht,³¹ hat die Einführung der „One in, one out“-Regelung (OIOO) durchaus eine positive Wirkung entfaltet: Die Unternehmen wurden im Jahr 2017 bei den laufenden Kosten aus nationalem Recht per Saldo um ca. 305 Millionen Euro entlastet. Nicht enthalten ist hier jedoch die Umsetzung von EU-Recht, die bislang von der OIOO-Regelung ausgenommen ist. Auch auf europäischer Ebene gibt es keine OIOO-Gesetzgebung, die auch auf nationaler Ebene ihre Wirkung entfalten könnte. Zudem fehlt der durchaus beträchtliche einmalige Erfüllungsaufwand aus neuen Gesetzen und Regelungsänderungen in den Berechnungen.

Vorschläge zur Lösung dieses Problems sehen eine Abschreibung der Einmalkosten über einen zehnjährigen Zeitraum vor, wodurch eine Einbeziehung in das OIOO-Verfahren ermöglicht wird.³² Von 2011 bis 2018 belief sich der einmalige Erfüllungsaufwand unter Verwendung einer zehnjährigen Abschreibungsfrist auf 55 Prozent des laufenden Erfüllungsaufwands. Unterstellt man diesen Wert als langfristiges Mittel, so könnte die Entlastung der Unternehmen durch eine Einbeziehung auf 473 Millionen Euro ansteigen. Unterstellt man ferner grob, dass 50 Prozent der hinzukommenden Regulierungen auf EU-Vorgaben (Richtlinien und Verordnungen) zurückzuführen sind, so könnte eine konsequente Anwendung von OIOO unter Einschluss von Einmalaufwand und EU-Recht eine jährliche Reduktion der Belastung der Unternehmen um 946 Millionen Euro bewirken – 641 Millionen Euro mehr als die bisherige eingeschränkte OIOO-Regelung.

Neben einer zügigen Einbeziehung der europäischen Vorgaben aus Richtlinien und Verordnungen – am besten auf gesamteuropäischer Ebene, ersatzweise aber auch für die Umsetzung von EU-Richtlinien in der nationalen Gesetzgebung – ist zu prüfen, in wieweit diese Regelung von einer eher defensiven Ausgestaltung – es soll die Mehrbelastung durch neue Gesetze an anderer Stelle kompensiert werden – zu einem offensiven Instrument für den Bürokratieabbau weiterentwickelt werden kann. Dieser Schritt ist im Vereinigten Königreich bereits mit der „One in, two out“-Regel vollzogen worden,³³ deren Umsetzung auch für Deutschland geprüft werden sollte. OIOO wurde im Vereinigten Königreich bereits 2011 – deutlich früher als in Deutschland – erfolgreich eingeführt; den Berechnungen des unabhängigen Regulatory Policy Committee (dem britischen Gegenstück zum NKR in Deutschland) zufolge konnten der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in den ersten beiden Jahren um netto 963 Millionen Pfund reduziert werden.

³¹ Bundesregierung, 2018, Bessere Rechtsetzung 2017: Die Bürokratiebremse wirkt, Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, Mai 2018, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1008412/484ff6bb27ea5e86150aab-fec0b92567/2018-05-15-jahresbericht-2017-data.pdf?download=1> [20.03.2019]

³² NKR, 2018, Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze Einfach machen! Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats, S. 19.

³³ HM Government, 2015, 2010 to 2015 government policy: business regulation, Policy Paper, <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation#appendix-4-operating-a-one-in-two-out-rule-for-business-regulation> [20.03.2019].