

»» Existenzgründer und Bürokratie: für jeden dritten eine Schwierigkeit, aber selten ein Abbruchgrund

Nr. 175, 21. Juli 2017

Autor: Dr. Arne Leifels, Telefon 069 7431-4861, arne.leifels@kfw.de

Jeder dritte Gründer in Deutschland nimmt bürokratische Regelungen und Pflichten als Schwierigkeit wahr. Damit ist Bürokratie die am häufigsten genannte Belastung im Zusammenhang mit der Existenzgründung, noch vor der Auftragsakquise und familienunfreundlichen Arbeitszeiten. Nach eigener Schätzung sind die Gründer im Mittel zwei Stunden pro Woche mit bürokratischen Pflichten beschäftigt.

Eine Zusatzbefragung zum KfW-Gründungsmonitor identifiziert die zwei wesentlichen bürokratischen Problemfelder: Im Vordergrund steht die Komplexität von Steuergesetzen und -formularen. Zudem fühlen sich viele Gründer mit den verschiedenen Anmeldeprozessen überfordert und wünschen sich stärker gebündelte Behördenkontakte. Potenzial für (weiteren) Bürokratieabbau liegt daher besonders in der umfassenden Digitalisierung der Verwaltung (*E-Government*).

Die Daten des KfW-Gründungsmonitors zeigen auch: Bürokratie kostet zwar Zeit, ist aber nicht der Stolperstein des Gründungsgeschehens. Wegen bürokratischer Schwierigkeiten werden kaum Gründungspläne verworfen. Auch bestehende Gründungsprojekte werden v. a. aufgrund attraktiver Jobalternativen oder unbefriedigender Ertragslage wieder abgebrochen, nicht jedoch wegen bürokratischer Belastungen.

Aller Anfang ist schwer, auch für Existenzgründer. Beim Schritt in die Selbstständigkeit muss der Umgang mit unternehmerischen Risiken gelernt werden, Geschäftskontakte müssen geknüpft werden, unregelmäßige Arbeitszeiten müssen mit familiären Verpflichtungen in Einklang gebracht werden. Und es müssen nicht zuletzt bürokratische Pflichten erfüllt werden, die für die meisten Gründer Neuland sind. Bürokratie, d. h. das Verwaltungshandeln staatlicher Organe, ordnet auf der einen Seite das Wirtschaftsgeschehen, schafft Rechtssicherheit und Mindeststandards. Auf der anderen Seite entsteht Unternehmern durch Bürokratie unvermeidlich finanzieller und zeitlicher Aufwand.

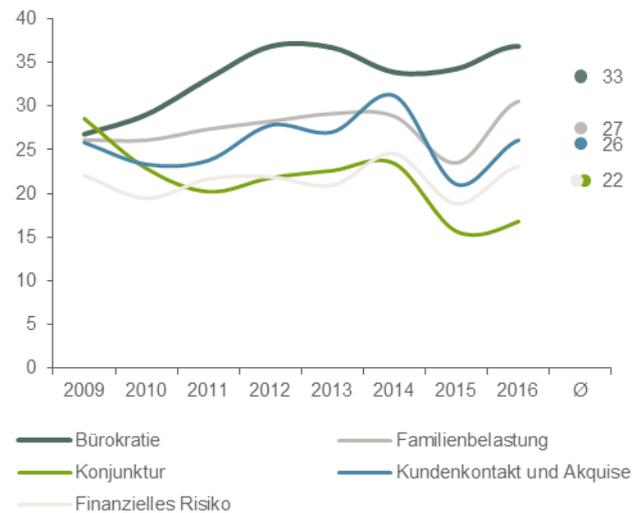
Jeder dritte Gründer nennt bürokratische Hürden

Seit Jahren sind „bürokratische Hürden und Verzögerungen“ die im KfW-Gründungsmonitor am häufigsten genannte Schwierigkeit bei der Existenzgründung. Im Durchschnitt der Jahre 2009–2016 nimmt ein Drittel der Gründer dieses Problem wahr. Andere Probleme werden deutlich seltener angegeben: Gut ein Viertel der Gründer sieht die Akquise als Schwierigkeit, ebenso viele befürchten Belastungen ihres

Privatlebens. Ungefähr ein Fünftel hat jeweils Bedenken wegen der finanziellen bzw. konjunkturellen Risiken der Selbstständigkeit (Grafik 1).

Grafik 1: Bürokratie ist häufigstes Problem der Gründer

Anteil der Existenzgründer, die bestimmte Schwierigkeiten wahrnehmen (Angaben in Prozent, Mehrfachnennung möglich)



Anmerkung: Es handelt sich um die fünf im Durchschnitt der Jahre 2009 bis 2016 am häufigsten genannten Schwierigkeiten.

Quelle: KfW-Gründungsmonitor.

Gründer mit Beschäftigten besonders betroffen, ältere sind gelassener

Nicht alle Gründer nehmen bürokratische Schwierigkeiten gleichermaßen wahr. So sehen beispielsweise im Bausektor 43 % der Gründer bürokratische Hürden, im Handel sind es nur 28 % (Grafik 2). Wesentliche Gründe dürften das komplexe Baurecht und zusätzliche Behördenkontakte mit der Bauverwaltung sein.¹ Auch für Arbeitgeber gelten zusätzliche Auflagen und Berichtspflichten, weshalb Gründer mit Beschäftigten überdurchschnittlich oft bürokratische Pflichten anführen (40 %). Zusätzlich spielt die Finanzierung eine Rolle: Gründer mit Finanzierungsbedarf nennen weitaus öfter Bürokratieprobleme als Gründer ohne Finanzmitteleinsatz, u. a. vermutlich wegen höherer Komplexität der Steuererklärung.

Grundsätzlich nehmen ältere Gründer seltener bürokratische Schwierigkeiten wahr (nur 28 % der über 50-Jährigen) – allerdings gilt das auch für andere Probleme und Bedenken im Zusammenhang mit der Existenzgründung. Denkbare Erklärungen sind optimistischere Einstellungen oder positiver Effekt von Erfahrungswerten älterer Gründer.

Grafik 2: Größere Bürokratieprobleme bei Gründungen aus der Arbeitslosigkeit, mit Personal und im Bau

Anteil der Existenzgründer, die bürokratische Schwierigkeiten wahrnehmen (Angaben in Prozent, Durchschnitt der Jahre 2009–2016)



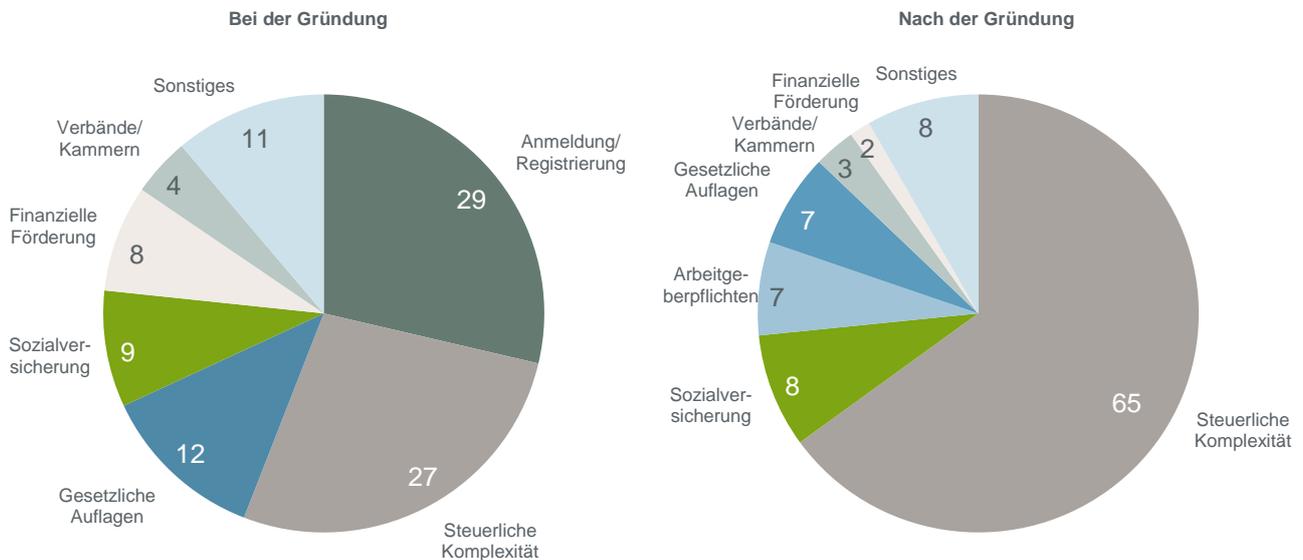
Anmerkung: Die statistische Signifikanz der dargestellten Unterschiede wurde durch Regressionsanalysen überprüft.

Quelle: KfW-Gründungsmonitor.

Direkte Lerneffekte in bürokratischen Angelegenheiten scheinen hingegen eine untergeordnete Rolle zu spielen: Gründer, die schon zuvor selbstständig waren, sehen keinesfalls seltener Bürokratieprobleme (36 %). Besonders häufig sind bürokratische Schwierigkeiten bei Existenzgründungen

Grafik 3: Unzufriedenheit mit Anmeldeprozessen und „Steuerdschungel“

Häufigkeit der größten bürokratischen Schwierigkeiten. Bezogen auf Gründer, die bürokratische Schwierigkeiten wahrnehmen (Angaben in Prozent).



Anmerkung: Es handelt sich um eine Zusammenfassung von freien Nennungen der „am schwierigsten zu bewältigenden bürokratischen Hürden, Regelungen und Pflichten“.

Quelle: KfW-Gründungsmonitor.

von Arbeitslosen (41 %).² Hier ist mit der Bundesagentur für Arbeit eine zusätzliche Behörde involviert, v. a. im Zusammenhang mit dem Existenzgründerzuschuss und mit Arbeitszeitgrenzen beim Bezug von Arbeitslosengeld.

Konkrete Probleme: holprige Anmeldung ...

Eine Zusatzerhebung im KfW-Gründungsmonitor zeigt im Detail, welche bürokratischen Pflichten aus Sicht der Existenzgründer am schwierigsten zu bewältigen sind. Für den Zeitpunkt der Gründung werden dabei zwei Problemfelder mit Abstand am häufigsten genannt (Grafik 3, links): erstens der Aufwand der verschiedenen Anmelde- und Registrierungsprozesse (29 %) und zweitens die Komplexität der Besteuerung (27 %). Mehr als die Hälfte der Gründer mit bürokratischen Schwierigkeiten sieht sie in einem dieser beiden Bereiche.

Im Einzelnen beziehen sich die Probleme im Bereich Anmeldung/Registrierung meist auf die Gewerbeanmeldung, die Eintragung ins Handelsregister beim Amtsgericht (v. a. auf die Dauer) oder Meldungen beim Finanzamt (z. B. für den Erhalt einer Steuernummer und den Nachweis des Freiberuflerstatus). Trotz zahlreicher Informationsangebote sind manche Gründer im Unklaren über die notwendigen Amtsgänge und zuständigen Stellen. Es wird oft der Wunsch nach gebündelten und möglichst digitalen Behördenkontakten geäußert – ein deutlicher Hinweis auf Nachholbedarf beim *E-Government*.

... und komplizierte Steuern

Zahlreiche Gründer beklagen die Komplexität der Besteuerung, die ohne Steuerberatung nicht zu bewältigen sei. Konkret seien Formulare zu kompliziert und die Nachweispflichten gegenüber den Finanzämtern unklar. Auch zu kurze Fristen

der Finanzverwaltung werden angeführt. Die Kritikpunkte beziehen sich in erster Linie auf die Einkommen- und Umsatzsteuer, etwas seltener auf die Gewerbesteuer. Besonders kritisch wird die Häufigkeit der Umsatzsteuer-Voranmeldung gesehen – Gründer müssen sie unabhängig vom Umsatz in den ersten zwei Jahren monatlich abgeben.³

Gut jeder zehnte Gründer (12 %) sieht das größte Bürokratieproblem in der Erfüllung gesetzlicher, oftmals branchenspezifischer, Auflagen. Als konkrete Beispiele werden Auflagen des Gesundheitsamts und obligatorische Berufshaftpflichtversicherungen genannt. Vielen fehlt ein Überblick, welche Gesetze und Verordnungen überhaupt zu beachten sind. Für 9 % der Gründer liegen die größten Bürokratieprobleme im Bereich der Sozialversicherungen, v. a. die Versicherungspflichten von Selbstständigen in der Renten- und Krankenversicherung wird hier genannt. Bei der finanziellen Unterstützung durch Förderinstitute und die Bundesagentur für Arbeit sehen 8 % der Gründer die größte Bürokratielast. Angeführt wird jedoch überwiegend der Nichterhalt von Fördergeldern, seltener die Komplexität der Beantragung.

Nach der Gründung: Steuerthemen rücken ins Zentrum

Nach der Gründung verschiebt sich die Bedeutung bürokratischer Schwierigkeiten: Die Anmeldeprozesse sind erledigt, oft auch die Bemühungen um Finanzmittel. Schwierigkeiten mit dem Steuersystem rücken nun deutlich in den Vordergrund. Einige Monate nach der Gründung sehen fast zwei Drittel der Gründer mit bürokratischen Schwierigkeiten die größte Baustelle im Bereich der Steuern (Grafik 3, rechts).

Für einige Gründer kommen mit der Zeit auch neue Pflichten hinzu, nämlich wenn sie Beschäftigte einstellen. Mit etwas Abstand zur Gründung bezeichnen 7 % ihre Arbeitgeberpflichten als größte bürokratische Hürde. Dabei geht es meist um die vorgeschriebene Arbeitszeiterfassung, besondere Meldepflichten und die Anmeldung von Minijobs.

Zwei Wochenstunden für Bürokratie

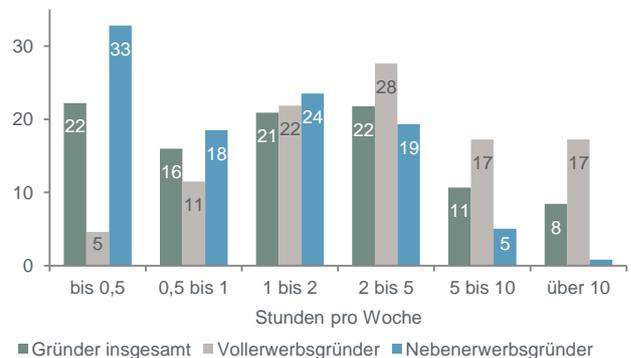
Durch bürokratische Pflichten entstehen Gründern Kosten, etwa in Form von Antragsgebühren oder Steuerberaterhonoraren. Vor allem aber kostet Bürokratie Zeit: Gründer wenden gemäß KfW-Gründungsmonitorzusatzbefragung im Median ca. 10 % ihrer wöchentlichen Arbeitszeit für die Bewältigung bürokratischer Pflichten auf. Das entspricht 2,0 Stunden in der Woche. Die Bürokratielast ist von Gründer zu Gründer unterschiedlich: Einerseits erledigt gut ein Fünftel (22 %) seine bürokratischen Pflichten in weniger als einer halben Stunde, andererseits benötigt ein anderes Fünftel (19 %) sogar mehr als 5 Stunden pro Woche (Grafik 4).

Größere Existenzgründungen bedeuten mehr Bürokratie: Im Median kommen Vollerwerbsgründer auf 4,0 Stunden pro Woche, Nebenerwerbsgründer auf 1,3.⁴ Ein Drittel der Nebenerwerbsgründer kommt mit weniger als einer halben Stunde in der Woche aus, während dies im Vollerwerb die Ausnahme ist (5 %). Auf der anderen Seite geben 34 % Prozent der Vollerwerbsgründer an, mehr als 5 Wochenstunden mit bürokratischen Pflichten befasst zu sein. Diese deutlichen

Unterschiede rühren u. a. daher, dass unter den Vollerwerbsgründern mehr umsatzsteuerpflichtige und mehr Arbeitgeber sind. So sind Arbeitgeber im Median 5 Wochenstunden mit Bürokratie beschäftigt, Gründer ohne Beschäftigte nur 2 Stunden.

Grafik 4: Mehrheit der Gründer bleibt unter zwei Stunden wöchentlichem Bürokratieaufwand

Von Existenzgründern für die Bewältigung bürokratischer Regelungen und Pflichten aufgewendete Zeit.



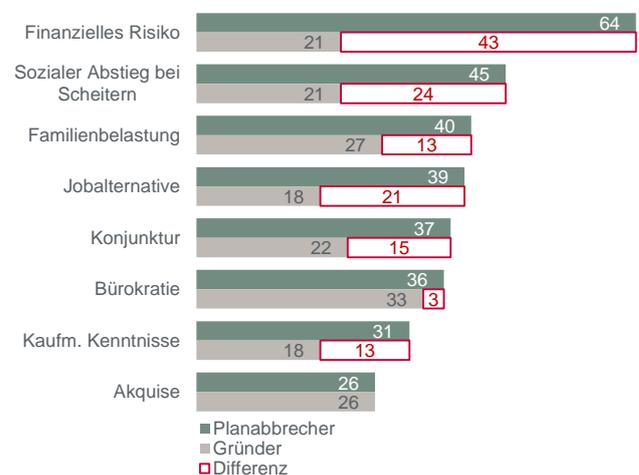
Quelle: KfW-Gründungsmonitor.

Bürokratie hält wenige vom Gründen ab

Bürokratische Pflichten werden zwar von vielen Gründern als Problem identifiziert und sie kosten Arbeitszeit. Doch verhindern bürokratische Hürden auch Existenzgründungen? Die tatsächliche „Barrierewirkung“ verschiedener Gründungsschwierigkeiten lässt sich durch den Vergleich von Gründungsplanern einschätzen, die a) den Schritt in die Selbstständigkeit gemacht haben oder b) ihren Plan wieder verworfen haben. So ist beispielsweise das finanzielle Risiko der Existenzgründung für 64 % der Planabbrecher ein Problem, aber nur für 21 % der letztendlichen Gründer (Grafik 5 links). Je größer der Unterschied zwischen Planabbrechern und Gründern, desto höher die Gründungsbarriere. Die Ergebnisse zeigen, dass im Vorfeld der Gründung vor allem die finanziellen Risiken ein K.o.-Kriterium für die Gründungsplaner ist.

Grafik 5: Bürokratie ist niedrige Gründungsbarriere

Häufigkeit, mit der Schwierigkeiten von Planabbrechern bzw. Gründern wahrgenommen werden (Angaben in Prozent, Durchschnitt der Jahre 2009–2016)

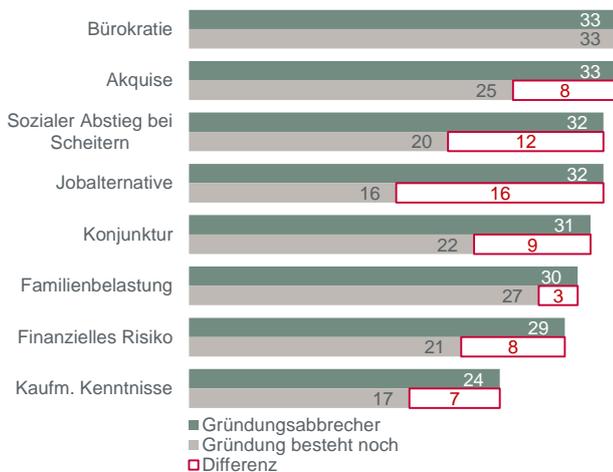


Quelle: KfW-Gründungsmonitor.

Auch die gesellschaftlichen Risiken der Selbstständigkeit haben eine spürbare Barrierewirkung: Einen sozialen Abstieg beim Scheitern der Existenzgründung befürchten 45 % der Planabbrecher, aber nur 21 % der Gründer. Bürokratie wird von 36 % der Planabbrecher als Schwierigkeit genannt. Auch 33 % der Gründer sehen Bürokratie als Problem, der Unterschied zu den Planabbrechern ist also mit 3 Prozentpunkten gering – Bürokratie hält damit nur wenige Planer tatsächlich vom Gründen ab.

Grafik 6: Bürokratie hat kaum Abbruchwirkung

Häufigkeit, mit der Schwierigkeiten von Gründungsabbrechern bzw. aktiven Gründern wahrgenommen werden (Angaben in Prozent, Durchschnitt der Jahre 2009–2016)



Quelle: KfW-Gründungsmonitor.

Kaum Gründungsabbrüche wegen Bürokratie

Auch nach der Gründung erweist sich bürokratischer Aufwand kaum als Stolperstein für Existenzgründer, wie der Vergleich zwischen abgebrochenen und noch bestehenden Gründungsprojekten des Vorjahres zeigt. Beide Gruppen nehmen bürokratische Schwierigkeiten gleich oft wahr (33 %, Grafik 5 rechts). Anders als bürokratische Schwierigkeiten hat der Arbeitsmarkt starke Abbruchwirkung: Für 32 % der Gründungsabbrecher spielen die Vorteile abhängiger Beschäftigung eine Rolle, bei aktiven Gründern ist es nur die Hälfte (16 %). Andere Faktoren für den Abbruch sind die befürchteten Folgen des Scheiterns und die Konjunktur. Auch Probleme bei der Auftragsakquise tragen zu Gründungsabbrüchen bei.

Ausblick: Bürokratieabbau durch Digitalisierung

Bürokratie ist nicht der entscheidende Bremsklotz des Gründungsgeschehens in Deutschland. Wegen bürokratischer Schwierigkeiten werden kaum Gründungspläne verworfen

oder gar bestehende Gründungsprojekte abgebrochen. Doch ein Drittel der Gründer nimmt bürokratische Pflichten als Belastung wahr; sie kosten Zeit, die stattdessen in die eigentliche unternehmerische Tätigkeit investiert werden könnte. Bis zu einem gewissen Grad ist bürokratischer Aufwand ein notwendiges Übel. Die Balance zwischen der unverzichtbaren Ordnung des Wettbewerbsrahmens durch den Staat und einer zumutbaren Belastung der Unternehmen ist eine Daueraufgabe der Wirtschaftspolitik. Es geht darum, unnötige Bürokratie zu identifizieren und effizientere Wege zu finden.

Unter dem Strich gab es in den letzten Jahren beim Bürokratieabbau mehr Fort- als Rückschritte. Schon im Zuge der Agenda 2010 wurden einige bürokratische Hürden abgebaut, z. B. durch die Entschlackung der Handwerksordnung (Stichwort „Meisterzwang“). Im Jahr 2006 wurde die Bürokratiekostenerfassung auf Bundesebene eingeführt und der Normenkontrollrat einberufen, ein unabhängiges Beratungsgremium der Bundesregierung zum Bürokratieabbau. In der aktuellen Legislaturperiode wurden u. a. zwei Bürokratieentlastungsgesetze verabschiedet. Gerade kleinere Unternehmen und Gründer profitieren von angehobenen Schwellenwerten für Buchführungs- und Meldepflichten, kürzeren Aufbewahrungspflichten, vereinfachten Meldeverfahren zur Sozialversicherung, Pauschalierungsmöglichkeiten usw.

Doch es besteht eindeutig noch Spielraum für Bürokratieabbau. Ein wichtiges Handlungsfeld ist die Vereinfachung von Gesetzen, Verfahren und Formularen – besonders im steuerlichen Bereich, wie die aktuelle Zusatzbefragung im KfW-Gründungsmonitor zeigt. Eine Überarbeitung im Sinne der Verständlichkeit und Benutzerfreundlichkeit könnte viel Zeit einsparen und Missverständnisse vermeiden.

Großes Potenzial für Bürokratieabbau steckt auch in der Digitalisierung. Durch einen konsequenten Ausbau des *E-Government* (dem elektronischen Datenaustausch mit und zwischen Behörden) könnten Verwaltungsprozesse schneller und effizienter gestaltet werden. Behördengänge ließen sich durch Online-Angebote vermeiden, Meldepflichten könnten automatisiert abgewickelt werden. Beim *E-Government* sind andere Länder deutlich weiter, Deutschland ist derzeit noch ein Flickenteppich von Digitalisierungsprojekten auf verschiedenen Verwaltungsebenen. Notwendig wären eine einheitliche IT-Infrastruktur, bundesweite Mindeststandards und eine gebündelte Finanzierung.⁵ Ein derart großer Wurf setzt allerdings zuerst eine reibungslose Zusammenarbeit aller föderalen Ebenen voraus. ■

¹ Hinzu kommen spezifische gesetzliche Anforderungen, u. a. Sicherheitsvorschriften oder auch der „Meisterzwang“ in diversen Handwerksberufen.

² Bei arbeitslosen Gründern ist mit der Bundesagentur für Arbeit eine zusätzliche Behörde involviert (z. B. im Zusammenhang mit dem Existenzgründer-/Investitionszuschuss oder mit Arbeitszeitgrenzen bei selbstständiger Tätigkeit während der Arbeitslosigkeit).

³ Andere Beispiele sind die Nachvollziehbarkeit der unterschiedlichen Umsatzbesteuerung verschiedener Waren sowie Unklarheiten bezüglich Sonderausgabenabzügen und Abschreibungen in der Einkommensteuererklärung.

⁴ Gemessen an ihrer gesamten Wochenarbeitszeit investieren Vollerwerbsgründer allerdings etwas weniger Zeit in bürokratische Pflichten. Im Mittel arbeiten sie 50 Stunden pro Woche, 4 Stunden Bürokratiearbeit sind 8 % davon. Nebenerwerbsgründer benötigen ca. 13 % ihrer 10 Wochenstunden.

⁵ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2016), *E-Government in Deutschland: Wie der Aufstieg gelingen kann – ein Arbeitsprogramm*; Nationaler Normenkontrollrat (2017), *Bürokratieabbau. Bessere Rechtsetzung. Digitalisierung. Erfolge ausbauen – Rückstand aufholen!*, Jahresbericht 2017 des Nationalen Normenkontrollrates, Berlin.