

## Stellungnahme des IfM Bonn zum KMU-Entlastungspaket der Europäischen Kommission

Mit dem am 12. September 2023 veröffentlichten KMU-Entlastungspaket will die Kommission kurzfristige Abhilfe schaffen, die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Widerstandsfähigkeit von KMU stärken und ein faires und KMU-freundliches Unternehmensumfeld fördern. Das Paket umfasst Vorschläge für eine Verordnung über Zahlungsverzug und eine Richtlinie zur Steuervereinfachung für KMU sowie eine Reihe von Maßnahmen, um KMU ihre Tätigkeit zu erleichtern, ihren Zugang zu Finanzmitteln und qualifizierten Arbeitskräften zu verbessern und sie während ihres gesamten Lebenszyklus zu unterstützen.

Die o.g. Zielsetzungen des Pakets sind grundsätzlich geeignet, die laufenden und anstehenden – digitalen und grünen – Transformationen der KMU zu unterstützen. Vor allem der Fokus auf der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit und dem KMU-freundlichen Unternehmensumfeld sind wichtige Voraussetzungen für einen zukunftsfesten Mittelstand.

Kritischer zu beurteilen ist jedoch der starke Fokus des Entlastungspakets auf die kurzfristige Abhilfe, die sich in den mitunter sehr kleinteiligen Maßnahmen spiegelt, mit denen die Kommission hofft, den vielfältigen Krisenwirkungen auf die KMU entgegenzuwirken und sie zu unterstützen. Einzelbetrieblich ausgerichtete Unterstützungsmaßnahmen müssen zeitlich klar befristet sein und sollten immer begleitet werden von einer Mittelstandspolitik, die vor allem die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Transformation des Mittelstands im Blick hat.

Im Folgenden bewertet das IfM ausgewählte Maßnahmen des KMU-Entlastungspakets aus Sicht der KMU in Deutschland.

## **1 Vereinfachung der Steuern**

### **Steuervereinfachungen bei ausländischen Betriebsstätten**

Für KMU in Deutschland, die mittels ausländischer Betriebsstätten eine steuerpflichtige Präsenz in einem anderen EU-Land geschaffen haben, wäre die vorgeschlagene Ermittlung der Steuerbemessungsgrundlage auf der Basis der Regelungen ihrer Heimatländer eine erhebliche Vereinfachung. Nach den Plänen wären allerdings nur KMU mit Körperschaftsteuerpflicht betroffen. Die Mehrheit der deutschen KMU (fast 2 Millionen) unterliegen als Einzelunternehmen nicht der Körperschaftsteuer.

Steuersystematisch gesehen besteht die Gefahr, dass es zu Standortverlagerungen aus steuerlichen Gründen kommt. Hier gibt es durchaus erhebliche Unterschiede zwischen den direkten Steuersystemen der einzelnen Mitgliedstaaten: Manche Mitgliedstaaten setzen auf niedrige Steuersätze und wenige Ausnahmen (= hohe Bemessungsgrundlage). Manche erlauben vielfältige Ausnahmen (= geringe Bemessungsgrundlage) und erheben dafür aber höhere Steuersätze. Durch den Vorschlag entsteht ein Anreiz, die Hauptniederlassung pro forma in Mitgliedstaaten zu verlagern, die eine geringe Bemessungsgrundlage haben (relativ großzügige Abschreibungs-/Ausnahmeregelungen etc.). Die tendenziell höheren Steuersätze wären weitgehend unerheblich, weil die Besteuerung im "eigenen" Land, also dort wo die Hauptniederlassung vor der Verlagerung war, mit niedrigen Steuersätzen anfallen würden. Da der Anteil deutscher KMU mit einer Niederlassung im Ausland jedoch im niedrigen einstelligen Prozentbereich liegt, dürfte der fiskalische Effekt überschaubar bleiben.

### **Mehrwertsteuerbefreiung**

Kleine Unternehmen haben ab 1.1.2025 die Möglichkeit, ihre Warenlieferungen und Dienstleistungen, die sie in einem beliebigen anderen Mitgliedstaat erbringen, von der Mehrwertsteuer befreien zu lassen. Diese Neuregelung ist zu begrüßen. Eine gravierende Wettbewerbsverzerrung für Unternehmen in Deutschland und in den anderen EU-Ländern ist wegen des EU-weit geltenden Schwellenwertes in Bezug auf den Umsatz nicht zu erwarten.

## **2 Bessere Rechtsetzung für KMU**

Zweifelsohne besteht die Notwendigkeit, KMU von bürokratischen Regelungen zu entlasten, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Die Etablierung einer oder eines speziellen KMU-Beauftragten, ausgestattet mit den im Entlastungspaket beschriebenen Aufgaben und Kompetenzen, wie auch die hierarchische Stellung direkt unter der EU-Präsidentin sind grundsätzlich zu begrüßen. Diese Anbindung verleiht dem bzw. der KMU-Beauftragten nicht nur symbolisch entsprechendes Gewicht, sondern erleichtert auch die Kooperation und Kommunikation mit den relevanten Akteuren innerhalb und außerhalb der Kommission. Sie stärkt den Stellenwert und die Wirksamkeit ihrer bzw. seiner Einschätzungen zu den Auswirkungen von EU-Rechtsvorschriften auf KMU, etwa bei Anhörungen des Ausschusses für Regulierungskontrolle.

Ebenso begrüßenswert sind KMU-spezifische Erleichterungen und Ausnahmeregelungen bei der Ausarbeitung neuer Legislativvorschläge, die die – im Vergleich zu Großunternehmen – stärker wirksamen Ressourcenrestriktionen von KMU berücksichtigen. Bei der Ausarbeitung derartiger Ausnahmeregelungen sollte jedoch berücksichtigt werden, dass die KMU nicht doch mittelbar wieder belastet werden – etwa über ihre Wertschöpfungsverbindungen mit Großunternehmen. Ein Beispiel dafür ist das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das den KMU zwar nicht unmittelbar, aber doch mittelbar Informationspflichten auferlegt, weil die berichtspflichtigen Großunternehmen auf spezifische Informationen ihrer (kleineren) Zulieferer angewiesen sind, um die eigenen bürokratischen Pflichten erfüllen zu können.

Positiv zu bewerten ist die Verpflichtung, den KMU bei Bedarf spezifische Leitfäden für die Umsetzung der vorgeschlagenen Rechtsvorschriften bereitzustellen. Dies kommt dem Bedürfnis der KMU nach Klarheit, Verständlichkeit und Transparenz der Rechtsvorschriften entgegen.

In diesem Kontext ist auch eine regelmäßige Überprüfung von Rechtsvorschriften begrüßenswert, da sich aufgrund technologischer und gesellschaftlicher Veränderungen die Problemlagen und Wirkungsbeziehungen im Laufe der Zeit verändern und bestehende Regulierungen u.U. nachjustiert, ersetzt oder ganz abgeschafft werden sollten. Verfallsklauseln für Rechtsvorschriften, wie im KMU-Entlastungspaket angesprochen, greifen diesen Gedanken zwar positiv auf, können bei KMU aber auch Unsicherheiten hervorrufen, wenn nicht

rechtzeitig klar ist, ab wann neue Regelungen gelten und wie diese ausgestaltet sein werden (bzw. welchen Veränderungsbedarf diese auslösen).

Die Förderung von Reallaboren ist zu begrüßen. Bürokratische Hürden müssen im Rahmen ihrer Förderung so gering wie möglich sein. Privatwirtschaftliche Reallabore sind bisher selten, folglich sollten die KMU für das Innovationspotenzial, das sie bieten, sensibilisiert werden.

### **3 Einsatz digitaler Technologien zur Verringerung der Belastung und zur Verbesserung der Resilienz**

Die geplante Einführung von Online-Verfahren und des voraussichtlich bis Dezember 2023 voll einsatzbereiten "Once Only Technical System (OOTS)" auf europäischer Ebene ist sehr zu begrüßen: Durch die Vermeidung von Mehrfach-Dateneingaben seitens der Unternehmen wird Bürokratie abgebaut und so der grenzüberschreitende Wirtschaftsaustausch im Binnenmarkt gestärkt. Das positive Beispiel der EU-Kommission könnte dann auch für viele Mitgliedstaaten inspirierend sein. Wesentliche Voraussetzung hierfür sind jedoch die Registermodernisierung sowie der Überblick über und die Verknüpfung von verschiedenen verfügbaren Datenquellen.

Die geplante Schaffung einer e-Declaration in gestrafftem, einheitlichem Format für die Entsendemeldungen adressiert einen wichtigen, von den Unternehmen häufig genannten Problembereich und kann wesentlich zur Bürokratieentlastung der Entsendeunternehmen beitragen.

Positiv zu bewerten ist auch, dass die wiederholte Beantragung und der elektronische Empfang von A1-Bescheinigungen mit Hilfe von OOTS vereinfacht werden sollen. Hier könnte jedoch auch darüber nachgedacht werden, ob die Häufigkeit der Beantragung von A1-Bescheinigungen nicht ergänzend durch andere Maßnahmen reduziert werden könnte, indem diese z.B. für längere Zeiträume ausgestellt werden (wie etwa in den Niederlanden für ein oder zwei Jahre). Auch die im Wege eines Pilotprojekts erprobte Einführung eines europäischen Sozialversicherungsausweises kann letztlich die Notwendigkeit von A1-Bescheinigungen gänzlich überflüssig machen und die Entsendeunternehmen von unnötiger Bürokratie entlasten.

Wenngleich die Digitalisierung und das Einräumen von Datennutzungs- und -zugriffsrechten auch im Kontext der Arbeitnehmerentsendung sehr wichtige

Beiträge zu einer Reduzierung der Bürokratiebelastung leisten können, sollten zugleich – wie von vielen Unternehmen gefordert – auch adäquate Maßnahmen zum Datenschutz ergriffen und transparent kommuniziert werden (z.B. auf den entsprechenden Informationsseiten).

#### **4 Vereinfachung von Verwaltungsabläufen und Berichtspflichten**

Die Regulierung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung ist eine Quelle hohen bürokratischen Aufwands für Unternehmen. Der ursprüngliche Fokus der Regulierung auf große kapitalmarktorientierte Unternehmen hat sich mittlerweile auf große nicht-kapitalmarktorientierte Unternehmen ausgeweitet. Damit hat auch die Belastung der KMU zugenommen, die über Wertschöpfungsketten mit berichtspflichtigen Unternehmen verbunden sind und Informationen, z.B. über den CO<sub>2</sub>-Abdruck der gelieferten Produkte an diese weitergeben müssen. Damit hat die EU die indirekten Wirkungen auf die Vielzahl der eigentlich Nicht-Berichtspflichtigen KMU vernachlässigt. Zwar sollen KMU-Standards, die derzeit erarbeitet werden, dieses Problem für KMU abmildern, indem sie die Informationsbedarfe der Großunternehmen und Finanzpartner gegenüber Nichtberichtspflichtigen beschränken („SME cap“). Da die Berichtsstandards für große Unternehmen bereits verabschiedet wurden, besteht jedoch die Gefahr, dass diese nun auch den Mindestinhalt der KMU-Standards aufblähen. Das ist eine Verletzung des "think small first"-Prinzips, das die EU eigentlich verfolgen möchte.

#### **5 Verbesserung der Liquidität und des Zugangs zu Finanzmitteln**

##### **Maßnahmen gegen verspätete Zahlungen**

Im europäischen Durchschnitt sind 12 % der KMU regelmäßig von Erfahrungen mit verspäteten Zahlungseingängen konfrontiert.<sup>1</sup> Die negativen Auswirkungen des Zahlungsverzugs für KMU in Deutschland sind vergleichsweise gering. Nur 5 % der KMU in Deutschland sind von einem Zahlungsverzug ihrer Kunden betroffen. Dennoch sind die Vorschläge der Kommission, verbindliche Zahlungsfristen von höchstens 30 Tagen einzuführen und die einfachere Durchsetzung von Entschädigungsgebühren zu begrüßen. Die durchschnittlichen

---

<sup>1</sup> European Commission (2022): Survey on the Access to Finance of Enterprises (SAFE), Results by country 2022: [https://single-market-economy.ec.europa.eu/access-finance/data-and-surveys-safe\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/access-finance/data-and-surveys-safe_en), abgerufen am 13.09.2023.

Forderungslaufzeiten (Zahlungsziel plus Verzug) von nicht fristgerecht beglichenen Forderungen beträgt in Deutschland ca. 40 Tage.<sup>2</sup> Damit senken die vorgeschlagenen Maßnahmen die Forderungslaufzeiten auch hierzulande und stärken die Liquidität der von Zahlungsverzug betroffenen KMU.

### **Ausschöpfung des vollen Potenzials der EU-Programme für KMU**

Die Finanzierungsbedingungen in Deutschland sind vergleichsweise gut. Insbesondere die Hürden der Kreditfinanzierung für etablierte KMU sind niedrig.<sup>3</sup> Kreditsubventionen sind zu befürworten, wenn auf den privatwirtschaftlich organisierten Kreditmärkten ein Marktversagen zu erwarten ist, d.h. kein Kreditangebot zu akzeptablen Konditionen angeboten wird, obwohl die zu finanzierende Investition einzel- und/oder gesamtwirtschaftlich sinnvoll ist. Ansonsten stünden öffentlich subventionierte Kreditangebote in Konkurrenz zu marktwirtschaftlichen Kreditangeboten und führen zu Wettbewerbsverzerrungen zu Ungunsten der privatwirtschaftlichen Kreditanbieter.

Zu Marktversagen beim Kreditangebot kommt es insbesondere bei der Innovationsfinanzierung, wovon insbesondere junge und innovative Unternehmen – auch in Deutschland – betroffen sind. Für innovative junge Unternehmen ist der Finanzierungszugang aufgrund des erhöhten Ausfallrisikos deutlich schwieriger und externes Eigenkapital die geeignetere Finanzierungsform. Daher sind EU-Finanzierungsinstrumente sinnvoll, die innovativen Unternehmen Eigenkapital zur Verfügung stellen und gleichzeitig zusätzliches privates Beteiligungskapital mobilisieren.

Werden die o.g. Prinzipien zur Kredit- und Beteiligungsfinanzierung eingehalten, ist eine Aufstockung von InvestEU durch ARF-Beiträge zu begrüßen, damit die InvestEU bis 2027 auskömmlich ausgestattet ist. Darüber hinaus sind die bereits vorgenommenen Maßnahmen zur Schaffung von KMU-Wachstumsmärkten und neuen Zugängen zu Risikokapital sowie Crowdfunding und die

---

<sup>2</sup> Creditreform Zahlungsindikator Deutschland – Sommer 2023 <https://www.creditreform.de/aktuelles-wissen/pressemeldungen-fachbeitraege/news-details/show/creditreform-zahlungsindikator-deutschland-sommer-2023> abgerufen am 15.09.2023.

<sup>3</sup> Pahnke, A.; Nielen, S.; Dienes, C.; Schröder, C. (2023): Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen in der Corona-Pandemie, in: IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 300, Bonn. Verfügbar unter: [https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/ifm-materialien/dokumente/IfM-Materialien-300\\_2023.pdf](https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/ifm-materialien/dokumente/IfM-Materialien-300_2023.pdf)

angestrebte Weiterentwicklung der Kapitalmarktunion, die einen verbesserten Kapitalmarktzugang für KMU ermöglichen, richtig und wichtig.

### **Öffentliches Auftragswesen**

Die geplante Erhöhung der Beteiligung von KMU an öffentlichen Vergaben ist zu begrüßen – dies trägt zur Erfüllung der geltenden Grundsätze der Vergabe bei. Nur wenn sich möglichst viele Unternehmen an öffentlichen Ausschreibungen beteiligen, kann ein ausreichender Wettbewerb (Wettbewerbsgrundsatz) sichergestellt und somit ein gutes Preis-Leistungs-Verhältnis (Wirtschaftlichkeitsgrundsatz) erzielt werden. Ein reger Wettbewerb an öffentlichen Ausschreibungen wird auch und vor allem dadurch gefördert, dass mehr KMU daran teilnehmen.

Auch die stärkere Verwendung von standardisierten Bestimmungen und Klauseln ist sinnvoll. Gerade KMU sind aufgrund ihrer geringeren Ausstattung mit personellen Ressourcen darauf angewiesen, dass sie im Zuge der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen schnell Routinen bilden können. Standardisierungen in den Auftragsunterlagen (z.B. bei bestimmten Verträgen) helfen, die Rahmenbedingungen für KMU im Vergabeprozess weiter zu verbessern.

Ebenfalls sind günstigere Zahlungsbedingungen im Vergabeverfahren wichtig. KMU haben oft begrenzte finanzielle Ressourcen und sind anfälliger für Cash-flow-Probleme. Längere Zahlungsfristen in öffentlichen Ausschreibungen verzerren bisher den Wettbewerb insofern, als KMU sich deshalb möglicherweise nicht bewerben können und somit indirekt von einigen öffentlichen Verfahren ausgeschlossen werden.

Auch das Absenken von finanziellen Eignungskriterien (wie z.B. Haftungssummen, Mindestumsätze) ist zu begrüßen, da diese Regelungen KMU und Start-ups ausschließen.

### **Leichter Zugang zu nachhaltiger Finanzierung für KMU**

EU-Regulierungen erhöhen derzeit die Berichtspflichten von Finanzmarktteilnehmern, u.a. zur Nachhaltigkeit ihrer getätigten Investitionen bzw. ihrer vergebenen Kredite. Die steigenden Informationsbedarfe der Finanzpartner zur Nachhaltigkeit eines beantragten Unternehmenskredits eröffnen neue Kredithürden. KMU müssen die eingeforderten Informationen beschaffen, was mit zusätzlichen Kosten verbunden ist und dadurch die Fremdkapitalfinanzierung verteuert.

Daher sind einheitliche Standards zur Informationsabfrage von grünen Krediten erforderlich, möglichst auf Basis von bereits verfügbaren Informationen, z.B. von Industriekennzahlen (statt individueller Informationen der KMU).

Die "Übergangsphase" für KMU in der Berechnung der green asset ratio (GAR) bis 2025 bedeutet de facto, dass KMU-Kredite negativ in die GAR der Kreditinstitute eingehen. Damit werden Anreize gesetzt, die KMU-Kreditvergabe zu reduzieren. Die originäre Idee, die KMU von Berichtspflichten zu entlasten, indem vergebene Kredite an KMU grundsätzlich als nicht-nachhaltig in die GAR einfließen, verdeutlicht, dass es in der Umsetzung darauf ankommt, die möglichen negativen Auswirkungen auf die KMU bereits im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen.

Ein weiteres Negativbeispiel wäre, wenn – wie angedacht – die (freiwilligen) KMU-Berichtspflichten lediglich den Ausstoß der Gesamtemissionen des berichtenden KMU vorsehen, die Partner in der Lieferkette oder Finanzinstitutionen jedoch Informationen zum CO<sub>2</sub>-Abdruck für einzelne Produkte oder Investitionen benötigen. Die Granularität der Berichtspflichten der großen Unternehmen bestimmt die Granularität der Informationserhebung der KMU – erstrebenswert wäre, wenn die EU-Kommission zukünftig den umgekehrten Ansatz wählen würde.

## **6 Unterstützung von KMU während ihres gesamten Geschäftslebenszyklus**

### **Ein neues Unternehmen gründen**

Eine Reduzierung der Gründungsdauer und -kosten ist zu begrüßen. Jedoch sollte die Wirtschaftspolitik auch darauf hinwirken, dass die Gründerinnen und Gründer die vielfältigen Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote der Wirtschaftskammern, der Wirtschaftsförderung, von Unternehmensberater/innen und sonstigen Akteuren in Anspruch nehmen. Rückmeldungen der im Rahmen einer Gründung zu kontaktierenden Verwaltungsbehörden zeigen, dass schlecht vorbereitete Gründerinnen und Gründer sehr häufig fehlerhafte und unvollständige Unterlagen einreichen. Dies führt aufgrund von Unterlagenanforderungen nicht nur zu längeren Verfahrensdauern, sondern erhöht zudem die Wahrscheinlichkeit, dass das neue Unternehmen nicht lange am Markt bestehen kann. Der im KMU-Entlastungspaket geplante Helpdesk für den Marktzugang sollte deshalb nicht nur – wie vorgesehen – umfassende



Informationen über nationale Verwaltungsanforderungen und Finanzierungsmöglichkeiten bereitstellen, sondern darüber hinaus auch auf die vorhandenen Informations-, Beratungs- und Unterstützungsangebote hinweisen.

### **Unternehmen wachsen lassen**

Eine Inflationsbereinigung der sich auf Nominalwerte beziehenden Schwellenwerte der KMU-Definition ist sinnvoll. Bereits für die Jahre 2003 bis 2015 hätte sich danach eine Anpassung um fast 20 % auf rund 60 Mio. € rechtfertigen lassen. Laut der Berechnungen des IfM war die Anzahl der Unternehmen, die hierdurch aus der Gruppe der KMU herausgefallen war, allerdings überschaubar (knapp 1.400). Aufgrund der hohen Inflation der vergangenen Jahre wäre aktuell bereits eine Anpassung der Schwellenwerte von rund 41 % (Stand 2022) erforderlich, um real den Status Quo ante wiederherzustellen. Das dürfte sich aufgrund der anhaltend hohen Inflation zukünftig noch deutlich erhöhen. Insofern erscheint – entgegen unserer Einschätzung von Anfang 2018 – eine Anpassung der Schwellenwerte mittlerweile geboten.

Einer Ausweitung der KMU-Definition um (kleine) Mid Caps steht das IfM offen gegenüber. Die Erweiterung würde dafür sorgen, dass sich die KMU-Definition der EU der IfM-Mittelstandsdefinition insoweit annähert, als dass die quantitativen Grenzen zumindest gelockert würden. Das IfM definiert Mittelstand durch die Einheit von Unternehmenseigentum und Unternehmensleitung losgelöst von der Unternehmensgröße. Somit würde unter die Mid Caps zumindest ein Teil der größeren Familienunternehmen fallen.

### **7 Unternehmen übertragen, Insolvenzen verhindern und Unternehmern eine zweite Chance geben**

In Deutschland entfallen über 90 % aller Unternehmensinsolvenzen auf Kleinunternehmen (mehr als 13.000 Unternehmensinsolvenzanträge im Jahr 2022). Dazu kommen die Fälle von ehemals Selbstständigen, die mehrheitlich ebenfalls Kleinunternehmen besaßen. 2022 wurden für 20.000 ehemals Selbstständige Insolvenzanträge gestellt. Alle diese Anträge werden am Gericht durch einen Insolvenzrichter bearbeitet, die Verfahren ergänzend durch einen Rechtspfleger abgewickelt. Je nach Fallgestaltung werden zudem Insolvenzverwalter oder Sachwalter bestellt, was die Verfahrenskosten erhöht. Die Ergebnisse der Insolvenzverfahren sind jedoch für die meisten Gläubiger enttäuschend: Im Durchschnitt werden von insolventen Unternehmen mit bis zu 10 Arbeitnehmern

nur rund 5 % der Summe der offenen Forderungen im Insolvenzverfahren befriedigt (Deckungsquote im engeren Sinne). Bei ehemals Selbstständigen liegt diese Deckungsquote bei 1,2 %. Die Effizienz dieser gerichtlichen Insolvenzverfahren ist in dieser Hinsicht sehr gering. Insofern sind eine Verfahrensvereinfachung und -kostensenkung zu begrüßen.

Stellungnahme des IfM Bonn, 26.09.2023