



Die  
Bundesregierung



Nationaler  
Normenkontrollrat

**DI**STATIS  
Statistisches Bundesamt

# Leitfaden

zur Berücksichtigung der Belange  
mittelständischer Unternehmen in der  
Gesetzesfolgenabschätzung

(KMU-Test)

29. September 2015

## **Ansprechpartner**

Bei **Fragen zur Methodik der Schätzung des Erfüllungsaufwands** wenden Sie sich bitte an das Statistische Bundesamt unter der Mailadresse [erfuellungsaufwand@destatis.de](mailto:erfuellungsaufwand@destatis.de).

Bei **Fragen im Zusammenhang mit dem Regierungsprogramm Bürokratieabbau** und bessere Rechtsetzung wenden sich bitte an die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt (GBü) unter der Mailadresse [mailto: buerokratieabbau@bk.bund.de](mailto:buerokratieabbau@bk.bund.de)

Bei **Fragen zur Darstellung des Erfüllungsaufwandes und der sonstigen Kosten für die Wirtschaft** wenden Sie sich bitte an das Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrates. Eine Übersicht der zuständigen Ansprechpartner finden Sie hier:

[http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Ueber\\_uns/Sekretariat/sekretariat.html](http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Ueber_uns/Sekretariat/sekretariat.html)

Weitere Informationen zum Gesetzgebungsverfahren, zu Arbeitshilfen und Ansprechpartnern finden Sie zudem im Gesetzgebungportal des Bundes unter [www.gesetzgebung.bund.de](http://www.gesetzgebung.bund.de)

## Einleitung

Zahlreiche nationale und internationale Studien belegen, dass kleine und mittlere Unternehmen (KMU) durch die Umsetzung rechtlicher Regelungen oftmals besonders belastet sind.

Mit dem Arbeitsprogramm Bessere Rechtsetzung 2014 und den Eckpunkten zum Bürokratieabbau hat die Bundesregierung deshalb u.a. beschlossen, ein systematisches Verfahren zur Berücksichtigung der Belange kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Vorbereitung des Bundesrechts (sog. KMU-Test) einzuführen.

Dieser Leitfaden dient der angestrebten Verbesserung der Rechtsetzungsprozesse. Er soll Ihnen bereits beim Entwurf Ihres Regelungsvorhabens<sup>1</sup> helfen, Belange mittelständischer Unternehmen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) nach §§ 43 und 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie § 1 Absatz 3 und § 4 Absatz 2 NKRK leichter zu berücksichtigen und mögliche Regelungsalternativen einfacher zu prüfen.

Regelungsvorhaben können sich für mittelständische Unternehmen sowohl nutzbringend als auch belastend auswirken.. -Dieser Leitfaden beschränkt sich auf die **von der GGO geforderte Darstellung der Kostentransparenz**. Es bleibt in Ihrer Verantwortung, ob und in welcher Ihnen geeignet erscheinenden Weise Sie auch den Regelungsnutzen insbesondere für KMU in der Gesetzesbegründung qualitativ beschreiben und/oder quantitativ den darzustellenden Belastungen gegenüberstellen.

**Bitte denken Sie daran:** Der Erfüllungsaufwand und die sonstigen Kosten für die Wirtschaft sind auch dann im Vorblatt bzw. in der Begründung des Gesetz- oder Verordnungsentwurfes darzustellen, wenn Sie den KMU-Test-Leitfaden nicht anwenden.

Soweit in diesem Leitfaden nach der Wirkung des Regelungsvorhabens auf Unternehmen bzw. KMU gefragt ist, bezieht sich die Frage nicht auf ein einzelnes Unternehmen, sondern auf die Regelungswirkung für die Gruppe der kleinen und mittleren Unternehmen im Verhältnis zur Gruppe der großen Unternehmen.

Unternehmen bzw. KMU im Sinne dieses Leitfadens sind auch die Freien Berufe sowie die öffentlichen Unternehmen im Sinne des § 2 Absatz 3 des Finanz- und Personalstatistikgesetzes (FPStatG).

Wenn Sie die beiden Fragen in Abschnitt I mit „Ja“ beantworten, prüfen Sie bitte die Regelungsalternativen und Unterstützungsmaßnahmen in Abschnitt III.

Die Ausführungen in Abschnitt II sollen Ihnen einen Eindruck von den aus Erfahrung bekannten Kostentreibern für den Erfüllungsaufwand sowie die sonstigen Kosten vermitteln, und Ihnen bei der Einschätzung helfen, ob KMU durch Ihr Regelungsvorhaben besonders belastet sein könnten.

Weit über 90 Prozent aller Unternehmen in Deutschland sind KMU, der ganz überwiegende Teil davon sind Kleinstunternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten.

---

<sup>1</sup> Anwendung für alle Gesetze und Verordnungen des Bundes einschließlich der 1:1-Umsetzung von EU-Richtlinien.

Für die Nutzung des vorliegenden Leitfadens wird empfohlen, sich die Wirkungen des Regelungsvorhabens auf ein deutsches KMU mit 4 Beschäftigten (inkl. des Inhabers) und 600 000 EUR Jahresumsatz vorzustellen.

## Abschnitt I:

### Muss für das Regelungsvorhaben eine Prüfung der Belange mittelständischer Unternehmen durchgeführt werden?

Bitte beantworten Sie die folgenden Fragen und folgen der Anleitung zu nächsten Schritten.			
Nr.	Frage	Antwort	Nächster Schritt
1	Sind von dem Regelungsvorhaben KMU betroffen?	<input type="checkbox"/> Ja.	<b>Weiter mit Frage 2.</b>
		<input type="checkbox"/> Nein.	Ende der Prüfung.
2	Wird durch das Regelungsvorhaben schätzungsweise ein Erfüllungsaufwand <sup>2</sup> von mehr als 1 Mio. EUR <sup>3</sup> für die gesamte Wirtschaft oder von mehr als 100 EUR <sup>4</sup> pro Unternehmen/Jahr ausgelöst?	<input type="checkbox"/> Ja.	<b>Weiter mit den Abschnitten II und III</b>
		<input type="checkbox"/> Nein.	Ende der Prüfung.

Für hilfreiche Informationen zur Methodik der Schätzung des Erfüllungsaufwands siehe:

[www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/AufgabenMethodik/AufgabenMethodik.html](http://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/AufgabenMethodik/AufgabenMethodik.html).

<sup>2</sup> Der hier zu schätzende Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Regelung für die Wirtschaft entstehen.

<sup>3</sup> Bitte nehmen Sie hier eine erste, vorläufige Schätzung vor. Wenn z. B. 100 000 Unternehmen betroffen wären, müsste ein Erfüllungsaufwand von über 10 EUR pro Unternehmen/Jahr anfallen, damit der Schwellenwert von 1 Mio. EUR überschritten wird. Zudem kann im Fall einer Änderung einer rechtlichen Regelung der geschätzte Erfüllungsaufwand der bestehenden rechtlichen Regelung als Orientierung für die erste, vorläufige Schätzung herangezogen werden.

<sup>4</sup> Dieser Schwellenwert greift nur für Regelungen mit weniger als 10 000 betroffenen Unternehmen, weil anderenfalls der Schwellenwert von 1 Mio. Euro überschritten wird.

## Abschnitt II:

### Besondere Belastungen mittelständischer Unternehmen

Nachfolgend werden Ihnen die aus Erfahrung bekannten Kostentreiber für den Erfüllungsaufwand sowie die sonstigen Kosten vorgestellt und kurz erläutert. Im Verhältnis zu Großunternehmen sind KMU häufig besonders belastet. Die Kenntnis der möglichen Quellen besonderer KMU-Belastungen kann Ihnen die Formulierung der Gesetzesbegründung erleichtern.

**Falls Sie in Ihrem Regelungsvorhaben eine besondere KMU-Belastung vermuten oder Sie Anhaltspunkte aus der betroffenen Wirtschaft erhalten, stellen Sie dies bitte in der Gesetzesbegründung kurz dar. Prüfen Sie in jedem Fall anhand Abschnitt III, ob Sie die KMU ggf. weniger belasten könnten.**

#### **In welchen Fällen werden KMU vermutlich durch Erfüllungsaufwand besonders belastet?**

**Die Umsetzung des Regelungsvorhabens im Unternehmen erfolgt per Hand statt elektronisch (vor allem in Kleinstunternehmen).**

Viele Regelungsvorgaben werden durch elektronisch/automatisiert ablaufende Prozesse schnell und effizient bearbeitet. Wenn die dazu notwendigen technischen Voraussetzungen nicht gegeben sind bzw. soweit sich diese technischen Investitionen aufgrund der geringen Fallzahl für KMU nicht lohnen, können daraus besondere Belastungen erwachsen.

**Dem Unternehmen fehlt die Routine bei der Umsetzung des Regelungsvorhabens.**

Die Bearbeitungshäufigkeit bestimmter Arbeitsschritte erhöht erfahrungsgemäß die Routine (Lernkurve). Ein Beispiel hierfür ist die Arbeitsbescheinigung für ausscheidende Beschäftigte: je größer das Unternehmen, desto häufiger werden Arbeitsbescheinigungen ausgestellt. KMU sind häufig weniger geübt im Umgang mit den Unterlagen und in der Beschaffung der notwendigen Daten als Personalabteilungen in großen Unternehmen.

**Im Unternehmen fehlen Spezialisten und Spezialistinnen zur Umsetzung des Regelungsvorhabens (fachfremde Beschäftigte oder der Unternehmer/in selbst müssen sich nötiges Wissen erst aneignen).**

Viele Regelungsvorgaben werden in großen Unternehmen meist durch spezialisierte Beschäftigte, z. B. in Finanz-, Personal- oder Rechtsabteilungen bearbeitet. In KMU kümmert sich vielfach der Unternehmer/in selbst oder fachfremdes Personal um die Bearbeitung. Zudem besitzen große Unternehmen teilweise einen zusätzlichen Informationsvorsprung, da sie sich stärker auf Verbandsebene engagieren als KMU.

## **Die Umsetzung des Regelungsvorhabens bedingt einmalige oder laufende Investitionen und/oder es fallen einmalige oder laufende externe Kosten an.**

Manche Regelungsvorhaben sind mit hohem Sachaufwand in Form von Investitionskosten oder Kosten für externe Dienstleister verbunden.

Als Beispiel für Investitionskosten kann die Anschaffung eines Pfandautomaten oder einer bestimmten Software, die zur Umsetzung der Regelungsvorgaben nötig ist, dienen. Insbesondere dann, wenn die Investitionskosten nicht proportional mit der Unternehmensgröße steigen, sind KMU relativ stärker belastet als Großunternehmen.

Kosten für externe Dienstleister können z. B. die Kosten für die Steuerberatung sein, die notwendige Aufgaben, die sich aus einem Regelungsvorhaben ergeben, für das KMU übernimmt.

## **In welchen Fällen werden KMU durch sonstige Kosten besonders belastet?**

### **Das Regelungsvorhaben hat voraussichtlich negative Auswirkungen auf Marktanteile oder Umsätze.**

Naturgemäß variieren die konkreten, zu berücksichtigenden negativen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf den Marktanteil bzw. die Umsätze von KMU von Fall zu Fall. Eine besondere Belastung von KMU kann vermutet werden, wenn das Regelungsvorhaben eine Anpassung von KMU erfordert, damit diese mindestens im gleichen Umfang wie zuvor am Markt teilnehmen können.

### **Das Regelungsvorhaben schafft voraussichtlich Markteintrittsbarrieren.**

Es ist denkbar, dass ein Regelungsvorhaben hohe Markteintrittshürden schafft oder Zutrittschancen erschwert. Ebenso kann es sich insbesondere für KMU „nicht mehr lohnen“, an einem Markt teilzunehmen, z. B. weil unverhältnismäßig hohe (Investitions-)Kosten entstehen.

### **Das Regelungsvorhaben erschwert die Verfügbarkeit von bzw. den Zugang zu Produktionsfaktoren.**

Regelungsvorhaben können z. B. höhere Kosten für die Beschaffung von Material, die Finanzierung mit Fremdkapital oder die Inanspruchnahme externer Dienstleistungen verursachen.

### **Das Regelungsvorhaben erschwert die Fähigkeit, Forschung und Entwicklung zu betreiben.**

Regelungsvorhaben können die Produkt- und Prozessinnovation beeinflussen, sodass es für KMU schwieriger wird, neue bzw. verbesserte Produkte auf den Markt zu bringen. Ein Beispiel für negative Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit könnte die Erschwerung von Patentanmeldungen sein.

### **Das Regelungsvorhaben hat voraussichtlich negative Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit.**

Insbesondere in Branchen, die internationalen Handel betreiben, können KMU in Deutschland durch ein Regelungsvorhaben Nachteile gegenüber ihren internationalen Wettbewerbern entstehen. Beispielsweise könnte die Verschärfung bestimmter Produkthanforderungen im Inland zu steigenden Produktionskosten dieser Produkte führen. Internationale Wettbewerber, welche diesen Auflagen nicht unterliegen, hätten folglich einen Wettbewerbsvorteil auf dem internationalen Markt.

**Die Umsetzung der Regelungsvorgaben ist freiwillig.**

Regelungsoptionen, die freiwillig genutzt werden dürfen, können sich auch negativ auf KMU auswirken. Wird es Unternehmen z. B. freigestellt, die Ladenöffnungszeiten zu verlängern, dann ist zu bedenken, dass die damit verbundenen Personal-/Sachkosten KMU stärker belasten als konkurrierende Großunternehmen.

**Das Regelungsvorhaben erschwert die Gewinnung von Fachkräften.**

Regelungsvorhaben können die Ausbildung, Zulassung oder Einwanderung von Fachkräften beschränken. Während Großunternehmen häufig global produzieren und Personal auf internationalen Arbeitsmärkten rekrutieren, agieren KMU in der Regel national und sind allein auf den heimischen Arbeitsmarkt angewiesen.

**Das Regelungsvorhaben generiert Gebühren/Auslagen, Beiträge oder Umlagen an, die nicht von unternehmensspezifischen Messgrößen abhängen.**

Im Rahmen von Regelungsvorhaben können Gebühren/Auslagen, Beiträge und Umlagen nach Festbeträgen oder gestaffelt etwa nach der Anzahl der Beschäftigten oder der Betriebsstätten erhoben werden. Beispielsweise berechnet sich der Rundfunkbeitrag für Unternehmen nach der Anzahl der Beschäftigten, der Anzahl der Betriebsstätten und der Anzahl gewerblich genutzter Kfz.

### Abschnitt III:

## Wie könnten von dem Regelungsvorhaben betroffene KMU durch geeignete Regelungsalternativen/Unterstützungsmaßnahmen weniger belastet werden?

Im Folgenden finden Sie eine Liste mit möglichen Regelungsalternativen und Maßnahmen, welche zur Entlastung von KMU beitragen können.

**Prüfen Sie bitte alle vorgeschlagenen Optionen und ihre Anwendbarkeit auf das Regelungsvorhaben.** Die Optionen können dazu beitragen KMU insgesamt oder gezielt bestimmte Gruppen, wie z.B. Kleinstunternehmen oder Gründerinnen und Gründer zu entlasten. **Sollten Ausnahmeregelungen oder unterstützende Maßnahmen sinnvoll und möglich sein, so berücksichtigen Sie diese bitte in Ihrem Gesetzentwurf. Wenn sich z. B. wegen der Natur der Regelung (gleichmäßige Besteuerung, genereller Arbeitsschutz für alle Beschäftigten, Gleichheit der Lebensverhältnisse, einheitlicher Verbraucherschutz) keine geeignete Regelungsalternative oder unterstützende Maßnahme anbietet, erläutern Sie dies bitte kurz und zusammenfassend in der Gesetzesbegründung.** Es ist nicht notwendig, jede Nicht-Inanspruchnahme einer Ausnahmeregelung oder Unterstützungsmaßnahme einzeln zu begründen.

### Liste möglicher Regelungsalternativen und Maßnahmen zur Entlastung von KMU

**Ausnahmeregelungen**<sup>5</sup> (Denkbar sind zum Beispiel eine komplette Ausnahme bestimmter Gruppen oder eine partielle Ausnahme, etwa durch gestaffelte Anforderungen an bestimmte Gruppen von KMU.)

1. Das Regelungsvorhaben ermöglicht durch optionale Regelungen mehrere Durchführungswege und überlässt dem Unternehmen, welcher Prozess sich besser in den bestehenden Prozess im Unternehmen integrieren lässt.
2. Die Häufigkeit, in der einer Pflicht nachgekommen werden muss, variiert nach Unternehmensgrößenklasse.

---

<sup>5</sup> Beispiele für Ausnahmeregelungen:

Beispiel 1 für eine Ausnahmeregelung – Lohnsteuerjahresausgleich: Dieser muss nur von Unternehmen mit mehr als 9 Beschäftigten durchgeführt werden, Kleinstunternehmen sind daher komplett ausgenommen.

Einweggetränkeverpackungen: Unternehmen mit einer Ladenfläche von weniger als 200 m<sup>2</sup> müssen nur solche Arten Einweggetränkeverpackungen zurücknehmen, die sie selbst in Umlauf bringen. Unternehmen mit einer Ladenfläche von mehr als 200 m<sup>2</sup> müssen alle Einweggetränkeverpackungen zurücknehmen.

Beispiel 2 für eine Ausnahmeregelung – Umsatzsteuervoranmeldung: Unternehmen mit einem Umsatz von weniger als 17.500 EUR müssen keine Umsatzsteuer ausweisen und sind daher komplett ausgenommen. Für alle anderen Unternehmen variiert die Häufigkeit der Pflicht zur Umsatzsteuervoranmeldung zwischen monatlich und quartalsweise und richtet sich nach der Umsatzsteuerzahllast.

Beispiel 3 für eine Ausnahmeregelung – Rundfunkbeitrag: Die Höhe berechnet sich u. a. nach der Anzahl der Beschäftigten.

Beispiel 4 für eine Ausnahmeregelung – Eine rechtliche Regelung gilt z. B. für kleine und Kleinstunternehmen erst ein Jahr, nachdem diese für große und mittlere Unternehmen in Kraft getreten ist.



3. Nach dem Bundesgebührengesetz zulässige Rahmengebührensätze lassen variable Gebühren nach unternehmensspezifischen Messgrößen zu; auch Beiträge und Umlagen können entsprechend variiert werden.
4. Die Umsetzungsfrist variiert (verlängerte Übergangsfristen) nach Unternehmensgrößenklasse.

### **Flankierende Unterstützungsmaßnahmen**

1. Durchführung spezifischer Informationskampagnen für die Zielgruppe der KMU
2. Aufbereitung zielgruppenspezifischer Informationen für KMU
3. Prüfung der möglichen Inanspruchnahme bestehender Förderangebote (zum Beispiel Zuschüsse und Beratungsleistungen) – einen Überblick über Förderprogramme für Unternehmen finden Sie in der Förderdatenbank des Bundes unter <http://foerderdatenbank.de/>
4. Gewährung direkter finanzieller Unterstützung für KMU (z.B. Bereitstellung von Fördergeldern im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel)