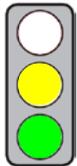


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Mit Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und einigen eigenen Maßnahmen will die Kommission das Unternehmertum stärken.

Betroffene: Unternehmensgründer, junge Menschen, Frauen und Arbeitslose sowie Bildungsträger.



Pro: (1) In den mitgliedstaatlichen Bildungsplänen sind wirtschaftliche Themen oft unzureichend vertreten. Dem will die Kommission zu Recht entgegenwirken.

(2) Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, Vereinfachung des nationalen Arbeitsrechts und nationale erbschaftsteuerliche Erleichterungen bei der Unternehmensnachfolge verbessern die Rahmenbedingungen für Unternehmen und Unternehmensgründungen und erleichtern die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Contra: (1) Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung von Unternehmensgründern sind keine Unzulänglichkeiten des Marktes, sondern spiegeln die Risikoeinschätzung der Kapitalgeber wider; Subventionen sind daher verfehlt.

(2) Öffentliche Aufträge in kleinere Lose aufzuteilen fördert zwar KMU, verhindert aber Größenvorteile durch Großunternehmen, was die öffentlichen Aufträge verteuert.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2012) 795 vom 9. Januar 2013: **Aktionsplan Unternehmertum 2020** – Den Unternehmertegeist in Europa neu entfachen

Kurzdarstellung

► Hintergrund

- Die Kommission tritt für die Förderung des Unternehmertums ein. Sie verspricht sich davon mehr Unternehmensgründungen und dadurch positive Impulse für Wachstum und Beschäftigung sowie einen Beitrag, die EU aus der Wirtschaftskrise zu führen.
- Sie schlägt der EU und den Mitgliedstaaten eine Reihe von Maßnahmen vor, die sie in drei Schwerpunkte unterteilt:
 - Auf- und Ausbau unternehmerischer Bildung,
 - Förderung neu gegründeter Unternehmen und
 - Förderung einer „neuen Generation von Jungunternehmern“.

► Auf- und Ausbau unternehmerischer Bildung

- Zwischen 15% und 20% der Schüler, die in der Sekundarstufe an einem Schülerfirmenprojekt teilgenommen haben, gründen ein Unternehmen. Das sind drei- bis fünfmal so viele wie bei Schülern ohne ein Schülerfirmenprojekt. (S. 6)
- Die Kommission begrüßt es deshalb, dass einige Mitgliedstaaten die unternehmerische Bildung in die Lehrpläne aufgenommen haben.
- Noch besser wäre es, wenn Betriebspraktika in die Schulbildung aufgenommen und Unternehmer eingebunden würden.
- Zudem sollten die Hochschulen zur unternehmerischen Bildung beitragen.
- Die Kommission will insbesondere
 - die Mitgliedstaaten durch Best-Practice-Vergleiche dabei unterstützen, unternehmerische Bildung in die Bildungssysteme aufzunehmen,
 - Anfang 2013 einen „Orientierungsrahmen für unternehmerisch ausgerichtete Hochschulen“ vorlegen und interessierte Hochschulen bei dessen Umsetzung unterstützen sowie
 - Hochschulen fördern, die Konzepte zur Unternehmensgründung an Universitäten (Spin-off-Unternehmen) entwickeln wollen.
- Von den Mitgliedstaaten fordert die Kommission,
 - die „Schlüsselkompetenz Unternehmertum“ (S. 8) bis Ende 2015 für die Lehrpläne aller Bildungszweige vorzuschreiben,
 - unternehmerische Bildung als zweiten Bildungsweg zu fördern,
 - für alle Schüler vor Ende der Schulpflicht ein Betriebspraktikum in einem Unternehmen einzuführen,
 - Lernmodule zur unternehmerischen Bildung für Teilnehmer an Beschäftigungsmaßnahmen im Rahmen der Beschäftigungsgarantie für Jugendliche [COM(2012) 729; s. [cepAnalyse](#)] einzuführen und
 - zur Finanzierung dieser Maßnahmen auf Fördermittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zurückzugreifen (S. 8f).

► **Förderung neu gegründeter Unternehmen**

Neu gegründete kleine und mittlere Unternehmen (KMU) benötigen eine ausreichende Finanzierung. Zudem sollen sie in den ersten Geschäftsjahren besonders unterstützt werden.

– **Zugang zu Kapital**

- Die Kommission sieht die Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung als „Unzulänglichkeiten des Marktes“ (S. 10) an und will Alternativen zu Bankkrediten für KMU entwickeln.
- Sie will den Markt für Finanzierungen bis 25.000 Euro („Mikrofinanzierungen“) unterstützen mit
 - der „Gemeinsamen Aktion zur Förderung von Kleinstkreditinstituten in Europa“ (JASMINE) und der „Progress-Mikrofinanzierung“ sowie
 - Geldern aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE).
- Der Entwurf zur Änderung der MiFID-Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente [COM(2011) 656; s. [cepAnalyse](#)] enthält den Vorschlag, spezielle Handelsplätze für Anteile und Schuldtitel von KMU zu schaffen.

– **Unterstützung in den ersten Geschäftsjahren**

- Etwa 50% der Unternehmen melden in den ersten fünf Geschäftsjahren Insolvenz an. Die Kommission schließt daraus, dass ein Umfeld geschaffen werden muss, in dem Unternehmen wachsen können.
- Ihren Beitrag sieht sie hauptsächlich darin, Netzwerke für den Erfahrungsaustausch und zur Information über EU-Fördermittel auf- und auszubauen.
- Die Mitgliedstaaten sollen insbesondere
 - die Sozialsysteme der abhängig Beschäftigten für Selbstständige öffnen,
 - Doppelbesteuerung bei grenzüberschreitenden Geschäften verhindern,
 - Steuererklärungen auf elektronische Systeme umstellen und
 - die Fristen zur Anerkennung von Verlustvorträgen verlängern.

– **Verringerung des Verwaltungsaufwands und Vereinfachung öffentlicher Ausschreibungen**

- Die Kommission schätzt die Kosten der Unternehmen für Verwaltungsaufwand auf jährlich 123,8 Mrd. Euro.
- Vor allem Kleinunternehmen und die freien Berufe leiden aufgrund ihrer geringen Personalbestands unter dem hohen Verwaltungsaufwand.
- Die Mitgliedstaaten sollen den Verwaltungsaufwand reduzieren, indem sie
 - ihr Arbeitsrecht vereinfachen und die Arbeitszeitregelungen flexibler gestalten und
 - bis Ende 2015 dafür sorgen, dass notwendige Genehmigungen für Unternehmensgründungen innerhalb eines Monats erteilt werden.
- Große öffentliche Ausschreibungen sollen möglichst in mehrere kleine Lose aufgeteilt werden, um auch KMU die Teilnahme zu ermöglichen. Die Kommission empfiehlt ein Volumen von maximal 300.000 Euro je Los.

– **Vereinfachte Unternehmensübertragungen**

- Unternehmensübertragungen umfassen sowohl die Weitergabe von Unternehmen innerhalb der Familie durch Erbe und Schenkung als auch den Verkauf von Unternehmen an Dritte.
- Aufgrund von steuerrechtlichen und administrativen Hindernissen sowie überlangen Verfahren kommen viele Unternehmensübertragungen nicht zustande.
- Die Kommission schätzt, dass dadurch jedes Jahr etwa 150.000 Unternehmen und 600.000 Arbeitsplätze verloren gehen.
- Die Kommission hält die nationalen Steuerreformen zur Vereinfachung der Übertragung von Familienunternehmen, etwa im Erbfall, für nicht ausreichend.
- Sie will gemeinsam mit nationalen Experten Vorschläge für die Vereinfachung von Unternehmensübertragungen entwickeln.
- Die Mitgliedstaaten sollen das regulatorische Umfeld insgesamt und insbesondere das Steuerrecht überarbeiten.

– **Zweite Chance für „redlich gescheiterte“ Unternehmer**

- Die Kommission bezeichnet eine Insolvenz „ohne betrügerisches Handeln“ als „redliches Scheitern“.
- Sie erkennt das Scheitern von Unternehmen als Bestandteil der Marktwirtschaft an, fordert aber für Fälle „redlichen Scheiterns“ „bessere“ Möglichkeiten zur Entschuldung und zur Unternehmensneugründung (S. 20).
- Die Mitgliedstaaten sollen 2013 ihre Insolvenzordnungen so ändern, dass die Tilgungs- und Entschuldungsfristen für „redlich gescheiterte“ Unternehmer auf drei Jahre begrenzt werden.
- Die Kommission will 2013 eine öffentliche Konsultation über diesen „neuen Umgang“ mit Unternehmensinsolvenzen durchführen.

► **Förderung von Jungunternehmern**

- Die Kommission möchte mehr Menschen – insbesondere Schüler, junge Menschen, Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und Arbeitslose – für das Unternehmertum gewinnen. Dafür will sie
 - rechtliche Hindernisse für Unternehmensgründungen durch Migranten beseitigen,
 - Arbeitslose bei der Unternehmensgründung finanziell unterstützen,
 - einen „europaweiten Tag des europäischen Unternehmertums“ (S. 25) im letzten Schuljahr einführen,
 - den Wissenstransfer von älteren Unternehmern an jüngere Unternehmer unterstützen und
 - ein Netzwerk für Unternehmerinnen einrichten.

- Die Mitgliedstaaten sollen insbesondere
 - bekannte Unternehmerpersönlichkeiten als „Botschafter des Unternehmertums“ (S. 26) gewinnen,
 - Strategien für die Förderung von Unternehmerinnen entwickeln und verfolgen,
 - die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Schaffung von Kinder- und Seniorenbetreuungsplätzen verbessern,
 - gewährleisten, dass die Teilnahme von älteren Unternehmern an Projekten zum Wissenstransfer deren Rentenansprüche nicht vermindert,
 - qualifizierten Zuwanderern die Unternehmensgründung ermöglichen,
 - junge Arbeitslose gezielt auf die Unternehmensgründung vorbereiten und die Unternehmensgründung auch finanziell unterstützen und
 - Ausbildung zum Unternehmer als zweiten Bildungsweg einführen.

Politischer Kontext

Die Kommission hat bereits in ihrer Mitteilung „Einen arbeitsplatzintensiven Aufschwung gestalten“ [COM(2012) 173; s. [cepAnalyse](#)] vereinzelte Maßnahmen zur Förderung des Unternehmertums vorgeschlagen und den Aktionsplan Unternehmertum in ihrer Mitteilung zur Industriepolitik [COM(2012) 582] angekündigt.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Unternehmen und Industrie (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Industrie, Forschung & Energie (federführend), Berichterstatte N.N.; Gleichstellung der Geschlechter; Recht; Regionale Entwicklung; Wirtschaft & Währung; Verkehr; Beschäftigung; Handel; Binnenmarkt
Bundesministerien:	Bundeswirtschaftsministerium (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Wirtschaft & Technologie (federführend); Arbeit & Soziales; Bildung; Forschung; Europäische Union; Finanzen, Recht

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

In den Bildungsplänen vieler Mitgliedstaaten, auch Deutschlands, **sind wirtschaftliche Themen und speziell das Unternehmertum unzureichend** oder gar nicht **vertreten. Dem will die Kommission zu Recht entgegenwirken.**

Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung von KMU und insbesondere von Unternehmensgründern **sind grundsätzlich keine Unzulänglichkeit des Marktes, sondern spiegeln die individuelle Risikoeinschätzung der Kapitalgeber wider.** Diese tragen bei jeder Investition das Risiko des Teil- oder Totalverlusts des eingesetzten Kapitals und wägen daher Risiko und Rendite sorgsam gegeneinander ab. Dies gilt ebenso für „Mikrofinanzierungen“. **Deshalb ist deren Subventionierung** – sei es durch staatliche Kredite oder Förderprogramme – **nicht gerechtfertigt.**

Mit ihrer Forderung an die Mitgliedstaaten, den Selbstständigen ähnlichen Sozialschutz wie abhängig Beschäftigten zu gewähren, stößt die Kommission – wie zuletzt mit ihren Vorschlägen zur Frauenquote [COM(2012) 614; s. [cepAnalyse](#)] und zur Jugendgarantie [COM(2012) 729; s. [cepAnalyse](#)] – erneut in den Kernbereich der mitgliedstaatlichen Zuständigkeiten vor. Sozialpolitische Maßnahmen sind zu Recht auf Ebene der Mitgliedstaaten zu regeln, da sie nur dort den demokratisch offenbarten Präferenzen der Bürger gerecht werden können. Zwangsmitgliedschaften für Unternehmer in den sozialen Sicherungssystemen wären vor allem in der Gründungsphase von kleinen Unternehmen und Kleinstunternehmen kontraproduktiv. Denn diese zusätzlichen finanziellen Belastungen machen eine Unternehmensgründung teurer und damit riskanter und weniger attraktiv. Eine Öffnung der sozialen Sicherungssysteme auf freiwilliger Basis kann als Ergänzung zu privaten Angeboten hingegen hilfreich sein. Allerdings müssen dann risikoäquivalente Beiträge erhoben werden. Eine Subvention von Unternehmern durch abhängig Beschäftigte darf in der sozialen Sicherung nicht stattfinden.

Eine Reduzierung des Verwaltungsaufwandes verbessert die Rahmenbedingungen für Unternehmen und Unternehmensgründungen. Denn knappe Personalressourcen werden durch unnötige Bürokratie gebunden und stehen dem Unternehmen nicht zur Schaffung realer Werte zur Verfügung. **Durch eine Vereinfachung des mitgliedstaatlichen Arbeitsrechts reduzieren sich die Personal- und Informationskosten** für Unternehmen, **was die Schaffung von Arbeitsplätzen attraktiver macht.** Vor allem für kleine Unternehmen und Kleinstunternehmen sind arbeitsrechtliche Auseinandersetzungen – nicht selten auch durch das aus dem Ruder gelaufene europäische Antidiskriminierungsrecht begründet – ein teures Unterfangen. Auch werden Unternehmensgründungen erleichtert, wenn staatliche Genehmigungen binnen einen Monats erteilt werden müssen.

Jede Erbschaftsteuer erschwert die Unternehmensnachfolge. Denn weil der Unternehmenswert im Wesentlichen aus gebundenem Kapital besteht, muss die Begleichung der Erbschaftsteuerschuld meist auch aus der Unternehmenssubstanz erfolgen. Dies gefährdet bestehende Arbeitsplätze oder erschwert den Ausbau des Unternehmens und damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze. **Erbschaftsteuerliche Erleichterungen in den Mitgliedstaaten verbessern daher die Rahmenbedingungen für die europäischen Unternehmen.**

Die Forderung an die Mitgliedstaaten, **öffentliche Aufträge in kleinere Lose aufzuteilen** und möglichst auf ein Volumen von 300.000 Euro je Los zu beschränken, **fördert zwar KMU**. Denn kleine Auftragsvolumina können von KMU mit oft nur geringen Kapazitäten eher bewältigt werden. **Es besteht aber** in der Folge **die Gefahr, dass** große Unternehmen bei vielen kleinen und speziellen Ausschreibungen nicht erfolgreich sind und **mögliche Größenvorteile durch Großunternehmen nicht verwirklicht werden. Dies verteuert die öffentlichen Aufträge.**

Verkürzte Tilgungs- und Entschuldungsfristen bei „redlichen“ Insolvenzen sind ein zweiseitiges Schwert. Einerseits erlauben sie es gescheiterten Unternehmern zwar, zeitnah neue Unternehmen zu gründen bzw. ihre insolventen, aber zukunftsfähigen Unternehmen weiterzuführen. Andererseits gehen kürzere Tilgungs- und Entschuldungsfristen notwendigerweise zu Lasten des Gläubigerschutzes. Für Gläubiger erhöht sich dadurch das Risiko, im Falle einer Insolvenz auf einen höheren Teil ihrer Forderungen verzichten zu müssen. Dies hat eine rigide Kreditvergabe oder höhere Kreditkosten gerade für noch nicht etablierte Unternehmensgründer zur Folge.

Die Vorstellung der Kommission, sie könne mit bloßen Fördermaßnahmen verstärkt Schüler, Frauen, Senioren, Menschen mit Migrationshintergrund und Arbeitslose für das Unternehmertum gewinnen, verkennt die wichtigste Voraussetzung für jedes neue Unternehmen: Es muss eine Ware oder eine Dienstleistung verkaufen, die bisher nicht oder nur unzureichend am Markt angeboten wird. Wenn der zu fördernde Personenkreis keine Unternehmen gründet, liegt das entweder an fehlenden marktfähigen Ideen oder daran, dass die Risiken und die „Kosten“ des Unternehmertums gegenüber dem Arbeitnehmerstatus als zu hoch empfunden werden.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die meisten von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen sind unverbindliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten. Dies ist sachgerecht. Denn für die jeweiligen Bereiche hat die EU keine Kompetenz. Dies gilt für die Harmonisierung der Entschuldungsfristen der nationalen Insolvenzordnungen ebenso wie für die diversen Forderungen an die nationalen Bildungssysteme. Deren Ausgestaltung ist den Mitgliedstaaten sogar ausdrücklich vorbehalten, insbesondere auch hinsichtlich der Aufnahme der „Schlüsselkompetenz Unternehmertum“ in die Lehrpläne aller Bildungszweige (Art. 165 Abs. 1 AEUV), der Aufnahme der unternehmerischen Bildung in die Zweige der beruflichen Bildung (Art. 166 Abs. 1 AEUV). Auch die Entscheidung über die Zwangsmitgliedschaft Selbstständiger in den staatlichen Sozialschutzsystemen ist den Mitgliedstaaten vorbehalten (Art. 153 Abs. 4 AEUV).

Die geforderten steuerlichen Entlastungen für Unternehmensübertragungen könnten theoretisch auf EU-Ebene durch eine Harmonisierung der direkten Steuern erreicht werden (Art. 115 AEUV). Dies erfordert Einstimmigkeit im Rat.

Die von der Kommission angekündigte Beseitigung von rechtlichen Hindernissen bei der Unternehmensgründung durch Migranten kann auf Art. 19 AEUV (Antidiskriminierung) gestützt werden.

Alternatives Vorgehen

Zur Beseitigung von rechtlichen Hindernissen bei der Unternehmensgründung durch Migranten genügt eine Ergänzung der Richtlinie zur Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (RL 2000/78/EG) um das Diskriminierungsmerkmal ethnische Herkunft.

Zusammenfassung der Bewertung

In den mitgliedstaatlichen Bildungsplänen sind wirtschaftliche Themen und speziell das Unternehmertum oft unzureichend oder gar nicht vertreten. Dem will die Kommission zu Recht entgegenwirken. Schwierigkeiten bei der Kapitalbeschaffung von Unternehmensgründern sind keine Unzulänglichkeiten des Marktes, sondern spiegeln die Risikoeinschätzung der Kapitalgeber wider; Subventionen sind daher verfehlt. Reduzierung des Verwaltungsaufwandes, Vereinfachung des nationalen Arbeitsrechts und nationale erbschaftsteuerliche Erleichterungen bei der Unternehmensnachfolge verbessern die Rahmenbedingungen für Unternehmen und Unternehmensgründungen und erleichtern die Schaffung von Arbeitsplätzen. Öffentliche Aufträge in kleinere Lose aufzuteilen fördert zwar KMU, verhindert aber Größenvorteile durch Großunternehmen, was die öffentlichen Aufträge verteuert.