

zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Gründung innovativer Unternehmen in Österreich

Einleitung

Gründungen tragen aufgrund ihrer positiven gesamtwirtschaftlichen Effekte, wie etwa die Schaffung von Arbeitsplätzen, Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit oder Wissensdiffusion, wesentlich zur Dynamik von Volkswirtschaften bei. Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung (RFTE) hat daher bereits in der Vergangenheit die Wichtigkeit aktiver Gründungsförderung unterstrichen und im Dezember 2008 eine entsprechende Empfehlung zur Optimierung des Gründungsgeschehens im wissens- und technologieintensiven Bereich herausgebracht.

Im „Global Startup Ecosystem Ranking 2017“, in welchem international bedeutsame Gründerregionen verglichen werden, kommen österreichische Städte jedoch bislang überhaupt nicht vor. Als Gründe für die geringere Bedeutung Österreichs im globalen Start-up Ökosystem gelten dabei vor allem bürokratische Hürden, der Mangel an Finanzierungsmöglichkeiten sowie kulturelle Faktoren wie die gering ausgeprägte Unternehmenskultur und Risikobereitschaft in der österreichischen Bevölkerung. Während der Mangel an privatem Anschlusskapital insbesondere Venture Capital und alternative Finanzierungsformen sowie der wenig ausgeprägte Geist für Unternehmertum in Österreich ebenso zentrale Hemmnisse im Gründungsgeschehen darstellen, soll im Rahmen der nachstehenden Empfehlung der Fokus auf die verwaltungstechnischen Schwierigkeiten im Prozess der Unternehmensgründung selbst gelegt werden. Der Rat für Forschung und Technologieentwicklung behält sich vor, die beiden anderen Stoßrichtungen – Finanzierung und Gründungsmentalität - zu gegebener Zeit mit eigenen Empfehlungen zu adressieren.

Was die bürokratischen und finanziellen Aspekte des Gründungsprozesses betrifft, so weisen zahlreiche Studien –unter anderem auch der GEM Austria Report 2016 – auf in Österreich immer noch vorherrschende ungünstige Rahmenbedingungen für die Gründung eines innovativen Unternehmens hin.¹ In Bezug auf die Dauer und die Kosten einer Unternehmensgründung

¹ Kiendl/Schmalzer/Wenzel/Penz/Kirschner, Global Entrepreneurship Monitor 2016: Bericht zur Lage des Unternehmertums in Österreich.

im internationalen Vergleich gibt es, je nachdem auf welche Daten zurückgegriffen wird, unterschiedliche Angaben. Im Teilindex „Starting a Business“ des „Ease of Doing Business“ Index der Weltbank belegt Österreich im Jahr 2017 den 111. Platz unter 190 Nationen. Eine GmbH-Gründung dauert dem Index folgend in Österreich 21 Tage, wobei von den GründerInnen 8 formale Schritte zu durchlaufen sind². In der Gruppe der OECD-Länder mit hohem Einkommen sind durchschnittlich etwa 8 Tage und 5 formale Schritte notwendig (World Bank 2017). Laut dem von der Europäischen Kommission veröffentlichten „Small Business Act for Europe“ dauert eine Gründung in Österreich im Durchschnitt 8 Tage (verglichen mit etwa 3 Tagen im EU-weiten Durchschnitt) wobei 8 Verfahren zu durchlaufen sind (EU-Durchschnitt: 5) und durchschnittlich EUR 244 an Kosten für diese Verfahren anfallen³ (EU-Durchschnitt: ca. EUR 360)⁴. Insbesondere hält der Bericht fest, dass sich Österreich im Hinblick auf die administrativen Rahmenbedingungen für Unternehmensgründungen seit 2008 im Ländervergleich nicht wesentlich verbessern konnte, trotz zahlreicher politischer Reforminitiativen. Auch der Global Innovation Index 2017 hebt die Kategorie „Ease of Starting a Business“ in Österreich als besondere Schwäche hervor.⁵ Diese Daten sind ein Indiz dafür, dass Österreich im internationalen Kontext hinsichtlich der administrativen Rahmenbedingungen für innovative Unternehmensgründungen weiter den Anschluss an andere Länder verliert.

² Für eine Darstellung der Indexindikatoren siehe World Bank, Doing Business 2017. Equal Opportunity for All. Economy Profile 2017 Austria (2017) 17. Im Speziellen sollte die wenig realistische Annahme berücksichtigt werden, dass für jeden zu erledigenden Schritt ein voller Tag veranschlagt wird, und pro Tag jeweils nur ein formaler Schritt als abschließbar gilt.

³ Diese Kosten beinhalten allerdings nicht das erforderliche Stammkapital bei der Gründung einer GmbH bzw. einer gründungsprivilegierten GmbH, ebenso wenig die Kosten der Rechtsberatung und folgenden Verbesserungsaufträge und Notarskosten.

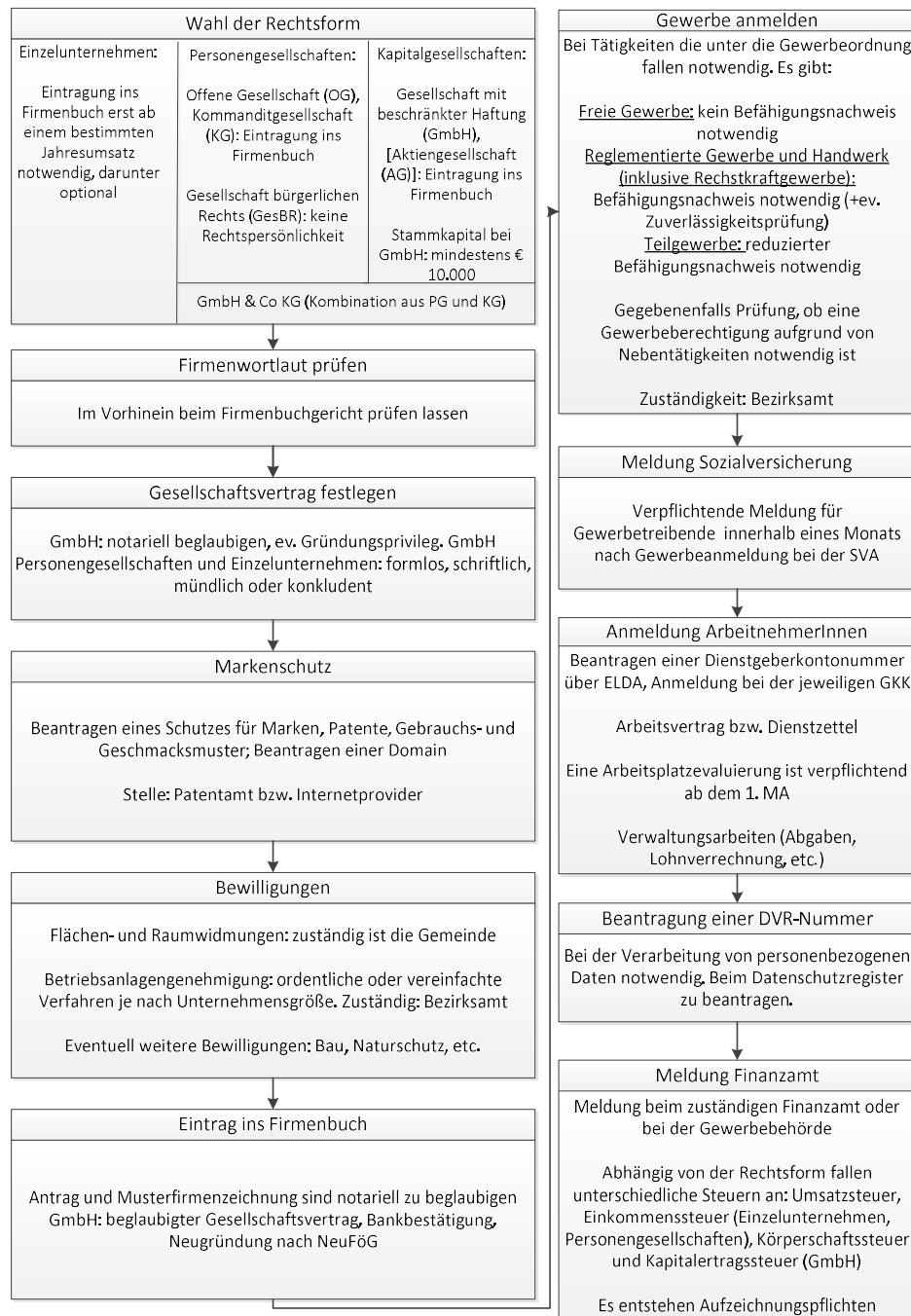
⁴ European Commission, 2017 SBA Fact Sheet Austria (2018)

⁵ Cornell University, INSEAD, WIPO, The Global Innovation Index 2017

Ausgangssituation

Wie die oben angeführten Studien zeigen, ist der Gründungsprozess in Österreich im internationalen Vergleich von starker Bürokratie gekennzeichnet und stellt für die GründerInnen eine signifikante zeitliche und finanzielle Belastung dar.

Nachstehende Graphik bietet einen Überblick über die Schritte, die in Österreich in der Regel bei der Gründung eines Unternehmens anfallen.



Quelle: KMU Forschung, RPCK Rastegar | Panchal

Alleine diese Abbildung typischer Sequenzen verdeutlicht sehr gut die Komplexität und Langwierigkeit, die mit der Entstehung eines neuen

Unternehmens in Österreich verbunden sind. Je ausgefallener und weniger leicht standardisierbar der Unternehmensgegenstand, wie es insbesondere bei innovativen, forschungsbasierten Unternehmen der Fall ist, desto komplizierter und schwerer vorhersehbar wird das Prozedere.

Um einen tieferen Einblick in die wesentlichen mit der bürokratischen und regulativen Ausgestaltung des Gründungsprozesses verbundenen Hemmnisse und Hindernisse zu bekommen, hat der Forschungsrat die KMU Forschung Austria unter Einbeziehung der rechtlichen Expertise von RPKC | Rastegar Panchal mit einer Analyse der entsprechenden Rahmenbedingungen beauftragt⁶. Ziel war es, die Situation bei der Gründung für junge innovative UnternehmerInnen in Österreich genauer zu analysieren und basierend darauf Handlungsempfehlungen für die Schaffung gründerfreundlicher Rahmenbedingungen zu erarbeiten.

Dieser Analyse zur Folge sind die **drei größten Hürden** im Gründungsprozess:

- die in der Regel gesetzlich verpflichtende Beiziehung des **Notars als Formerfordernis**,
- der Prozess rund um die **Eintragung in das Firmenbuch** sowie
- generell die Inflexibilität der Rechtsform GmbH insbesondere was die Bildung von **Anteilsklassen** betrifft.

Diese drei Hürden werden je nach Unternehmensgegenstand durch zusätzliche Regelungen (z.B. Gewerbeordnung), die die Interaktion mit verschiedenen Interessensvertretungen (z.B. Kammern) notwendig machen, zusätzlich erschwert. Dazu kommt noch, dass die Vereinfachung der zur Unternehmensgründung erforderlichen Verwaltungsschritte im internationalen Vergleich noch immer ungenügend durch den Einsatz moderner digitaler Technologien (e-Gründung) unterstützt wird.

Ein erster Schritt in Richtung e-Gründung wurde durch das Deregulierungsgesetz 2017 bei Einzelunternehmen und Einpersonen-GmbHs unternommen. Der befristete und streng eingeschränkte Wirkungsbereich dieser vereinfachten GmbH Gründung (ein Gesellschafter-Geschäftsführer mit Mindestsatzung⁷) findet allerdings kaum Anwendung auf innovative Gründungen, wo Gründerteam und Investitionsfähigkeit im Vordergrund stehen. Die Ausweitung einer solchen Digitalisierung ist prinzipiell zu begrüßen, wobei analoge Bürokratien nicht durch digitale ersetzt bzw. kaschiert werden sollten.

⁶ "Analyse der Rahmenbedingungen, Hemmnisse und Hindernisse für innovative Unternehmensgründungen in Österreich", KMU Forschung Austria und RPKC | Rastegar Panchal im Auftrag des Rates für Forschung und Technologieentwicklung, November 2017.

⁷ § 9a GmbH-Gesetz idGF, wonach sich die Errichtungserklärung auf den Mindestinhalt, die Bestellung des Geschäftsführers, Ersatz der Gründungskosten, die Gründungsprivilegierung und Verteilung des Bilanzgewinns, wenn sie einer besonderen jährlichen Beschlussfassung vorbehalten wird, beschränkt.

Im Gründungsprozess und in der späteren Wachstumsphase ist als finanzielles und zeitliches Hindernis und Hemmnis insbesondere die gesetzlich vorgeschriebene **Involvierung von Notaren im GmbH-Recht** hervorzuheben, deren zeitlicher und finanzieller Aufwand den befragten ExpertInnen und GründerInnen als unverhältnismäßig erscheint. Um den zeitlichen Aufwand und die finanziellen Kosten zu senken, aber auch die Nachvollziehbarkeit der Prozesse und die Wahrnehmung einer Gründung als komplizierten Vorgang zu verbessern, sollten die Erfordernisse des zwingenden Notariatsakts sowie der notariellen Beurkundung aus dem Gesellschaftsrecht entfernt oder zumindest stark eingeschränkt werden.⁸

Insgesamt erscheint es angebracht, die entsprechenden Verfahren zu beschleunigen, zu vereinheitlichen und insgesamt transparenter zu gestalten. Im Bereich der Gewerbeordnung wurde hier bereits ein Schritt in die richtige Richtung getan.

Auch die **Prüfpflicht der Firmenbuchgerichte** sollte eingeschränkt und (durchsetzbare) Erledigungsfristen vorgesehen werden. Die Prüfung sollte sich auf die korrekte Veröffentlichung der notwendigen Informationen beschränken und nicht länger eine gesamte inhaltliche Kontrolle jedes publikationspflichtigen unternehmerischen Schrittes beinhalten. Des Weiteren sollten klare, unternehmensfreundliche Fristen definiert werden, innerhalb derer das Gericht den jeweiligen Vorgang erledigen muss, inklusive wirksamer Sanktionen bei Nichteinhaltung der Frist.

Zur Einheitlichkeit und Vorhersehbarkeit der damit verbundenen Rechtspflegepraxis sollten hilfreiche formale Anleitungen im Voraus verbindlich veröffentlicht werden, ebenso Muster-Anträge, deren positive Erledigung gewiss ist. Ebenso sollte Englisch selbstverständlich im Umgang mit dem Firmenbuch werden und auch englischsprachige Informationen und Anleitungen über Prozesse zur Verfügung gestellt werden.

Schließlich empfiehlt sich die fundamentale Überlegung, ob das Firmenbuch bei einem (Handels-)Gericht richtig angesiedelt ist, da bei einem solchen Register die Kundenorientierung und der „Service-Gedanke“ im Vordergrund stehen müssen. Ein grundlegendes Umdenken von „hoheitliche Behörde“ zu „Serviceeinrichtung“ ist jedenfalls sachgerecht und zeitnah erforderlich.

Insgesamt müssen sich die UnternehmerInnen im Zuge des Gründungsprozesses mit einer Reihe von Themen auseinandersetzen, die nicht alle zwangsläufig für den Erfolg ihres Produktes oder ihrer

⁸ Weder ist zu befürchten, dass Gründer das umfassende Beratungsangebot von Notaren, Rechtsanwälten, Steuerberatern, Gründungszentren, Gründungsservice der Kammern, Gründungsservice der Banken, u. dgl. ungenutzt lassen, noch sind die Schutzgedanken des Notariatsakts (etwa als Schutz der Gründer vor Übereilung oder Ausfallhaftung) haltbar, wo Personengesellschaften und Gesellschaften bürgerlichen Rechts unbedenklich mit unbeschränkter Haftung der Gründer entstehen. Auch die Prävention des Missbrauchs einiger weniger (etwa durch das Fälschen von Unterschriften) rechtfertigt die weitflächige Bürokratie gegenüber allen anderen nicht.

Dienstleistung relevant sind. Manche dieser Hemmnisse wirken sich zwar indirekt darauf aus, dass GründerInnen sich mit ihrer Unternehmensidee intensiver befassen und auf die Gründung vorbereiten müssen. In Summe ist allerdings festzuhalten, dass besonders das wechselseitige Zusammenspiel von Notar und Firmenbuchgericht die zeitlichen und finanziellen Ressourcen der GründerInnen ohne ökonomischen Mehrwert besteuert. Dadurch kommen GründerInnen von ihrem eigentlichen Ziel, Unternehmensprojekte umzusetzen, ab. Die dadurch bedingten Verzögerungen können insbesondere für den Markterfolg innovativer Unternehmen das Aus bedeuten, da gerade hier der zeitliche Marktvorsprung ein zentraler Erfolgsfaktor ist.

Weiters problematisch ist die Inflexibilität der GmbH - als die bei innovativen Gründungen bevorzugt gewählte Gesellschaftsform - in Hinblick auf die Möglichkeit der Schaffung unterschiedlicher **Anteilsklassen**. Als eine Einklassengesellschaft eignet sich die GmbH kaum, den unterschiedlichen Bedürfnissen von GründerInnen, InvestorInnen und MitarbeiterInnen gerecht zu werden. Im Sinne der Verbesserung der Rahmenbedingungen würde sich die Liberalisierung zur Schaffung von Anteilsklassen für Mitarbeiterbeteiligungen und InvestorInnen besonders eignen, die Attraktivität der österreichischen GmbH auch international zu steigern. Unterschiedliche Möglichkeiten der Partizipation am Unternehmen würden Anstellungen in Start-ups attraktiver machen.

Empfehlung

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Ausgangsproblematik im Gründungsablauf erscheint zur Verbesserung der Situation eine Fokussierung auf die drei Stoßrichtungen

1. Reduktion der **Formerfordernisse**,
2. Einschränkung der **Prüfpflicht der Firmenbuchgerichte** und
3. Liberalisierung der **Anteilsklassen** bei der GmbH

als zielführend.



Der Hauptvorteil der nachstehend skizzierten Maßnahmen besteht darin, dass sie im Gegensatz zu Maßnahmen der direkten oder indirekten Förderung von innovativen Unternehmensgründungen keine budgetäre Belastung darstellen, sondern im Gegenteil finanzneutral auftreten. Die Verbesserung der bestehenden Rahmenbedingungen im Gründungsprozess durch ausschließlich rechtliche Änderungen kommt zudem allen GründerInnen gleichermaßen zugute und lässt gegenüber direkten Zuschüssen, steuerlichen Begünstigungen und ähnlichen Maßnahmen nicht nur keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand entstehen, sondern auch eine unmittelbare Wirkung im System erwarten.

Der Rat empfiehlt im Detail,

- ***den Notariatsakt und die notarielle Beurkundung bei GmbHs in folgenden Fällen zu entfernen:***
 - Gesellschaftsvertrag und seine Änderung (§§ 4 Abs 3, 49 Abs 1, 44 Abs 2 GmbHG)
 - GmbH Anteile Erwerb und Übernahme (§§ 76 Abs 2, 52 Abs 4, 60 Abs 1 S 6 GmbHG)
 - Beglaubigung von Unterschriften (Geschäftsführer - alle außer der ersten Musterzeichnung: §§ 51 Abs 1, 53 Abs 1 GmbHG, § 11 UGB, § 11 FBG; Gesellschafter: §§ 9 Abs 2, 17 Abs 1, 49 Abs 1, 84 Abs 1 Z 2, 98, 99 Abs 6 GmbHG)
- ***die inhaltliche Prüfpflicht der Firmenbuchgerichte einzuschränken und die Unternehmensfreundlichkeit zu erhöhen durch***
 - Einschränkung der Prüfbefugnis der Firmenbuchgerichte bei Gründung auf § 11 GmbHG Mindestinhalt (z.B. Stammkapital, Sitz & Geschäftsanschrift, Name & Geburtsdatum GesellschafterInnen, etc.)
 - Behandlung aller Firmenbuchanmeldungen als „vereinfachte“ Anmeldung gemäß § 11 FBG.
 - standardisierte und elektronisch strukturierte Firmenbuchanträge (ähnlich strukturierter Grundbuchanträge, siehe Grundbuchsnovelle 2012)
 - die Einführung durchsetzbarer Erledigungsfristen:
 - bei Untätigkeit binnen 14 Tagen automatisierte Eintragung (bis technisch verfügbar: errichtet und hat Anspruch auf Eintragung) ähnlich §§ 12f VerG.
 - bei allen anderen Firmenbuchanmeldungen (nach Gründung): Erledigung durch den Richter (§ 9 Abs 1 RPfG) nach Ablauf von 14 Tagen verpflichtend.
 - wirksame Rechtsmittel wie die Wiedereinführung der generellen Stattgebungsmöglichkeit des Rekurses durch den Richter (§ 11 Abs 3 und Abs 4 RPfG idF vor dem BudgetBglG 2011) und die Zulassung der Vorstellung an den Richter (§ 12 RPfG) bei Firmenbuchsachen, bei gleichzeitiger Erledigungsfrist von 14 Tagen.
 - Veröffentlichung formaler Anleitungen und Musteranträge, die eine gleichmäßige Rechtspflege widerspiegeln.
 - die Möglichkeit der Standardgründung („off the shelf“), in weiterer Folge mittels Unternehmensserviceportal (USP).

- Akzeptanz von Englisch im Umgang mit dem Firmenbuchgericht und Bereitstellung verfügbarer Information auf Englisch.
- kulturelle Umschulung weg vom „hoheitlichen Gericht“ hin zu einer „Servicestelle“.
- ***Mitarbeiterbeteiligungen und Investitionen bei GmbHs zu vereinfachen durch***
 - die Möglichkeit unterschiedliche Anteilsklassen im GmbHG („Liberalisierung der Anteilsklassen“) für Mitarbeiter und InvestorInnen zu schaffen, mit flexibler Gestaltung von Rechten wie:
 - Ausschluss von Stimmrechten
 - Ausschluss von Kontrollrechten wie Prüfung aller Bücher / Schriften (§ 22 GmbH)
 - Schaffung von Besserstellungen (Präferenzen) bei der Gewinnverteilung und Liquidation („Liquidationspräferenzen“).
 - das Entfernen des Notarszwanges und eine vereinfachte Firmenbuchanmeldung bei Übertragung, um Vesting zu ermöglichen.