

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drucksache 18/4948 Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Bürokratieentlastungsgesetz) und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, BT-Drucksache 18/4693 Bürokratie gezielt abbauen statt Stillstand manifestieren

Stellungnahme für die Anhörung im Bundestag Ausschuss Wirtschaft und Energie, 17.06.2015, Berlin

16.06.2015

1. Zusammenfassende Bewertung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) begrüßt grundsätzlich die Initiative der Bundesregierung. Mit der Initiative wird klar, dass die Bundesregierung davon ausgeht, dass bessere Rechtsetzung eine permanente Aufgabe für die Politik ist und bleibt. Der DGB begrüßt, dass die Gesetzgebung mit einer ernsthaften Folgenabschätzung verbunden werden soll und die Rechtsetzung einfacher und effizienter zu gestalten sei. Wenn sich bestehende Regelungen als unnötig, veraltet oder nicht (mehr) zweckmäßig erweisen, sollten diese überarbeitet oder gestrichen werden. Dies darf jedoch nicht zu einer Absenkung von sinnvollen bestehenden Standards führen.

Jedoch greift der Entwurf insgesamt zu kurz, da bestehende Gesetze lediglich auf ihre Kosten hin überprüft werden bzw. lediglich Entlastungen für die mittelständische Wirtschaft im Fokus stehen. Der DGB befürchtet, dass die aktuelle und eindeutig Interessengeleitete Debatte über eine überbordende Staatlichkeit und Regulierung unter dem Synonym „es gibt ein Zuviel an Bürokratie“ befeuert wird. Der DGB befürchtet, dass die Diffamierung des Begriffs Bürokratie oder die Reduzierung von Bürokratie auf dadurch entstehende Kosten zu einem politischen Klima beiträgt, in dem Deregulierung und Normen- und Stellenabbau (etwa im Öffentlichen Dienst) opportun werden und wichtige politische Entscheidungen und gesetzliche Regulierungen als prinzipiell unsinnig und unnötig abgetan werden. Ein hochentwickelter Rechtsstaat wie Deutschland braucht eine gute und gut funktionierende Bürokratie und eine Wertschätzung der Beschäftigten, die mit ihrem Vollzug betraut sind. Insbesondere darf nicht in Frage gestellt werden, dass Gesetze kontrollierbar und bei Verstößen sanktionierbar sein müssen.

Der DGB folgt nicht der im vorliegenden Gesetzesentwurf aufgestellten Behauptung, Bürokratie bzw. ihre dadurch entstehenden Kosten würden kleine und mittlere Unternehmen besonders belasten und ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Dynamik beeinträchtigen. Darüber hinaus folgt der DGB nicht der Behauptung, der vorliegende Entwurf setze nennenswerte Impulse für Wachstum und Investitionen oder damit würde der Wirtschaftsstandort Deutschland gestärkt. Dafür sind aus Sicht des DGB andere Instrumente

Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand
Abteilung Vorsitzender

Barbara Adamowsky
Leiterin Verbindungsstelle
Bundespolitik

barbara.adamowsky@dgb.de

Telefon: (030) 24060-220
Telefax: (030) 24060-405

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de



nötig (Gute Arbeit, hohe Tarifbindung, Lohnzuwächse, Investitionsprogramme, Aus- und Weiterbildung, usw.).

Viele im Kapitel A. Problem und Ziel formulierten Maßnahmen aus dem Eckpunktepapier/ Kabinettsbeschluss vom 11. Dezember 2014 sind nicht Teil dieses Bürokratieentlastungsgesetzes, sondern werden in anderen Verfahren umgesetzt werden. Der DGB wird sich dazu äußern, wenn die entsprechenden Entwürfe vorgelegt werden.

Der DGB möchte an dieser Stelle jedoch die unter dem Kapitel A. Problem und Ziel angesprochene untergesetzliche „One in, One out“-Regelung in den Fokus nehmen und hier bewerten.

a) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft: Der DGB bewertet es als negativ, dass bei der „One in, One out“-Regelung der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft ermittelt werden soll, jedoch die Be- und Entlastungen für alle am Wirtschafts- und Erwerbsleben Beteiligten außen vor bleiben. Zu befürchten ist, dass gesamtwirtschaftliche Betrachtungen keine Berücksichtigung finden werden, wie etwa beim Tarifautonomiestärkungsgesetz/Mindestlohn: hier wurden vom Normenkontrollrat bzw. vom Bundeskanzleramt einseitig die höheren Lohn- und Gehaltskosten mit 9,6 Mrd. Euro als zusätzlicher Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu Buche geschlagen, hingegen höhere Steuer- und Beitragsaufkommen, sinkende Aufstockerkosten bei der BA und höhere Konsumumsätze usw. nicht gegengerechnet. Dies führte unter anderem dazu, dass der Normenkontrollrat behauptete mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns stünden Bundesregierung und Parlament wieder weitgehend dort, wo die Bemühungen um Bürokratieabbau und Kostensenkung begonnen hätten.

Weiters führte dies Anfang des Jahres 2015 dazu, dass eine massive Kampagne der Arbeitgeber gegen den Mindestlohn („Bürokratiemonster“) geführt wurde, obwohl allen Verantwortlichen klar sein musste, dass die 9,6 Mrd. Euro zusätzlicher Lohn-/Gehaltskosten besonders jene Wirtschaftszweige betrifft, die bis zum 1.1.2015 im Niedriglohnsegment ihr Geschäftsmodell betrieben, was vom Gesetzgeber mit dem Mindestlohngesetz ja willentlich geändert werden sollte. In den 9,6 Mrd. Euro waren die von der Arbeitgeberseite massiv kritisierten Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten der geleisteten Arbeitsstunden gar nicht eingerechnet, wohlwissend wurde diese Summe aber von den Mindestlohn-Gegnern benutzt, um Stimmung gegen den Mindestlohn zu machen. (zdh-aktuell 04/2015 „Handwerk: Bürokratielasten für KMU kaum noch zu stemmen“; Münchener Erklärung von BDI, BDA, DIHK und ZDH v. 13.03.2015 „Belastungsmoratorium“)

b) Eine Bürokratiebremse birgt aus Sicht des DGB die Gefahr, dass die Politik einen Paradigmenwechsel durch die Hintertüre vollzieht: nicht mehr Sach- und Fachpolitik entscheidet über die Sinnhaftigkeit von Regulierung/Deregulierung, sondern das Kostenparadigma kann als Totschlagargument gegen jegliche nötig und sinnvolle Regulierung verwandt werden. Der DGB befürchtet, dass mit der „One in, One out“-Regelung ein neues Staatsziel (Senkung des Erfüllungsaufwandes für die



Wirtschaft) durch die Hintertüre eingeführt wird und andere Staatsziele sich dem unterordnen müssen. Die Bürokratiebremse darf nicht zu einer Demokratiebremse werden. Dies gilt insbesondere für die in dieser Legislaturperiode noch anstehenden Vorhaben, etwa bei der Beseitigung der Missstände im Zusammenhang mit Leiharbeit und Werkverträgen, Entgeltgleichheit usw.

c) Mit Besorgnis wird vom DGB zur Kenntnis genommen, dass mit dem Monitoring der „One in - One out-Regelung“ ein Organ der Exekutive (Staatssekretäre-Ausschuss) betraut ist und dort das Auf- und Ab des Erfüllungsaufwandes festgehalten werden soll. Die Ergebnisse des Monitorings sollen dabei künftig in den Gesetzesentwürfen der Bundesregierung Berücksichtigung finden. Dazu kann der Normenkontrollrat, ebenfalls ein Gremium der Bundesregierung, gehört werden „ob die vorgesehene Kompensation nachvollziehbar und plausibel dargestellt ist“. Der DGB sieht damit das Prinzip der Gewaltenteilung zwischen Exekutive und Legislative bedroht, sollte das Parlament sich rechtlich und/oder politisch an die Empfehlungen dieser Gremien gebunden fühlen.

d) Der DGB fordert, dass in einem solchen Verfahren, sollte es tatsächlich umgesetzt werden, auch Verbände, Sozialpartner und Zivilgesellschaft angehört werden (nicht nur der Normenkontrollrat) und gesamtwirtschaftliche Betrachtungen einfließen.

Der Antrag der Bündnis 90/ Die Grünen weist zu Recht darauf hin, dass das Thema Bürokratieentlastung nicht missbraucht werden dürfe, wie es die Debatte zum Mindestlohn gezeigt habe. Faires und soziales Wirtschaften unter gleichen Wettbewerbsbedingungen sei auch bei den Themen Umwelt-, Verbraucherschutz, Gleichstellung und Transparenz zu gewährleisten. Der DGB begrüßt die im Antrag formulierte Forderung dass insbesondere im Bereich des Verbraucherschutzes, der Umweltgesetzgebung und der Sozialgesetze Berichts- und Informationspflichten für die Einhaltung von Gesetzen notwendig seien. Jedoch sieht der DGB es im Antrag als kritisch an, dass prozentuale Abbauziele und die Prüfung einer Kopplung des Normenkontrollrates an den Deutschen Bundestag gefordert werden. Weiters sieht der DGB die Forderung nach einer Rücknahme der vorfristigen Fälligkeit von Sozialversicherungsbeiträgen als kritisch an.

2. Zum Antrag der Bundesregierung

Die hier vorgelegten Maßnahmen, die jetzt kurzfristig umgesetzt werden sollen, werden vom DGB unterschiedlich beurteilt:

Zur Anhebung der Grenzfreibeträge für steuerliche und handelsrechtliche Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten gibt es keine Anmerkungen.

Zur Anhebung der Pauschalierungsgrenze für kurzfristig Beschäftigte gibt es keine Anmerkungen.

Zur Vereinfachung des Faktorenverfahrens beim Lohnsteuerabzug bei Ehegatten oder Lebenspartnern:

Zu Artikel 5 Nummern 1 und 2 (§§ 39a und 39fEStG)

Der DGB fordert den schrittweisen Umbau des Ehegattensplittings hin zu einer Individualbesteuerung, da dies einen Beitrag zur Gleichbehandlung verschiedener Lebens- und Familienformen leisten würde. Als einen ersten Schritt auf diesem Weg wird daher das Faktorverfahren unterstützt. Die vorgeschlagenen Rechtsänderungen vereinfachen die Anwendbarkeit und Handhabung dieses Verfahren und werden deshalb durch den DGB begrüßt. Da die Steuerklassenkombination IV/ IV das Erwerbseinkommen gerechter abbildet als die Kombination III/ V und daher Frauen eher einen Anreiz bietet, eine Beschäftigung oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze auszuüben, wäre es aber konsequent zugleich die Steuerklasse V bzw. die Kombination III/ V abzuschaffen. Neben der dann automatisch gerechteren Steuerzuordnung zöge dies für die überwiegend geringer entlohnnten Frauen auch ein höheres Sicherungsniveau beim Bezug von Lohnersatzleistungen nach sich. Insofern geht die vorgeschlagene Rechtsänderung nur ein kleines Stück in die richtige Richtung.

Zur Reduzierung von Mitteilungspflichten für Kirchensteuerabzugsverpflichtete gibt es keine Anmerkungen.

Zur Anhebung der Schwellenwerte für Meldepflichten nach verschiedenen Wirtschaftsstatistikgesetzen und zur Anhebung der Schwellenwerte für Meldungen der Intrahandelsstatistik gibt es die Anmerkung, dass dies zu Informationsverlusten führen kann und wird, was insbesondere in wirtschaftlichen Krisenzeiten von Nachteil ist, da aussagekräftige Analysen nicht mehr oder nur eingeschränkt möglich werden.

Zur Einführung von Schwellenwerten für Meldepflichten nach dem Umweltstatistikgesetz gibt es keine Anmerkung, ebenso wie zur Vereinfachung und Reduzierung der Berichtspflichten für das Biogasmonitoring.

3. Zum Antrag der Bündnis 90/Die Grünen

Die hier vorgelegten Maßnahmen werden vom DGB unterschiedlich beurteilt:

Verbindliche und überprüfbare Bürokratieabbauziele lehnt der DGB ab, da eine quantitative Zählung nichts über die Qualität von Gesetzen aussagt.

Den Normenkontrollrat unabhängig von der Bundesregierung zu machen lehnt der DGB ab.

Bürokratieabbau bei der Erhebung der Umsatzsteuer: die Möglichkeit für eine verbindliche Auskunft besteht bereits. Ein Rechtsanspruch darauf scheint aber nicht sinnvoll, da ein streitbefangener Vorgang zwischen Fiskus und Steuerpflichtigen daraus erwachsen könnte. Je nach Eigenart und Komplexität des Sachverhaltes kann es durchaus gute Gründe geben,



dass sich die Finanzverwaltung nicht zu einem noch nicht im Detail durch den Steuerpflichtigen erklärten Vorgang verbindlich festlegt.

Zu den Forderungen der Abschaffung von Ermäßigungstatbeständen hat der DGB folgende Haltung: Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften lehnen weitere Erhöhungen des Umsatzsteuersatzes und insbesondere eine generelle Erhöhung oder gar die Abschaffung des ermäßigten Satzes für Güter des täglichen Bedarfs strikt ab. Immerhin dämpft er die ungerechte Verteilungswirkung der Umsatzsteuer. Zweifelhafte Nachlässe, die Sinn und Zweck des ermäßigten Umsatzsteuersatzes diskreditieren, wie beispielsweise die Herabsetzung des Umsatzsteuersatzes auf Hoteldienstleistungen, sind auf den Prüfstand zu stellen und gegebenenfalls aufzuheben. Steuerbefreite Umsätze auf Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen weiterhin steuerfrei bleiben. Allerdings dürfen keine zusätzlichen Anreize für die Auslagerung ganzer Betriebsteile in eigene Gesellschaften durch die Aussicht auf eine Steuerbefreiung gesetzt werden, da mit solchen Auslagerungen oft eine Verschlechterung der Einkommens- und Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten einhergeht. Die Verlagerung der Umsatzsteuerzahllast auf den zum Vorsteuerabzug berechtigten Unternehmer muss als durchgängiges Prinzip (Reverse Charge) etabliert werden.

Zu Punkt 4. gibt es keine Anmerkungen seitens des DGB.

Zu Punkt 5. befindet der DGB folgendes:

a) Bürokratieumbau reduziert Verfahrensaufwand dramatisch

Der DGB beobachtet, dass unter dem Schlagwort Bürokratieabbau sich der Fokus von der besseren Rechtssetzung auf den besseren, weil für Bürger/-innen, Unternehmen und Verwaltungen gleichermaßen effizienteren, Gesetzesvollzug erweitert. Genau genommen handelt es sich dabei um einen „Bürokratieumbau“ hin zu einer digitalisierten Verwaltung. Wird ein solcher Bürokratieumbau nachhaltig, d.h. prozess- und beschäftigtenorientiert betrieben, bekennt sich der DGB ausdrücklich zu ihm. Denn dieser Bürokratieumbau bietet einen Weg, um Verfahrensaufwand zu reduzieren ohne gleichzeitig auch demokratischen Gestaltungsräume zu reduzieren. Die materiellen rechtlichen Pflichten von Unternehmen und Bürger/-innen können bestehen bleiben, der Verfahrensaufwand zu ihrer Erfüllung wird enorm reduziert.

Ein gutes Beispiel hierfür ist der Prozessdatenbeschleuniger P23R, der im Rahmen eines Pilotprojektes bei der BASF erfolgreich den Wirkbetrieb absolviert hat und nun im Rahmen des Regierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“ weiter verbreitet werden soll. Dabei werden Daten für die unterschiedlichsten Meldepflichten direkt im Unternehmen auf einem Server aggregiert und medienbruchfrei gemeldet. Solange bestimmte Daten in der Unternehmens-IT vorliegen, macht es kaum einen Mehraufwand, diese Daten neben den bestehenden Meldepflichten auch noch weiter zu melden.

b) Verwaltungsinterne Kompetenzen zur Prozessoptimierung



Vorbei sind die Zeiten, in denen wir durch das bloße Wegstreichen einer Vorschrift Bürokratie abbauen konnten. Viele einstmalige Streichungen wurden zurück genommen, weil z.B. in der Finanzkrise sich zeigte, dass ohne Statistikdaten der Blindflug und die politische Handlungsunfähigkeit drohen. Um sie zu erhalten und den Aufwand zu reduzieren, bedarf es einiger Anstrengungen, die über das einfache Wegstreichen einer Norm hinausgehen.

Der erfolgreiche Bürokratieumbau benötigt verwaltungsinterne Kompetenzen zur Gestaltung des E-Government. Hierzu braucht es aus Sicht des DGB eine Qualifizierungsoffensive für den öffentlichen Dienst. Selbst Neueinsteiger/-innen haben im Jahr 2015 keine ausreichenden E-Government-Kompetenzen. Für die öffentliche Verwaltung ausgebildeten IT-Fachkräften werden die Organisations- und Funktionsprinzipien der öffentlichen Verwaltung und deren Bezug zu IT-Fragen nicht vermittelt. Verwaltungsfachkräften werden nur unzureichende IT-Kenntnisse vermittelt. Führungskräften wird nicht vermittelt, wie man Arbeitsorganisation mit Hilfe von IT (um-)gestalten kann. Diese Jahrzehntealte gewerkschaftliche Kritik wird inzwischen auch von einer Studie im Auftrag des IT-Planungsrates bestätigt: http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/15_Sitzung/32_studie_e-gov_lang.pdf?__blob=publicationFile

Der erfolgreiche Bürokratieumbau benötigt ferner eigene Konzeptionierungs- und Beratungsressourcen des Bundes. Der diesbezüglich im Rahmen des Regierungsprogramms „Digitale Verwaltung 2020“ angestrebte Aufbau ist nur ein Tropfen auf den heißen Stein.

Der erfolgreiche Bürokratieumbau benötigt ferner personelle wie technische Investitionen in den konkreten Modernisierungsprojekten.

c) Kosten für die Verwaltung

Sollten mit den Kostenabbau-Potenzialen zumindest auch die verwaltungsinternen Kosten gemeint sein, so weisen wir darauf hin, dass diese erst mittel- und langfristig sich realisieren lassen und auch nur dann, wenn kurzfristig die dafür nötigen Investitionen getätigt werden. Oftmals fällt in der Praxis leider den Investitionen in die Technik dabei höhere Priorität zu als Investitionen in die effiziente Umgestaltung der Arbeitsprozesse, die Organisations- und Personalentwicklung einschließlich Schulungen. Hier gilt es aus Sicht des DGB einen Schwerpunkt zu legen, damit der Bürokratieumbau hin zur digitalen Verwaltung gelingt.

Nach alledem werben wir für eine Abkehr von der Kostenrhetorik im Zusammenhang mit E-Government, damit die nötigen Investitionen in Technik und Menschen nicht auf der Strecke bleiben – und (neue) digitale öffentliche Dienstleistungen qualitativ hochwertig erbracht werden können.

Die derzeitige „Bürokratie des Bürokratieabbaus“ sorgt jedoch mitunter für kontraproduktive Effekte. So werden in Gesetzen die Angaben zum Erfüllungsaufwand



der Verwaltung regelmäßig (auch aus haushaltspolitischen Gründen) extrem untertrieben dargestellt. Bei der Planung von Gesetzesentwürfen werden insbesondere die Kosten für Fortbildungen, Sicherstellung der Benutzerfreundlichkeit etc. im Gegensatz zu den technischen Kosten von E-Government-Projekten i.d.R. nicht betrachtet. Im Ergebnis liegt in solchen Fällen dem Gesetzgeber nicht nur eine irreführende Gesetzesfolgenabschätzung vor, der Erfolg des Bürokratieumbaus wird gefährdet, weil der wesentliche Erfolgsfaktor, die Menschen in der Bürokratie, nicht beachtet wird.

d) Rolle des IT-Planungsrates

Die Rolle des IT-Planungsrates ist dabei mit „gegenseitigem Erfahrungsaustausch“ doch – freundlich formuliert - recht zurückhaltend beschrieben. Es geht schon seit Jahren im IT-Planungsrat nicht mehr um den Austausch von einzeln gemachten Erfahrungen – wir sind seit Jahren dabei, gemeinsame Erfahrungen in Modernisierungsprojekten (von Bund und/oder mehreren Ländern) zu machen. Wir erleben darüber hinaus gerade eine intensive Debatte um die Stärkung der eigenständigen Gestaltungskraft des IT-Planungsrates, der auf seiner nächsten Sitzung am 24.6. sich mit einem neuen Organisationskonzept befassen wird. Dabei geht es um die Schaffung eines eigenständigen organisatorischen Unterbaus, um föderale IT-Kooperationen systematisch zu planen und durchzuführen – so schlug es bereits der Abschlussbericht des Projekts „Föderale IT-Kooperation“ (FITKO) vor:

http://www.it-planungsrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/Entscheidungen/15_Sitzung/22_ergebnisbericht_der_arbeitsgruppe_fitko.pdf?__blob=publicationFile.

Neben der Planung und Durchführung föderaler IT-Kooperationen könnte der IT-Planungsrat damit Querschnittsinfrastrukturen für die öffentliche IT in Deutschland entwerfen und durch (andere) öffentliche IT-Dienstleister bereitstellen lassen. Damit würden durch den IT-Planungsrat faktisch noch mehr Weichenstellungen für die digitalisierte Arbeitswirklichkeit in Bund, Ländern und Kommunen vorgenommen. Wohlgemerkt nicht nur für IT-Fachkräfte, sondern für all jene, die mit den in diesem Rahmen entwickelten IT-Lösungen arbeiten müssen. Der DGB drängt daher darauf, auch die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften, die die Interessen der Verwaltungsbeschäftigten aus Bund, Ländern und Kommunen bündeln, im Rahmen des IT-Planungsrates zu beteiligen.

Zu den terminlichen und inhaltlichen Angleichungen bei der Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen befürchtet der DGB, dass durch eine Aufhebung der Vorfälligkeit der SV-Beiträge erhebliche negative Auswirkungen auf die Liquidität der gRV hätte und damit deren Auswirkungen ernsthaft die Funktionsfähigkeit und Akzeptanz des Systems der gRV gefährden würde. Der DGB hat zwar Verständnis für die Forderung nach „Rücknahme der vorfristigen Fälligkeit von Sozialversicherungsbeiträgen“, weil die doppelte Abrechnung für viele Arbeitgeber eine bürokratische Belastung darstellt. Aber: Die Beiträge zur gesetzlichen



Rentenversicherung und zur BA wurden in den letzten Jahren deutlich verringert, d.h. die Arbeitgeber wurden ohnehin stark entlastet. Eine Rücknahme würde zu massivem Abbau der vorhandenen Reserven bei den Sozialversicherungsträgern führen.

Zu den Abschreibungsregeln für Geringwertige Wirtschaftsgütern stellt sich für den DGB die Frage, ob dies vonnöten ist. Der DGB hat andere steuerpolitische Prioritäten.

Zu Einheitlichen Ansprechpartnern oder hier „One-Stop-Shops“ genannt haben Erfahrungen mit den Einheitlichen Ansprechpartnern der ersten Generation gezeigt, dass umfangreiche Investitionen zugunsten von Beratung und Unterstützung von Unternehmen nur eine gemäßigte Nachfrage gegenüberstand. Andererseits sind einheitliche Beratungsstellen für Arbeitnehmer/-innen und/oder (Schein-)Solo-Selbständige (insbesondere aus dem europäischen Ausland) rar gesät und überlastet. Weiters fordert der DGB bei den Einheitlichen Ansprechpartnern 2.0 die notwendigen Prozesse auch um die behördliche Abwicklung von „Störfällen“ zu ergänzen.