

# Stellungnahme



DGB

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum  
Referentenentwurf des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie  
(BMWi)

## Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie 08.07.2016

**Zu dem am 29. Juni 2016 zugesendeten Referentenentwurf des BMWi nimmt der DGB wie folgt Stellung:**

### **1. Allgemeine Vorbemerkung zum Konsultationsverfahren**

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf setzt sich die in den letzten Jahren aufgekommene Praxis fort, dass selbst für die Konsultation komplexer Gesetzentwürfe nur kurze Fristen eingeräumt werden. Diese Praxis ist aus Sicht des DGB scharf zu kritisieren, da somit die Funktion von Konsultationsverfahren ad absurdum geführt wird. Es liegt in der Verantwortung der Bundesregierung künftig wieder angemessene Fristen einzuräumen.

### **2. 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 durch sie 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.

Deutscher Gewerkschaftsbund  
Bundesvorstand  
Abteilung Struktur-, Industrie- und  
Dienstleistungspolitik

**Dr. Ingmar Kumpmann**  
Referatsleiter

E-Mail: [ingmar.kumpmann@dgb.de](mailto:ingmar.kumpmann@dgb.de)

Telefon: 030 - 24 060-395  
Telefax: 030 - 24 060-677  
Mobil: 0151 - 727 41 68

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)



Insbesondere darf nicht in Frage gestellt werden, dass Gesetze kontrollierbar und Verstöße 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 Erwartung, 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 nötig (Gute Arbeit, hohe Tarifbindung, Lohnzuwächse, Investitionsprogramme, Aus- und Weiterbildung, usw.).

Problematisch sehen wir die von der Bundesregierung als Selbstverpflichtung geschaffene und auch in diesem Gesetz bekräftigte „One in, One out“-Regelung:

a) Der DGB bewertet es als negativ, dass bei der „One in, One out“-Regelung der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft ermittelt werden soll, jedoch andere Be- und Entlastungen für alle am Wirtschafts- und Erwerbsleben Beteiligten außen vor bleiben. Zu befürchten ist, dass gesamtwirtschaftliche Betrachtungen keine Berücksichtigung finden werden.

Die Erfahrung am Beispiel des Tarifautonomiestärkungsgesetzes/Mindestlohn hat gezeigt: 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 Aufstocker-Kosten bei der BA und höhere Konsumsätze 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.

Weiter 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 nötige 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 sowie gesamtgesellschaftliche Betrachtungen einfließen.

### **3. Zu Artikel 1 und 2 befindet der DGB folgendes:**

Zu diesen Artikeln hat der DGB keine spezielle Stellungnahme. Wir verweisen aber auf unsere Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Bürokratieentlastungsgesetz), BT-Drucksache 18/4948, sowie zum Entwurf und zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen „Bürokratie gezielt abbauen statt Stillstand manifestieren“, BT-Drucksache 18/4693, vom 16.06.2015. Hier insbesondere auf unsere Ausführungen zum Thema Bürokratieumbau und zur digitalen Verwaltung (<http://www.dgb.de/themen/++co++2bb6cb5e-14e4-11e5-883d-52540023ef1a>).

### **4. Zu Artikel 3 bis 7 befindet der DGB folgendes:**

zu **Artikel 3** ( § 147 Abs. 3 Satz 3 und 4 – neu) und **Artikel 4** ( § 19a Satz 2- neu)

Es bestehen keine Bedenken, für empfangene und erhaltene Lieferscheine, die keine Buchungsbelege sind, die Aufbewahrungsfrist mit dem Zugang bzw. dem Versand der Rechnung enden zu lassen. Auch bestehen keine Bedenken die Aufbewahrungspflicht für bereits nach der bisher geltenden Rechtsvorschrift aufbewahrte Lieferscheine i.S. von Artikel 3 entsprechend zu verkürzen.

zu **Artikel 5** ( § 41a Absatz 2 Satz 2)

Die Anhebung der Grenze für die quartalsweise Abgabe der Lohnsteuer-Anmeldung von 4.000 auf 5.000 Euro ist vertretbar. Da geringfügige Beschäftigungen die Entgeltdiskriminierung von Teilzeitbeschäftigten begünstigen, den Beschäftigten keine ausreichende soziale Absicherung bieten und überdies illegale Beschäftigung erleichtern, bedarf es nach Überzeugung des DGB dringend einer grundlegenden Reform dieser Beschäftigungsform. Keinesfalls bedarf es einer privilegierten Behandlung von Arbeitgebern, die sich die sog. Minijobs zu Nutze machen. Aus diesem Grund sollte die ausschließlich für sie geschaffene Möglichkeit einer nur jährlichen Lohnsteuer-Anmeldung entfallen.

zu **Artikel 6** (Änderung des Umsatzsteuergesetzes)

Die sog. Kleinunternehmerregelung nach § 19 UStG wirkt vielfach nicht mehr nur als Bürokratieentlastung für Existenzgründer, wofür sie ursprünglich geschaffen wurde, sondern befördert dauerhaft Geschäftsmodelle von Soloselbstständigen in der Grauzone zur Scheinselbstständigkeit. Betroffen sind



hier insbesondere das Friseurhandwerk und die Baubranche. Daneben profitieren die Betreiber von Agenturen bzw. Internetplattformen zur Vermittlung von insbesondere haushaltsnahen Dienstleistungen vom Angebot solosalbstständiger Kleinstunternehmer. Dabei leisten sie der Umgehung von Tarifverträgen und Mindestlohnregelungen sowie Arbeitsschutzvorschriften Vorschub ohne dafür vom Gesetzgeber in die Pflicht genommen zu werden. Im Gegenteil: Auch umsatzsteuerfreie Dienstleistungen von Kleinstunternehmern können nach § 35a EStG die Einkommensteuer mindern, wenn ansonsten die einschlägigen Voraussetzungen für die Anerkennung als haushaltsnahe oder Handwerkerdienstleistung gegeben sind. Dabei wurde seinerzeit die Einführung der steuerlichen Absetzbarkeit nach § 35a EStG auch mit der Sicherung des Umsatzsteueraufkommens und der Bekämpfung von unlauterer Konkurrenz begründet.

All dies zeigt, dass eine isolierte Anhebung dieses Betrags, alleine im Interesse der Bürokratievermeidung, unweigerlich in einen Zielkonflikt mit anderen – und vor allem höherrangigen! – Zielen gerät. Vorrangig muss es zunächst darum gehen, die angesprochenen und außerhalb des Regelungsbereiches des Umsatzsteuergesetzes liegenden Defizite zu beseitigen. Erst im Lichte der dann bestehenden Rechtslage erscheint ggf. die Erörterung über die Notwendigkeit einer Anhebung der sog. Kleinstunternehmergrenze sinnvoll.

zu **Artikel 7** (Änderung der Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung)

Die Rechnungssumme, bis zu der geringere Anforderungen an die Ausstellung von Rechnungen gestellt werden, wurde zuletzt im Jahre 2007 angepasst. Vor dem Hintergrund der seither erfolgten Preissteigerungen, ist eine Erhöhung von 150 auf 200 Euro nicht nachvollziehbar. Unter Zugrundelegung des Verbraucherpreisindex des Statistischen Bundesamtes ist im Sinne der Begründung des Gesetzentwurfes vielmehr eine Anhebung dieses Betrages auf 175 Euro geboten.

Jährliche Veränderung des Verbraucherpreisindex 2007 – 2015 (Veränderung gegenüber dem entsprechenden Vorjahresergebnis in %)								
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
+2,3	+2,6	+0,3	+1,1	+2,1	+2,0	+1,5	+0,9	+0,3

Quelle: Statistisches Bundesamt 05/ 2016

**5. Zu Artikel 8 befindet der DGB folgendes:**

Zur Änderung von § 91 der Handwerksordnung:

Die Änderung konkretisiert den gesetzlichen Aufgabenkatalog der Handwerkskammern und stellt in der geplanten neuen Nummer 7a. des § 91 klar, dass es sich um Pflichtaufgaben der Handwerkskammern handelt.

Auszug aus dem Referentenentwurf:

*Nach § 91 Absatz 1 Nummer 7 wird folgende Nummer 7 a eingefügt:*

*„7a. in Erfüllung des staatlichen Bildungsauftrags Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der technischen und betriebswirtschaftlichen Berufsbildung (Berufsausbildungsvorbereitung, Berufsausbildung, berufliche Fortbildung und berufliche Umschulung) sowie der technischen und betriebswirt-*



*schaftlichen Weiterbildung, insbesondere Sachkundenachweise und Sachkundeprüfungen nach gesetzlichen Vorschriften, nach Vorschriften der Unfallversicherungsträger oder nach technischen Normvorschriften, anzubieten,“*

Zur Sicherstellung transparenten Kammerhandelns muss im vorliegenden Entwurf ordnungspolitisch eine verbindliche Verfahrensweise unter Anwendung der Beschlusslage des Bundesverwaltungsgerichtsurteils zur „Limburger Erklärung“ (– Aktenzeichen: 8 C 20.09 – 23.06.2010) festgelegt und sichergestellt werden. Die Vollversammlung ist oberstes willensbildendes Organ der Handwerkskammer. Die Festlegung der Richtlinien der Kammerarbeit und die Beschlussfassung über alle Fragen von grundsätzlicher Bedeutung (insbesondere Bildungs- und Qualifizierungsfragen) bleiben der Vollversammlung vorbehalten. Der Berufsbildungsausschuss der Handwerkskammer ist entsprechend der Anforderungen des § 44 der Handwerksordnung vor einer Stellungnahme der HWK in allen wichtigen Angelegenheiten der beruflichen Bildung zu unterrichten und zu hören. Vor einer Beschlussfassung in der Vollversammlung über Vorschriften der Kammer zur Durchführung der Berufsbildung (auch der im neuen Punkt 7a des Abs. 1 § 91 HWO) ist die Stellungnahme des Berufsbildungsausschusses einzuholen, da es sich gemäß § 44 Abs.1 Satz 1 um anhöpfungspflichtige Verwaltungsrichtlinien zur beruflichen Bildung handelt. Um das mit der Änderung des § 91 verfolgte Ziel zu erreichen ist der Absatz 4 des § 44 HWO zu ergänzen und nach der Zahl 42g, die Zahl 91 Abs.1 7a einzufügen:

Auszug § 44 Abs. 4 HWO mit Ergänzung neu:

Vor einer Beschlussfassung in der Vollversammlung über Vorschriften zur Durchführung der Berufsbildung, insbesondere nach den §§ 41, 42, 42a und 42e bis 42g und 91 Abs.1 Satz 7a, ist die Stellungnahme des Berufsbildungsausschusses einzuholen. Der Berufsbildungsausschuss kann der Vollversammlung auch von sich aus Vorschläge für Vorschriften zur Durchführung der Berufsbildung vorlegen. Die Stellungnahmen und Vorschläge des Berufsbildungsausschusses sind zu begründen.

## **6. Zu Artikel 9 und 10 befindet der DGB folgendes:**

### **Zu Artikel 9:**

Die vorgesehene Änderung, bei Abrechnungen nach dem fünftletzten Bankarbeitstag, stets den Vormonatsbeitrag als vorläufigen Beitrag festzusetzen, ist weitgehend unschädlich.

Statt das Entgelt, wie bisher in diesen Fällen, in der Regel zu schätzen, wird künftig stets bei Abrechnung nach dem fünftletzten Bankarbeitstag der Beitrag des Vormonats fällig. Im Folgemonat wird dann eine Spitzabrechnung des abgelaufenen Kalendermonats durchgeführt und zusammen mit der Abrechnung die Differenzen beglichen. Dies vereinfacht das Verfahren für die Unternehmen erheblich.

Der Rückgriff auf den Beitrag des Vormonats führt allerdings bei jenen Arbeitgebern, die erst nach dem fünftletzten Bankarbeitstag abrechnen dazu, dass Beitragssatzanpassungen, Lohnerhöhungen und Sonderzahlungen stets erst mit Ende des Folgemonats im Rahmen der „Spitzabrechnung“ beitragswirksam würden. Gleiches gilt, auch bei Auf- oder Abbau von Beschäftigung (bspw. würde eine neue Stelle erstmals zum Ende des Folgemonats des Arbeitsbeginns verbeitragt werden). Aus Sicht des DGB ist sicherzustellen, dass die Neuregelung nicht zu relevanten Beitragsausfällen bei den Sozialversicherungen führt. Auch führt der spätere Zeitpunkt der Beitragszahlung auf Lohnerhöhungen



und Beitragssatzerhöhung (Beitragssätze dürften eher steigen als sinken) zu einem finanziellen Vorteil für jene Arbeitgeber, welche erst nach dem fünftletzten Bankarbeitstag abrechnen, gegenüber jenen die bis zum fünftletzten Bankarbeitstag abrechnen.

Aus Sicht des DGB ist daher sicherzustellen,

- 1) dass Beiträge auf Einmalzahlungen, wie in der Begründung zu Artikel 9 geschildert, stets im laufenden Kalendermonat und nicht um einen Kalendermonat verspätet entrichtet werden. Dies erscheint aufgrund der Formulierung „Beiträge in Höhe der tatsächlichen Beiträge des Vormonats“ im Gesetzentwurf nicht sichergestellt.
- 2) Da Lohnerhöhungen wie auch Beitragssatzanpassungen regelmäßig zu Beginn des Abrechnungsmonats fest stehen, wäre daher ergänzend zu regeln, dass der Beitrag des Vormonats entsprechend um eine Lohnerhöhung sowie Beitragssatzanpassung im Abrechnungsmonat anzupassen ist. Abweichend vom „tatsächlichen Beitrag des Vormonats“ in diesen Fällen eine „vereinfachte Schätzung“ als vorläufigen Beitrag festzulegen, stellt keine nennenswerte zusätzliche Belastung dar. Die vorläufige Beitragszahlung entspräche dann weitaus treffender dem tatsächlich für den Abrechnungsmonat fälligen Beitrag und würde so die auszugleichenden Beträge minimieren.

Zu **Artikel 10** (SGB XI) haben wir keine Hinweise/Anmerkungen.