



9. April 2021

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats zum Paket für Bürokratierleichterungen der Bundesregierung

Die Bundesregierung beschließt im Bundeskabinett am 14. April 2021 ein „Paket für Bürokratierleichterungen“. Es enthält 22 Maßnahmen, die nach einem Beschluss des Koalitionsausschusses vom 25. August 2020 von einer hochrangigen Arbeitsgruppe erarbeitet und innerhalb der Bundesregierung abgestimmt wurden. Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) nimmt im Rahmen seines gesetzlichen Mandats zu dem Entlastungspaket Stellung.

Zusammenfassend lässt sich feststellen:

Der erste Schritt zur Schaffung eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten kommt spät, ist aber für die weitere Digitalisierung von außerordentlich großer Bedeutung! Für den Rest des Maßnahmenpakets gilt: Zu wenig und zu spät!

Mit dem Paket beabsichtigt die Bundesregierung Unternehmen, staatliche Stellen und Bürgerinnen und Bürger von Bürokratie zu entlasten. Dies ist grundsätzlich ein positives Signal. Das Dritte Bürokratienteilungsgesetz aus dem Herbst 2019 war ein wichtiger Schritt, aber nicht ausreichend. Viele Vereinfachungsvorschläge wurden damals nicht umgesetzt. Der NKR mahnt seit Verabschiedung des Gesetzes weitere Maßnahmen an. Der Abbau unnötiger Bürokratie sowie eine Vereinfachung und Digitalisierung von Verwaltungsverfahren sind für die Leistungsfähigkeit unserer Wirtschaft und die Zufriedenheit von Bürgerinnen und Bürgern zentral. Dies gilt erst recht in der gegenwärtigen Krise. Der NKR hatte daher im Frühjahr 2020 einen Maßnahmenkatalog für Bürokratieabbau erarbeitet und unter dem Titel „Konjunkturpaket zum Nulltarif“ veröffentlicht.¹ Eine Umsetzung der Vorschläge durch die Bundesregierung blieb leider zunächst aus. Daher ist es jetzt umso wichtiger, dass nun zumindest die von der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen des vorliegenden Entlastungspakets zeitnah und konsequent umgesetzt werden.

¹ Vgl. NKR-Papier „Konjunkturprogramm zum Nulltarif: Vorschläge zu weniger Bürokratie, mehr Liquidität sowie schnelleren Planungs- und Genehmigungsverfahren“ (Mai 2020).

Höchste Priorität muss der Schaffung des angekündigten Basisregisters für Unternehmensstammdaten eingeräumt werden (s. dazu unten in Teil I.). Dahinter verbirgt sich ein Meilenstein auf dem Weg zur Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung. Die Verwaltung soll damit in die Lage versetzt werden, direkt auf die Unternehmensdaten aus unterschiedlichen staatlichen Register zuzugreifen. Für Unternehmen kann dadurch Aufwand in Milliardenhöhe gespart werden. Der NKR wirbt für eine ambitionierte Vorgehensweise im Umsetzungsprozess und eine ausreichende Ressourcenausstattung. Gleiches gilt für die Umsetzung des bereits beschlossenen Registermodernisierungsgesetzes.

Das Paket enthält daneben eine Reihe kleinerer Maßnahmen aus ganz verschiedenen Regelungsbereichen. Insgesamt ist das Entlastungspotenzial der einzelnen Maßnahmen überschaubar; kurzfristige Erleichterungen für die Wirtschaft sind daraus nicht zu erwarten. Es ist bedauerlich, dass die Bundesregierung hohes Vereinfachungspotenzial vor allem im Steuerbereich weiterhin ungenutzt lässt. Beispiele sind eine Anhebung verschiedener Schwellenwerte und die seit langem vom NKR empfohlene Verkürzung der steuerlichen Aufbewahrungsfristen (s. dazu auch unter II.). Die Bundesregierung sollte die angekündigte frühzeitigere Durchführung von Betriebsprüfungen unbedingt mit einer Verkürzung der Aufbewahrungsfristen verbinden. Auch bei der nötigen Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren von Infrastrukturprojekten gibt es nach wie vor großen Handlungsbedarf. Umfassende gesetzliche Änderungen hätten mit Blick auf den nahenden regulären Ablauf der Legislaturperiode früher erfolgen können und sollen. Die Maßnahmen des vorliegenden Entlastungspakets sind dennoch sinnvoll und sollten zügig vorangetrieben werden. Es zeigt sich immer wieder, dass auch eine Verwaltungspraxis bzw. Verwaltungsvorschriften erheblich zu erhöhtem Aufwand und langwierigen Verfahren führen können. Daher ist es richtig, auch im untergesetzlichen Bereich Verfahrensverbesserungen anzustreben.

Aus Sicht des NKR ist es jedoch problematisch, dass das Paket an vielen Stellen zu vage bleibt, keine Umsetzungsristen vorsieht bzw. nur Prüfaufträge enthält. Die Bundesregierung hätte aus Sicht des NKR in den letzten Monaten und Jahren bereits Gelegenheit gehabt, Vereinfachungsmaßnahmen zu prüfen. Die Bundesregierung sollte sicherstellen, dass alle nötigen Maßnahmen für eine umfassende Umsetzung ergriffen werden. Daneben bleibt es besonders wichtig, den Rechtsetzungsprozess zu optimieren, damit neue gesetzliche Regelungen kostensparend gestaltet werden und unnötige Bürokratie von vornherein vermieden wird.

Anmerkungen des NKR zu ausgewählten Maßnahmen im Einzelnen:

I. Schaffung eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten

Mit dem angekündigten Unternehmensbasisdatenregistergesetz plant die Bundesregierung, einen zentralen Vorschlag der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Reduzierung von Statistikpflichten umzusetzen und ein Basisregister für Unternehmensstammdaten einzuführen. Dies unterstützt der NKR ausdrücklich. In dem neuen Basisregister sollen die Stammdaten aller wirtschaftlich tätigen Einheiten unter einer einheitlichen Wirtschafts-Identifikationsnummer abrufbar sein. Im ersten Schritt sollen Abruf und Abgleich mit Datenbeständen der Registergerichte, des Bundesamtes für Justiz, der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung, dem Bundeszentralamt für Steuern und der Bundesbank ermöglicht werden. Hinzu tritt die Verknüpfung mit dem Unternehmenskonto, das eine entscheidende Rolle beim Zugang zu Unternehmens bezogenen Verwaltungsleistungen spielt.

Die Bundesregierung folgt damit der Empfehlung des NKR, die staatliche Registerlandschaft zu modernisieren. Bereits 2017 hatte der NKR dazu unter dem Titel "Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren." ein Gutachten veröffentlicht. Darin war geschätzt worden, dass die Wirtschaft durch die Ertüchtigung der Registerlandschaft im Unternehmenskontext um bis zu 2,2 Milliarden Euro jährlich entlastet werden könnte. Bisher müssen Unternehmen dieselben Daten immer wieder an staatliche Stellen übermitteln. Dies wird künftig nicht mehr nötig sein, wenn die Daten unterschiedlicher Behörden und Register für die Verwaltung leichter zugänglich und besser nutzbar werden.

Jenseits der Entlastungseffekte bei den täglichen Verwaltungskontakten und den Statistikpflichten bildet ein bereichsübergreifendes Datenmanagement überhaupt erst die Voraussetzung, bestimmte staatliche Aufgaben effektiv und effizient erfüllen zu können. Beispielsweise hätten Bund und Länder betroffene Unternehmen bei den Corona-Wirtschaftshilfen schneller und besser unterstützen können, wenn relevante Daten für die Fallbearbeitung aus verschiedenen Datenbeständen automatisiert hätten zusammengeführt werden können (z. B. Unternehmensidentität, Umsatz, Mitarbeiterzahlen). Mithilfe einer einheitlichen Wirtschafts-Identifikationsnummer und der Verknüpfung vorhandener Register wäre ein Plausibilitätscheck weitaus einfacher möglich gewesen. Missbrauch zulasten des Steuerzahlers hätte vermieden werden und trotzdem eine schnelle Antragsbearbeitung sichergestellt werden können. Vor diesem Hintergrund ist der NKR der Ansicht, dass die Bedeutung eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten immer

noch unterschätzt wird und dessen Schaffung zu wenig politische Aufmerksamkeit erfährt.

Der NKR wirbt daher für eine hohe Priorisierung des Projekts: Die Verabschiedung des Gesetzes ist erst der Anfang eines komplexen und ressourcenintensiven Umsetzungsprozesses. Die Bundesregierung stellt in Aussicht, dass die erste Ausbaustufe des Basisregisters ab 2024 betriebsreif sein soll. Die entscheidenden Entlastungseffekte stellen sich aus Sicht des NKR aber erst in weiteren Ausbaustufen ein, insbesondere dann, wenn weitere Fachregister angebunden sowie konkrete Verwaltungs- und Statistikverfahren unterstützt werden. Die Bundesregierung sollte aus Sicht des NKR noch mehr Ehrgeiz zeigen und die zügige Umsetzung und Weiterentwicklung durch eine auskömmliche Ressourcenausstattung sicherstellen. Es sollten schnellstmöglich weitere Register einbezogen werden.

II. Weitere Maßnahmen zur Entlastung und Stärkung von Unternehmen

a. Zeitnahe Betriebsprüfungen und verbindliche Auskünfte von Finanzbehörden

Das Maßnahmenpaket sieht vor, dass Steuerpflichtige künftig innerhalb von drei Monaten vom Finanzamt eine verbindliche Auskunft zu steuerlichen Sachverhalten erhalten sollen. Außerdem wird angestrebt, dass Betriebsprüfungen durch die Finanzbehörden zügiger und mit kleinstmöglichem Aufwand erfolgen sollen. Bei beiden Punkten handelt es sich um bekannte Forderungen aus der Wirtschaft, deren Umsetzung der NKR mit Nachdruck unterstützt: Neben dem entstehenden Aufwand ist es bei Steuerverfahren für Betriebe vor allem problematisch, wenn Verfahren und Prüfungen durch das Finanzamt unnötig lange dauern und dadurch Unsicherheit hervorrufen sowie Kapital binden. Unternehmen brauchen Planungssicherheit. Dass Finanzbehörden eine verbindliche Auskunft erteilen, sollte selbstverständlich sein. Auch ist es nicht zeitgemäß, dass Betriebsprüfungen oft erst viele Jahre nach der Steuererklärung durchgeführt werden. Die schleppende Durchführung von Betriebsprüfungen ist ein Grund dafür, dass Unternehmen steuerliche Unterlagen zehn Jahre lang aufbewahren müssen. Für die entsprechende Aufbewahrung und Speicherung entstehen vor allem bei großen Datenmengen unnötig hohe Kosten. Bereits seit Jahren fordert der NKR daher, die steuerlichen Aufbewahrungsfristen auf zumindest acht Jahre und sodann schrittweise auf fünf Jahre abzusenken. Zeitnahe steuerrechtliche Betriebsprüfungen sollten daher der Ausgangspunkt sein, die Aufbewahrungsfristen zu senken und damit ein erhebliches Einsparpotenzial in Milliardenhöhe zu realisieren. Der NKR erwartet, dass die Bundesregierung die angekündigte frühzeitigere Durchführung der Betriebsprüfungen mit einer Reduzierung der Aufbewahrungsfristen für steuerliche Unterla-

gen von zehn auf zumindest nur noch acht Jahre verbindet. Auch für die weitere Absenkung auf fünf Jahre sollte bereits jetzt ein Zeitpunkt beschlossen werden.

b. Weitere Vereinfachungen im Steuerrecht

Die unter 4. angekündigte Angleichung der Berechnungsmethoden für Kleinunternehmer-Umsatzschwellen nach Abgabenordnung (AO) und Umsatzsteuergesetz befürwortet der NKR. Noch immer gibt es Unterschiede bei den Berechnungsmethoden der Grenzwerte, die durch eine Verweisung in § 141 Abs. 1 AO aufgehoben werden sollen. Eine Harmonisierung von Rechtsbegriffen bzw. Verfahren unterschiedlicher Rechtsbereiche birgt aus Sicht des NKR hohes Entlastungspotenzial.

Dass die Bundesregierung mit Maßnahme 5 plant, eine Modernisierung der Steuer-IT und des elektronischen Austauschs der Finanzverwaltung voranzutreiben, ist ebenfalls höchste Zeit. Es ist nicht zeitgemäß, dass immer noch Unterlagen und Formulare in Papierform übermittelt werden müssen, die dann wieder elektronisch verarbeitet werden müssen. Das Maßnahmenpaket beschreibt dieses Problem sehr genau; wie und bis wann genau es behoben werden soll, bleibt dagegen unklar.

Auch der in Maßnahme 6 enthaltene Prüfauftrag bezüglich der Abfrage ausländischer Umsatzsteuer-Identifikationsnummern ist zu begrüßen, bleibt jedoch vage. Im Rahmen der Vorbereitung des Bürokratieentlastungsgesetzes hatten mehrere Verbände an die Bundesregierung appelliert, das Verfahren der Abfrage beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) zu verbessern. Bisher ist eine Bestätigung einer Umsatzsteuer-Identifikationsnummer nur über ein als aufwändiges Antragsformular beim BZSt möglich. Die Bundesregierung hat diese Forderung damals jedoch nicht aufgegriffen. Seitdem wäre genügend Zeit gewesen, eine erleichterte Abfragemöglichkeit gemeinsam mit den Ländern zu prüfen. Dass dies jetzt erst geschehen soll, ist für den NKR nicht nachvollziehbar.

Auch die in Maßnahme 7 benannte Regelung zur umsatzsteuerlichen Organschaft ist bereits seit langem in der Diskussion. Mit der in Aussicht gestellten Umstellung auf ein ausschließliches Antragsverfahren würde die Rechtssicherheit erhöht werden.

c. Vereinfachungen im Sozialversicherungsrecht

Dass die Bundesregierung mit Maßnahme 8 eine Vereinheitlichung der Umlagesätze der Kranken- und Mutterschutz-Umlagen (sog. U1/U2-Umlageverfahren) für die Arbeitgeber plant und einheitliche verbindliche Auskünfte zu Fragen der Sozialversicherung schaffen

will, ist positiv. Aktuell ist insbesondere problematisch, dass die Krankenkassen und die Minijobzentrale ihre eigenen Umlagesätze zur Finanzierung der Aufwendungen sowie auch die Erstattungssätze festlegen. Der NKR weist immer wieder darauf hin, dass durch eine Harmonisierung von Schwellenwerten und Verfahren im Sozialversicherungsrecht eine hohe Entlastung erzielt werden kann. Die Berechnung der Beitragssätze zum Umlageverfahren sollte dringend vereinheitlicht werden.

d. Sonstige Maßnahmen zur Entlastung der Wirtschaft

Die Bundesregierung nennt einige Maßnahmen im Bereich Umwelt und Landwirtschaft, die der NKR begrüßt. Dazu gehört u. a. die Reduzierung von Berichtspflichten in der 38. Bundesimmissionsschutzverordnung in Bezug auf Kraftstoffe.

Der NKR teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass der Rechtsrahmen zur Unternehmensnachfolge (Maßnahme 14) einfacher gestaltet werden sollte. Der NKR unterstützt daher die Einsetzung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe „Task Force Unternehmensnachfolge“. Diese soll mithilfe der Expertise von Betroffenen bis zur Ministerpräsidentenkonferenz im Juni 2021 erste konkrete Maßnahmen zur Rechtsvereinfachung identifizieren. Eine Einbeziehung von Praktikern ist aus NKR-Sicht vorbildhaft. Konkrete Ergebnisse bleiben abzuwarten.

III. Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern

In Bezug auf die Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern enthält das Maßnahmenpaket der Bundesregierung lediglich drei Maßnahmen. Besonders wichtig ist aus Sicht des NKR eine erleichterte und digitale Beantragung von Familienleistungen. Dafür wurden mit dem Gesetz zur Digitalisierung von Verwaltungsverfahren bei der Gewährung von Familienleistungen ein Grundstein gelegt. Nun muss die Umsetzung zügig erfolgen und zu praktikablen Lösungen führen. Mit der Einwilligung der Antragsteller sollen Nachweispflichten ab 2022 durch elektronischen Datenaustausch zwischen den Behörden ersetzt werden können.

IV. Verbesserung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren von Infrastrukturprojekten ist von zentraler Bedeutung für die deutsche Wirtschaft. Es ist ein positives Zeichen, dass die Bundesregierung auf diesem Gebiet Verfahrensverbesserungen erzielen möchte. Es ist richtig, dass das Planungssicherstellungsgesetz, mit dem im Angesicht der Pandemie eine weitgehend virtuelle Durchführung von Planungs- und Genehmigungsver-

fahren ermöglicht wurde, verlängert wurde. Aus Sicht des NKR spricht vieles dafür, das Gesetz zu entfristen. Schließlich hat sich gezeigt, dass digitale Verfahren möglich sind und zudem erhebliche Kosten sparen. Vielmehr besteht bei der Digitalisierung der Verfahren weiterer Handlungsbedarf. Behördenakten in Genehmigungsverfahren sollten aus Sicht des NKR zwingend digital geführt werden, damit alle beteiligten Behörden gleichzeitig darauf zugreifen können und den Verfahrensstand überblicken können, mit der Folge, dass die Verfahren schneller abgeschlossen werden können.

Im vorliegenden Maßnahmenpaket ist zudem vorgesehen, dass die Bundesregierung prüft, inwieweit die Wiedereinführung einer rechtssicheren materiellen Präklusionswirkung für die Bereiche Schiene, Straße und Wasserstraße EU-rechtlich zulässig ist. Dies begrüßt der NKR, jegliche europarechtskonforme Möglichkeit sollte genutzt werden.