

Wirtschaftspolitische Positionen der IHK-Organisation

BÜROKRATIEABBAU UND BESSERES RECHT: Unnötige Regulierung vermeiden, digitale Prozesse nutzen

Die wirtschaftspolitischen Positionen der IHK-Organisation (WiPos) zeigen der Politik konkrete Handlungsfelder für eine gute Wirtschaftspolitik auf. Die WiPos geben die abgestimmte Meinung der IHKs und deren Mitglieder wieder. Der DIHK-Vorstand hat diese Position am 27. November 2018 beschlossen.

Bürokratieabbau und besseres Recht: Unnötige Regulierung vermeiden, digitale Prozesse nutzen

Die Bundesregierung hat beim Bürokratieabbau für einige Zeit konkrete Abbauziele verfolgt. In den letzten Jahren ist der Abbau von Belastungen ins Stocken geraten. Entlastungen für die Wirtschaft wären dabei durch die Nutzung der Digitalisierung in großem Umfang möglich. Die IHK-Organisation legt regelmäßig konkrete Vorschläge für spürbare Entlastungen vor.

Einsparungspotenzial durch E-Government



34%

So hoch ist der Anteil an Bürokratieaufwand, der sich durch E-Government bei Verwaltungskontakten einsparen lässt.

Folgende Leitlinien sollten das wirtschaftspolitische Handeln bestimmen:

- Bessere Gesetze: verständlich und konsistent
- Mehr Mut zu weniger Regulierung
- Wirkungen von neuen Regelungen realistischer schätzen, Mittelstand und kleine Unternehmen stärker beachten
- „One in, one out“ konsequent anwenden
- E-Government gemeinsam voranbringen

Bessere Gesetze: verständlich und konsistent

Gute Rechtsetzung ist ein Standortfaktor: Gute Rechtsetzung bietet Unternehmen Sicherheit für Investitionen und Freiräume für Innovationen. Gesamtwirtschaftlich wird der Standort attraktiv gehalten und Wachstum gefördert. Das Regelungsumfeld für Unternehmen ist insbesondere für KMU in Deutschland übermäßig komplex, häufig unverständlich, und viele Unternehmen können Pflichten und Regulierungen nicht mehr ohne externe Hilfe überblicken. Die Möglichkeiten der Digitalisierung werden nicht ausreichend genutzt, um rechtliche Regeln aufeinander abzustimmen. Gerade aus Sicht des Mittelstandes sollte der besseren Rechtsetzung im Sinne von Einfachheit, Verständlichkeit und Rechtssicherheit eine hohe Priorität bei der Gesetzgebung eingeräumt werden.

Was zu tun ist: Neue Gesetze sollten unternehmerische Tätigkeit fördern und nicht behindern. Sie sollten verständlich formuliert und einfach zu befolgen sein. Eine zeitnahe Anpassung der Gesetze an die Rechtsprechung ist wichtig, um Rechtsunsicherheiten zu vermeiden, z. B. wenn Regelungen durch Gerichte als rechtswidrig erklärt werden. Konflikte mit dem europäischen Recht sollte der nationale Gesetzgeber vermeiden. Nur so lässt sich für die Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit herstellen, die für langfristige Investitionen nötig sind. Die Notwendigkeit der Einführung neuer Regelungen ist mit einer realistischen Folgen- und Kostenschätzung unter Beteiligung aller betroffenen Akteure vorab zu prüfen. Bei bereits bestehenden Regelungen müssen die Belastungen für die Unternehmen deutlich reduziert werden. Bei Vollzugsdefiziten sollte vor dem Beschluss neuer gesetzlicher Regelungen die konsequente Anwendung bestehender Gesetze stehen. Darüber hinaus sollte die Politik auch bestehende Gesetze und Verordnungen regelmäßig auf ihre Notwendigkeit sowie ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft prüfen und entsprechend ändern. EU-Vorschriften sollte der nationale Gesetzgeber ohne Zusätze oder Sonderregelungen umsetzen, die Wettbewerbsnachteile entstehen lassen.

Mehr Mut zu weniger Regulierung

Unternehmen sehen Regulierungslasten weiterhin deutlich ansteigen: In vielen Wirtschaftsbereichen nimmt das Ausmaß der Regulierung zu. Die Belastung durch Melde- und Berichtspflichten ist für die Unternehmen, gemessen am Bürokratiekostenindex zwar gesunken. Das Niveau ist mit 50 Mrd. Euro aber nach wie vor hoch. Die Befolgungskosten einschließlich Schulungen und Anschaffungen von Geräten, z. B. bei elektronischen Registrierkassen, sind noch um ein Vielfaches höher. Beispiele sind die Allergenkennzeichnung in der Lebensmittelbranche, komplexe Verbraucherrechte im Onlinehandel und bei Reiseveranstaltern, umfangreiche Beratungs- und Dokumentationspflichten bei Finanzdienstleistungen sowie nicht zuletzt teilweise praxisferne Datenschutzregeln, die zu Risiken, Unsicherheit und hohem Dokumentationsaufwand führen. Nicht selten gehen Informationspflichten dabei auf EU-Richtlinien zurück. Hinzu kommt, dass die Unternehmen Nachweise, Rechnungen, Meldezettel und Belege jahrelang aufbewahren müssen, z. B. für die Bettensteuer. Melde- und Berichtspflichten beim Energieeinsatz und Umweltschutz

sind für viele, insbesondere kleine Unternehmen, inzwischen nur noch über ein externes Rechtsmanagement zu bewältigen. Unternehmen müssen für immer mehr staatliche Aufgaben „Beauftragte“ einrichten. Dies entzieht Personalressourcen oder erfordert zunehmend Berater mit entsprechend hohen Kosten.

Auch einzelne Gruppen von Unternehmen erleben einen deutlichen Anstieg der Regulierungskosten; große Unternehmen bei Sorgfalts- und Berichtspflichten zu sozialen Themen und Ökologie, exportorientierte Unternehmen bei aufwändigen Meldepflichten und Statistiken. Nach wie vor verursacht der gesetzliche Mindestlohn bürokratischen Aufwand und Unsicherheiten vor allem bei mittelständischen Unternehmen durch Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten sowie Bescheinigungen im Rahmen der Auftraggeberhaftung. Auch Regelungen wie die Vorfälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge oder die komplizierten und unklaren Regeln zur Künstler-sozialabgabe burden den betroffenen Unternehmen Bürokratie und Unsicherheiten auf.

Was zu tun ist: Unnötige Bürokratie und Rechtsunsicherheiten sind grundsätzlich zu vermeiden. Die Notwendigkeit der Einführung neuer Regelungen ist vorab zu prüfen. Bei bereits bestehenden Regelungen müssen die Belastungen für die Unternehmen reduziert werden. Notwendig ist eine Bürokratiebremse, die auch in einzelnen Branchen wirkt und dort die Bürokratie kontrollieren kann. Die Entwicklung des Erfüllungsaufwands in Bezug auf neue Gesetze kontrolliert die Bundesregierung zwar regelmäßig, auch mit Hilfe des Normenkontrollrats. Das verhindert nicht, dass in einzelnen Branchen die Regulierung stark zunimmt. Besonders belastete Branchen sind z. B. der Einzelhandel, die Gastronomie und Hotellerie oder die Bauwirtschaft. Die Entlastungen und Vereinfachungen sind insbesondere bei der Bürokratie zum gesetzlichen Mindestlohn erforderlich. Dies betrifft Themen wie die Auftraggeberhaftung, Dokumentationspflichten oder die unklare Abgrenzung der Mindestlohnbestandteile. Auch Regelungen wie der Rechtsanspruch auf befristete Teilzeit bringen einen hohen zusätzlichen Aufwand für die Unternehmen mit sich und beschränken Handlungsmöglichkeiten – trotz Ausnahmeregelungen und Zumutbarkeitsgrenzen für kleine und mittlere Betriebe. In Bezug auf den Datenschutz müssen die Dokumentationsanforderungen auf ein Maß gesenkt werden, das für KMU handhabbar ist.

Bei der Abführung der Sozialversicherungsbeiträge wurde 2017 die Möglichkeit einer vereinfachten Beitragsschätzung für alle Unternehmen eröffnet, um bürokratischen Aufwand zu verringern. Die Zusatzbelastung vieler Unternehmen durch die Vorfälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge besteht aber nach wie vor. Sie sollte beitragsneutral rückgängig gemacht werden. Die Künstlersozialversicherung sollte – zur Verringerung des erheblichen Prüfaufwandes – nur von den Künstlern entrichtet und dem Auftraggeber in Rechnung gestellt werden und auch nur für versicherte Künstler oder Publizisten anfallen. Damit würde eine Quelle großer rechtlicher Unsicherheit für die Unternehmen entfallen.

Wirkungen von neuen Regelungen realistischer schätzen, Mittelstand und kleine Unternehmen stärker beachten

Folgenabschätzungen zu weit von der Realität entfernt: Die Auswirkungen von Gesetzen speziell auf kleine und mittelgroße Unternehmen werden weder in Deutschland noch auf EU-Ebene hinreichend geprüft. Die Unternehmersicht wird beim Entwurf von Regulierungen nicht genug einbezogen, der KMU-Leitfaden wird nicht konsequent angewendet. Die Belastungen werden trotz Kontrolle durch den Normenkontrollrat nur selten überzeugend kalkuliert. Auch die Umsetzung gesetzlicher Vorgaben durch die Verwaltung wird zu wenig in die Folgenabschätzung einbezogen – in zeitlicher Hinsicht und mit Blick auf administrative Prozesse. Folge sind unvorhergesehene Praxisfolgen nationaler und europäischer Regulierungen – wie beim Mindestlohn, der Allergen- und der Datenschutzgrundverordnung. Ein sorgfältiger Praxis-Check, wie er z. B. in Bayern eingeführt werden soll, fehlt.

Was zu tun ist: Bereits im Entstehungsprozess von Gesetzen sollten die praktischen Auswirkungen für Unternehmer durchgespielt werden – unter Einbeziehung der Wirtschaft. Der KMU-Freundlichkeit sollte grundsätzlich eine höhere Priorität bei der nationalen und europäischen Rechtsetzung eingeräumt werden. Die Einschätzungen der betroffenen Betriebe sollte die Rechtsetzung dabei stärker berücksichtigen. Folgenabschätzungen für EU-Vorschriften sollte von der Bundesregierung ähnlich wie auf nationaler Ebene schon im Entstehungsprozess der Gesetze durchgeführt werden ("EU ex ante-Verfahren"), um bürokratische Belastungen von Beginn an zu vermeiden. Die Grundsätze „think small first“ und „think innovation first“ sind hilfreiche Instrumente, um kleine Unternehmen und Innovationen durch EU-Recht nicht übermäßig zu belasten – ebenso wie die Anwendung des KMU-Leitfadens auf nationaler Ebene. Er würde frühzeitig vermeidbare Belastungen kleiner Unternehmen identifizieren.

„One in, one out“ konsequent anwenden, Bürokratie abbauen

„One in, one out“ wirkt – aber zu wenig: „One in, one out“ ist ein sinnvolles Instrument, um das Wachstum der Bürokratie abzubremsen. Beschließt die Bundesregierung eine Regelung, die die Wirtschaft belastet, muss sie an anderer Stelle eine gleich hohe Entlastung schaffen. Die Ministerien setzen dies aber nicht immer konsequent um – dies zeigen Gesetzesentwürfe mit Schätzungen von Be- und Entlastungen, die den unternehmerischen Alltag nicht widerspiegeln. Diverse Ausnahmen von „One in, one out“ sind vorgesehen, so für die Umsetzung von EU-Recht. Auch einmaliger Erfüllungsaufwand, der die Unternehmen besonders belastet, wird nicht berücksichtigt. Eine wirklich effektive Bürokratiebremse ist „One in, one out“ deshalb bislang nicht. Die Digitalisierung bietet Chancen zur Entlastung, die weit über eine Bürokratiebremse wie „One in, one out“ hinausgehen.

Was zu tun ist: Die Bundesregierung sollte „One in, one out“ konsequenter und umfassender als bisher anwenden, also mit realistischen Schätzungen in Bezug auf 1:1 umgesetztes EU-Recht,

belastende Verwaltungsvorschriften und einmaligen Erfüllungsaufwand. Auch sollte sich die Regierung zusätzlich zur Bürokratiebremse ein neues, umfassendes Abbauziel für den gesamten Erfüllungsaufwand setzen. „One in, one out“ sollte als Instrument zur Kontrolle bürokratischer Belastungen ebenfalls auf Landes- und Kommunalebene sowie auf EU-Ebene eingeführt werden. In Brüssel sollte ein europäischer Normenkontrollrat nach deutschem Vorbild zusammen mit Experten aus der Wirtschaft dafür sorgen, dass die Kommission bei Initiativvorschlägen deren Wirkung realistisch bewertet und einen Abbau bestehender Belastungen bereits mit plant.

E-Government gemeinsam voranbringen

Effizienzpotenzial nutzen: Unternehmen haben mit vielen Behörden auf unterschiedlichen Ebenen Kontakt. Durch Steuer- und Statistikmeldungen, Arbeitgebermeldepflichten, Gewerbean- und -ummeldungen kommt ein mittelgroßes Unternehmen jährlich auf rund 200 Verwaltungskontakte, die jeweils in unterschiedlicher Weise bedient werden müssen. Dies führt zu erheblichen Bürokratiebelastungen und verursacht betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten. Der Normenkontrollrat hat bereits 2015 in seinem Gutachten zu E-Government errechnet, dass hier Einsparungen von mehr als 30 Prozent möglich sind.

Deutschland schneidet im europäischen Vergleich schlecht ab. Zu häufig wird nicht nutzerorientiert, sondern aus der Binnensicht der Verwaltung gedacht. Im Ergebnis bleibt das E-Government-Potenzial zum großen Teil ungenutzt: E-Rechnung, elektronisches Gerichts- und Verwaltungspostfach, De-Mail oder der neue Personalausweis sind Lösungen, die in der Praxis bisher kaum bei den Unternehmen angekommen sind. Das liegt zum einen an fehlenden Standards in den IT-Infrastrukturen und unzureichender Kommunikation sowie Koordination zwischen föderalen Ebenen – zum anderen an der nur mitunter gering ausgeprägten Anwenderfreundlichkeit.

Was zu tun ist: Der gebündelte Zugang zu Verwaltungsleistungen und das Ausschöpfen von Digitalisierungspotenzialen führt zu einer Verringerung von Bürokratiekosten – nach Zahlen von 2017 in Höhe von rund sechs Mrd. Euro pro Jahr. Denn Unternehmen müssten u. a. ihre IT-Systeme nicht permanent an unterschiedliche Anforderungen der Verwaltungen anpassen.

Das 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund, Länder und Kommunen dazu, ihre bislang isolierten Online-Verwaltungsdienste in einem gemeinsamen Portalverbund – bzw. einer Digitalisierungsplattform – bis 2022 zusammenzuführen. Es beschleunigt aber nur dann die Digitalisierung im öffentlichen Raum, wenn Bund und Länder ihre politische Verantwortung für eine gemeinsame, ebenenübergreifende Lösung konsequent wahrnehmen. Verwaltungsleistungen sind eine Basisinfrastruktur für die Wirtschaft, hier wäre ein föderaler Wettbewerb der Lösungen nicht der richtige Ansatz, denn er führt zu erhöhten Kosten für die Unternehmen. Im Ergebnis sollten Unternehmen flächendeckend einheitlich Verwaltungsdienste über ein zentrales Servicekonto abwickeln können.

Der IT-Planungsrat spielt eine wesentliche Rolle als zentrales Koordinations- und Kooperationsgremium. Er benötigt jedoch mehr Kompetenzen und effektive Entscheidungsmechanismen. Die

100 meistgenutzten Verwaltungsleistungen für Unternehmen sollten 2022 auch tatsächlich flächendeckend online zur Verfügung stehen. Dringend erforderlich sind gleiche regulatorische Rahmenbedingungen: Die Länder sollten die E-Government-Gesetze einheitlich umsetzen.

Hohes Effektivitätspotenzial liegt bereits in der Ausgestaltung von Gesetzen vor deren Verabschiedung. Ein hilfreiches Werkzeug, um den legislativen Akt zukunftsfähig zu gestalten, ist der E-Government-Prüfleitfaden von Normenkontroll- und IT-Planungsrat. Er sollte verbindlicher Teil der Geschäftsordnungen von Bund und Ländern werden.

Behörden sollten Unternehmen über Möglichkeiten zur Digitalisierung informieren und diese leicht zugänglich machen sowie die elektronische Archivierung unterstützen. Ebenso bedarf es eines zielgerichteten Engagements von Bund und Ländern, um elektronische Siegel als Instrument für einen vertrauensvollen elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Verwaltungen und Unternehmen zu etablieren. Nach der Überprüfung sollten unnötige Schriftformerfordernisse zügig abgeschafft werden.

Die IHK-Organisation trägt hierzu bei unter anderem durch:

- Vorschlagslisten zum Bürokratieabbau auf nationaler und EU-Ebene
- Information und Unterstützung des Normenkontrollrats über praxisbezogene bürokratische Hürden für Unternehmen und Einschätzungen zu Bürokratiekosten
- interaktive Checklisten in Zusammenarbeit mit den Behörden zur Erleichterung rechtlicher Pflichten
- Unterstützung der Unternehmen bei Digitalisierung, E-Rechnung und E-Vergabe