

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft

Der Bundesrat hat in seiner 823. Sitzung am 16. Juni 2006 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein:

1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Bundesregierung, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen von kostenträchtigen bürokratischen Belastungen frei zu stellen und dadurch neue Handlungsspielräume zu schaffen. Dies verbessert die Chancen auf Investitionen, Innovationen und Beschäftigung in der Bundesrepublik, da unnötige Bürokratie und Überregulierung mitursächlich für die derzeitige strukturelle Wachstumsschwäche in Deutschland sind. Durch den Abbau von Bürokratie können die Unternehmenskosten reduziert, die Reaktionsgeschwindigkeit erhöht und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gestärkt werden.

Die vorgelegten Maßnahmen sind ein wichtiger erster Schritt in diese Richtung.

2. Die Bundesregierung wird gebeten, neben den vorgesehenen Änderungen im Datenschutz-, Statistik- und Steuerrecht kurzfristig weitergehende substanzielle Entlastungen mit einer breiten Wirkung für alle Branchen des Mittelstandes vorzunehmen. Hierbei sind insbesondere die konkreten, aus der unternehmerischen Praxis heraus erarbeiteten Vorschläge der IHK-Organisation zum Abbau bürokratischer Belastungen über den bisherigen Umfang hinaus zu prüfen und gegebenenfalls umzusetzen.

Die IHK-Organisationen haben hierzu im Dezember 2005 einen Katalog von 28 Vorschlägen vorgelegt, die aus der Praxiserfahrung heraus Hemmnisse

benennen, die in einem ersten Schritt zur Entlastung des Mittelstandes abgebaut werden müssten. Der vorliegende Gesetzentwurf hat diese Vorschläge nur in geringem Maße aufgegriffen. Daher sollten die Vorschläge der IHK-Organisationen zeitnah in einem weiteren Gesetz zur Entlastung des Mittelstandes einbezogen werden.

3. Die Anhebung des Schwellenwertes für die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten von 4 auf 9 Beschäftigte (Artikel 1) stellt eine wichtige Entlastungsmaßnahme für die Unternehmen dar. Die gesetzlichen Vorschriften, die eine Pflicht des Unternehmers zur Bestellung von Beauftragten begründen, sollten insgesamt einer kritischen Überprüfung auf ihre Notwendigkeit insbesondere für kleine und mittlere Betriebe zugeführt werden. Die Pflicht zur Bestellung von Beauftragten betrifft in vielen Fällen selbst kleinste Unternehmen und sorgt in vielen Betätigungsfeldern für erheblichen bürokratischen Aufwand. Sie umfasst z. B. Beauftragte für den Umwelt- und Brandschutz, für die Sicherheit, Überwachung der Hygiene, den Laserschutz, die allgemeine Sicherheit, für Gefahrgut und den Gewässerschutz. Das Beauftragtenwesen insgesamt sollte daher auf den Prüfstand gestellt werden.

Zu den Einzelschriften:

4. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 4d Abs. 3 BDSG)

Artikel 1 Nr. 1 ist wie folgt zu fassen:

'1. In § 4d Abs. 3 wird das Wort "vier" durch das Wort "neun" ersetzt.'

Als Folge ist

in Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc wie folgt zu fassen:

'cc) Satz 6 wird wie folgt geändert:

aaa) Nach dem Wort "unterliegen" wird ein Komma eingefügt und werden die Wörter "erheben, verarbeiten oder nutzen" durch die Wörter "automatisiert verarbeiten" ersetzt.

bbb) Vor dem Wort "Arbeitnehmer" werden die Wörter "mit der automatisierten Verarbeitung beschäftigten" eingefügt.'

Begründung:

Die in Artikel 1 Nr. 1 vorgeschlagene Formulierung hätte zur Folge, dass bei der Feststellung der Pflicht zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten in den Unternehmen zukünftig nicht nur auf die beschäftigten Arbeitnehmer abgestellt wird, sondern z. B. auch die Geschäftsführer o. ä. bei der Berechnung einzubeziehen wären. Damit würde der Kreis der von der Pflicht befreiten Unternehmen faktisch verkleinert werden. Die gewollte Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von bürokratischen Verfahren kann mit einem auf die Anzahl der Arbeitnehmer bezogenen Schwellenwert besser erreicht werden.

Überdies hätte ein Abstellen auf Personen auch zur Folge, dass z. B. Vereine mit ehrenamtlich Tätigen, die mit PC-Unterstützung arbeiten, von der Regelung betroffen wären. Diese Ausweitung auf einen bisher freigestellten Bereich widerspricht dem grundsätzlich verfolgten Ziel der Verminderung bürokratischer Belastungen.

Die Änderung in Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe a Doppelbuchstabe cc ist eine notwendige Folgeänderung.

5. Zu Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b Doppelbuchstabe bb (§ 4f Abs. 2 Satz 3 BDSG),
Buchstabe c (§ 4f Abs. 4a Satz 1 BDSG)

Artikel 1 Nr. 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe b Doppelbuchstabe bb ist § 4f Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 zu streichen.
- b) In Buchstabe c § 4f Abs. 4a Satz 1 sind nach dem Wort "Leiter" die Wörter "der öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stelle" einzufügen und die Wörter "bei der öffentlichen oder nicht-öffentlichen Stelle" durch das Wort "dort" zu ersetzen.

Begründung:

Der im Entwurf vorgeschlagene § 4f Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 BDSG-E ist systemfremd und aus sich heraus kaum verständlich. Insbesondere wird aus dem Regelungszusammenhang nicht klar, welche "Kontrolle" gemeint ist. Wegen des Zusammenhangs zu den Aufgaben und Befugnissen des Datenschutzbeauftragten nach den Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes sollte eine Klarstellung im einschlägigen Regelungszusammenhang - § 4g BDSG - erfolgen (s. Ziffer 7).

Bei dem Vorschlag zu § 4f Abs. 4a Satz 1 BDSG-E handelt es sich um eine redaktionelle Änderung.

6. Zu Artikel 1 Nr. 3 und 4 (§ 4g Abs. 1 Satz 3, § 38 Abs. 1 Satz 2 BDSG)

In Artikel 1 sind die Nummern 3 und 4 zu streichen.

Begründung:

Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Entlastung der Wirtschaft darf nicht zu einem Personalmehrbedarf bei den Datenschutzaufsichtsbehörden führen. Ein wesentlicher Personalmehrbedarf wäre notwendigerweise gegeben, wenn der Gesetzgeber für die Kontrollbehörden ausdrücklich eine Beratungspflicht einführen würde. Eine solche Regelung würde auch dem Anliegen des Bürokratieabbaus und der Deregulierung zuwiderlaufen.

7. Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe a - neu - (§ 4g Abs. 1 Satz 4 -neu- BDSG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 2 folgende Nummer einzufügen:

'3. § 4g wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 1 wird folgender Satz angefügt:

"Die Kontrollbefugnisse des Beauftragten für den Datenschutz erstrecken sich auch auf personenbezogene Daten, die einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis, insbesondere dem Steuergeheimnis nach § 30 der Abgabenordnung, unterliegen." '

Begründung:

§ 4g Abs. 1 BDSG ist in Konsequenz des Streichungsvorschlags zu § 4f BDSG-E um einen neuen Satz 4 zu ergänzen (vgl. Ziffer 5).

8. Zu Artikel 1 Nr. 3 Buchstabe b - neu -, c - neu - (§ 4g Abs. 2 Satz 2 und 3, Absatz 2a - neu - BDSG)

In Artikel 1 Nr. 3 sind nach Buchstabe a - neu - folgende Buchstaben anzufügen:

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

aa) In Satz 2 werden die Wörter "Im Fall des § 4d Abs. 2 macht der Beauftragte für den Datenschutz" durch die Wörter "Der Beauftragte für den Datenschutz macht" ersetzt.

bb) Satz 3 wird gestrichen.

c) Nach Absatz 2 wird folgender Absatz 2a eingefügt:

"(2a) Soweit bei einer nicht-öffentlichen Stelle keine Verpflichtung zur Bestellung eines Beauftragten für den Datenschutz besteht, hat der Leiter der nicht-öffentlichen Stelle die Erfüllung der Aufgaben nach § 4g in anderer Weise sicherzustellen."

Begründung:

Auch wenn eine nicht-öffentliche Stelle zur Bestellung eines Beauftragten für den Datenschutz nicht verpflichtet ist, entbindet sie dies nicht von ihrer Pflicht als verantwortliche Stelle, Datenschutzvorkehrungen zu treffen. Aufgaben, die nach § 4g BDSG vom Beauftragten für den Datenschutz wahrzunehmen sind, müssen in diesem Fall in anderer Weise erledigt werden, z. B. die EG-rechtlich vorgegebene Pflicht, jedermann eine Beschreibung der automatisierten Verfahren verfügbar zu machen. Dies hat der Leiter der nicht-öffentlichen Stelle sicherzustellen.

9. Zu Artikel 2 (§ 203 Abs. 1 Nr. 7 StGB)

In Artikel 2 ist § 203 Abs. 1 Nr. 7 wie folgt zu fassen:

"7. Beauftragten für den Datenschutz, der von einer der in den Nummern 1 bis 6 oder Absatz 2 genannten Personen oder der Einrichtung, in der diese Personen beschäftigt sind, hierzu bestellt worden ist"

Begründung:

Die Entwurfsfassung stellt einen unzutreffenden Bezug her. Der Datenschutzbeauftragte ist nicht Beauftragter der jeweiligen Person, die in den Nummern 1 bis 6 bzw. § 203 Abs. 2 StGB genannt ist. Ausweislich des BDSG wird er von der betreffenden "Stelle" (die eine natürliche Person sein kann, aber nicht sein muss) bestellt. Dies muss im Gesetzeswortlaut Niederschlag finden.

10. Zu Artikel 3 (Änderung der Altholzverordnung)

Der Bundesrat begrüßt die praxisgerechte Erleichterung der Deklaration von Altholz, insbesondere in den Fällen, in denen nur wenige Altholzarten zu deklarieren sind.

Er weist darauf hin, dass die Bestimmungen zur elektronischen Nachweissführung nach dem Inkrafttreten der überarbeiteten Nachweisverordnung in diesen Fällen entsprechend angewendet werden sollten.

11. Zu Artikel 8 Nr. 01 - neu - (§ 14 UStG)

Der Bundesrat bittet im Interesse eines weiteren Bürokratieabbaus, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die praxisgerechtere Ausgestaltung der umsatzsteuerlichen Regelungen zur Rechnungsstellung in § 14 UStG, insbesondere der Anforderungen an die Ausstellung von Rechnungen auf elektronischem Weg, zu prüfen.

Begründung:

Die geltenden Regelungen zur umsatzsteuerlichen Rechnung (§ 14 UStG) verursachen wegen ihrer Relevanz für den Vorsteuerabzug des Leistungsempfängers teilweise einen erheblichen bürokratischen Aufwand, ohne dass dem auf fiskalischer Seite ein messbarer Nutzen gegenüber steht. So ist der Vorsteuerabzug aus Rechnungen, die per Telefax übermittelt wurden, derzeit nur eingeschränkt und unter kasuistischen Bedingungen möglich, für eine Rechnungserteilung auf elektronischem Weg wird die in der Praxis unübliche und teure qualifizierte Signatur verlangt. Vergleichbare Hürden bestehen für den Vorsteuerabzug aus Rechnungen in Papierform nicht, obwohl diese nicht betrugssicherer sind. Um den zunehmenden Bedarf nach elektronischem Informationsaustausch Rechnung zu tragen, sollten daher weitere, im Hinblick auf die Betrugsbekämpfung sichere, Verfahren zugelassen werden. Außerdem sollte die Rechnungserteilungspflicht für steuerfreie Leistungen, aus denen kein Vorsteuerabzug möglich ist, und das Erfordernis einer zusätzlichen Sammelabrechnung bei im elektronischen Datenaustausch übermittelten Rechnungen, mit dem keine zusätzliche Betrugssicherheit erreicht wird, gestrichen werden. Mit einer praxisgerechteren Ausgestaltung der umsatzsteuerlichen Anforderungen in § 14 UStG könnte so ein weiterer Abbau von Bürokratiehürden erreicht werden.

12. Zu Artikel 8 Nr. 02 - neu - (§ 15 UStG)

Der Bundesrat bittet zur Herstellung von Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmer, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die Angleichung des § 15 UStG an die höchstrichterliche Rechtsprechung zu prüfen.

Begründung:

Die früheren Vorsteuerabzugsbeschränkungen für Bewirtungs- und Umzugskosten sind in Folge höchstrichterlicher Rechtsprechung wegen EU-Rechtswidrigkeit nicht mehr anzuwenden. Dennoch schließt § 15 UStG diese Kosten vom Vorsteuerabzug weiterhin aus. Zur Herstellung von Rechtssicherheit für die betroffenen Unternehmer sollte § 15 UStG dahingehend bereinigt werden.

13. Zu Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe a (§ 15a Abs. 3 Satz 3 UStG)

In Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe a ist § 15a Abs. 3 Satz 3 zu streichen.

Begründung:

- a) Die Anpassung des § 15a Abs. 3 UStG an die Bestimmungen zur Steuerbarkeit der unentgeltlichen Wertabgabe im Fall der Entnahme eines Wirtschaftsguts, in das vor der Entnahme ein Bestandteil eingegangen ist, ist nicht zwingend erforderlich. Artikel 20 der 6. EG-Richtlinie enthält keine entsprechende Regelung.
- b) Die Frage der Werterhöhung führt nicht zur Vereinfachung. Sie bereitet sowohl den Unternehmern als auch der Finanzverwaltung Mehrarbeit, da zunächst nach Durchführung der Maßnahme festgestellt werden muss, ob diese zur Werterhöhung des Wirtschaftsguts geführt hat. Ist die Werterhöhung zu bejahen, ist eine Überwachung für die Dauer des Berichtigungszeitraums vorzunehmen. Tritt im Berichtigungszeitraum dann eine Änderung der Verhältnisse ein, ist die Frage der Werterhöhung erneut zu prüfen, da eine Vorsteuerberichtigung nur durchzuführen ist, wenn die bei Durchführung der Maßnahme festgestellte Werterhöhung noch nicht verbraucht ist. Dieses wird in vielen Fällen ohne Einschaltung eines Bausachverständigen nicht möglich sein.

Es ist zu erwarten, dass die Frage der Werterhöhung häufig zu Rechtsbehelfsverfahren führen wird.

14. Zu Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe a (§ 15a Abs. 3 Satz 3 UStG)

In Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe a ist § 15a Abs. 3 Satz 3 wie folgt zu fassen:

"Eine Berichtigung ist nur vorzunehmen, wenn das Berichtigungsobjekt im Sinne von Satz 1 oder Satz 2 zu einer im Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse noch nicht vollständig verbrauchten Werterhöhung des Wirtschaftsguts geführt hat."

Begründung:

Mit dem im Gesetzentwurf der Bundesregierung vorgesehenen neuen Satz 3 soll die Regelung an die Bestimmungen zur Steuerbarkeit der Entnahme eines Wirtschaftsguts, in das vor der Entnahme ein Bestandteil eingegangen ist, angepasst werden. Die Regelung ist jedoch lückenhaft, denn durch die Verwendung des Begriffs "Berichtigungsobjekt" wird lediglich ein Bezug zum neuen Satz 2 hergestellt, welcher diesen Begriff erstmals verwendet. Die Regelung muss jedoch gleichermaßen für die in § 15a Abs. 3 Satz 1 UStG geregelten Sachverhalte gelten. Daher ist eine Bezugnahme sowohl auf Fälle des Satzes 1 als auch auf Fälle des neuen Satzes 2 erforderlich.

Darüber hinaus ist die Wortgruppe "im Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse" innerhalb des Satzes nach hinten zu verschieben. Grund ist die zu § 3 Abs. 1b UStG ergangene Rechtsprechung: Danach muss bei Leistungsbezug eine Werterhöhung eingetreten sein; bei der späteren Entnahme des Wirtschaftsgutes wird dann geprüft, ob diese Werterhöhung verbraucht ist oder nicht. Wenn eine Anpassung an die Entnahmebesteuerung erreicht werden soll, muss daher für die Frage einer noch vorliegenden Werterhöhung auf den Zeitpunkt der Änderung der Verhältnisse abgestellt werden.

15. Zu Artikel 11 Nrn. 1a - neu - ,1b - neu - (§ 14 Abs. 6 Satz 1, Satz 1a - neu - , Abs. 8 Satz 1, Satz 1a - neu - GewO)

In Artikel 11 sind nach Nummer 1 folgende Nummern einzufügen:

'1a. Absatz 6 wird wie folgt geändert:

- a) In Satz 1 werden das Wort "fallweise" und der Halbsatz ", soweit dies zur Erfüllung der in ihre Zuständigkeit fallenden Aufgaben erforderlich ist" gestrichen.
- b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Die Datenübermittlung gemäß Satz 1 ist im elektronischen Abrufverfahren zulässig, wenn technisch sichergestellt ist, dass der Abruf von

Daten die nach Satz 1 zulässige Einsicht nicht überschreitet und Veränderungen an dem Inhalt des Registers nicht vorgenommen werden können."

1b. Absatz 8 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 werden die Wörter ", wenn der Auskunftsbegehrende ein berechtigtes Interesse an der Kenntnis der Daten glaubhaft macht" gestrichen.

b) Nach Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Die Datenübermittlung gemäß Satz 1 ist im elektronischen Abrufverfahren zulässig, wenn technisch sichergestellt ist, dass der Abruf von Daten die nach Satz 1 zulässige Einsicht nicht überschreitet und Veränderungen an dem Inhalt des Registers nicht vorgenommen werden können."

Begründung

Zu Ziffer 1b:

Mit der Änderung wird der Zugang für nicht-öffentliche wie auch öffentliche Stellen zu den drei Grunddaten (Name, betriebliche Anschrift und angezeigte Tätigkeit) wesentlich vereinfacht. Gegenwärtig müssen die Antragstellerinnen und Antragsteller eine schriftliche Anfrage stellen und dabei ein berechtigtes Interesse nachweisen. Die Beantwortung der Anfragen erfolgt ebenfalls schriftlich.

Durch die Einführung eines Online-Verfahrens können eine erhebliche Beschleunigung des gesamten Vorgangs erreicht und bürokratischer Aufwand sowohl bei den Anfragenden wie auch in den Gewerbebehörden vermieden werden. Allein in Berlin beantworten die Gewerbebehörden z. B. jährlich weit über 500.000 Gewerbeauskünfte.

Der Änderung steht auch kein schützenswertes Interesse des betroffenen Gewerbetreibenden entgegen, insbesondere nicht aus datenschutzrechtlicher Sicht, da diese Daten ohnehin meist öffentlich zur Verfügung stehen. Darüber hinaus verlangen beispielsweise § 21 MRRG und § 9 HGB keine Geltendmachung eines berechtigten Interesses für die Auskunftserteilung. Ein Grund für die Unterscheidung ist hier nicht ersichtlich.

Zu Ziffer 1a:

Die Änderung des § 14 Abs. 6 GewO ist eine Folgeänderung, da sichergestellt werden muss, dass die Behörden nicht grundlos schlechter gestellt werden als die Bürger.

16. Zu Artikel 11 Nr. 1c - neu - (§ 14 Abs. 8 Satz 2 GewO)

Die Bundesregierung wird aufgefordert, zeitnah eine gesetzliche Regelung zu erarbeiten, die es den Gewerbebehörden ermöglicht, im elektronischen Abrufverfahren auch Anfragen zum erweiterten Datensatz nach § 14 Abs. 8 Satz 2 GewO zu bearbeiten.

Begründung:

Ein Großteil der Anfragen bei den Gewerbebehörden ist auf Auskunft aus dem erweiterten Datensatz gerichtet. Bei den Antragstellern handelt es sich vielfach um Anwälte und Personen ähnlicher Berufsgruppen, die z. B. die private Anschrift für Klageverfahren benötigen. Durch die nach geltendem Recht notwendige Einzelprüfung ergeben sich erhebliche zeitliche Verzögerungen, die durch ein elektronisches Abrufverfahren vermieden werden könnten. Ein elektronisches Abrufverfahren würde z. B. für Rechtsanwaltskanzleien erhebliche Erleichterungen mit sich bringen.

Eine umfassende Freigabe des erweiterten Datensatzes nach § 14 Abs. 8 Satz 2 GewO kommt aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht in Betracht. Es ist daher ein Verfahren zu entwickeln, das einerseits den Interessen der Gewerbetreibenden an der Sorgfalt im Umgang mit den Daten Rechnung trägt, andererseits aber auch die technischen Möglichkeiten der modernen Kommunikationsmittel zur Verfahrensbeschleunigung und –vereinfachung nutzt. Dies wäre ein weiterer wichtiger Schritt im Zuge der Weiterentwicklung des e-governments.