



ZDH
ZENTRALVERBAND DES
DEUTSCHEN HANDWERKS

Deutscher Bundestag
18. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Ausschussdrucksache 18(9)1043
29. November 2016

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf eines zweiten Bürokratieentlastungsgesetzes

Berlin, 28. November 2016

Stellungnahme zum Entwurf eines zweiten Bürokratieentlastungsgesetzes

Allgemeine Anmerkungen

Der vorliegende Gesetzentwurf zeugt vom unverminderten Engagement der Bundesregierung für einen kontinuierlichen Abbau bestehender bürokratischer Belastungen. Dabei wird – wie bereits beim vorherigen Bürokratieentlastungsgesetz – der Fokus auf die Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen gerichtet. Angesichts der strukturellen Nachteile kleiner Betriebe und deren überproportionaler Bürokratiebelastung ist diese Zielrichtung der richtige Ansatz.

Dies gilt ebenfalls für die Breitenwirkung der Vorschläge. Anders als beim ersten Bürokratieentlastungsgesetz ist der vorliegende Entwurf nicht durch Änderungen von Detail- und Spezialvorschriften geprägt. Stattdessen werden Maßnahmen mit allgemeiner Geltung vorgeschlagen, die zwar für den einzelnen Betrieb keine große Entlastung mit sich bringen, die dafür aber eine Vielzahl an Unternehmen erreichen und somit Wirkung in der Fläche entfalten.

Angesichts der bereits fortgeschrittenen Legislatur war es wichtig, dass der Entwurf für ein zweites Bürokratieentlastungsgesetz zeitnah in den parlamentarischen Prozess eingebracht wurde, damit die zielführenden Vorschläge schnellstmöglich in Kraft treten können. Zudem trägt der Gesetzentwurf der Kritik des Handwerks am Referentenentwurf gezielt Rechnung. So ist es richtig, dass der Gesetzgeber – wegen der damit verbundenen unerwünschten gesamtwirtschaftlich relevanten Nebeneffekte – von der Anhebung der Umsatzgrenze bei der sog. Kleinunternehmer-Regelung, § 19 UStG, absieht.

Neben der Entlastung der Wirtschaft verfolgt der Gesetzentwurf den Bürokratieabbau im Bereich der Verwaltung. Abgesehen von vereinzelt Maßnahmen zum E-Government, die in ihrer Ausgestaltung jedoch recht unkonkret bleiben, werden Änderungen der Handwerksordnung (HwO) angestrebt. Diese schaffen erforderliche Rahmenbedingungen für eine zeitgemäße und effiziente Aufgabenerfüllung der Handwerkskammern.

Insgesamt enthält das zweite Bürokratieentlastungsgesetz gute Ansätze und richtige Maßnahmen. Der ZDH unterstützt das Vorhaben zum weiteren Bürokratieabbau und zur Verbesserung der Rechtsetzungsabläufe und bewertet die Vorschläge im Einzelnen wie folgt:

Artikel 3: Verkürzung der steuerlichen Aufbewahrungsfrist von Lieferscheinen, § 147 Absatz 3 Satz 2 AO

Zukünftig soll die Aufbewahrungsfrist von empfangenen Lieferscheinen, die keine Buchungsbelege nach § 147 Absatz 1 Nummer 4 AO sind, mit dem Erhalt der Rechnung enden. Für abgesendete Lieferscheine, die keine Buchungsbelege nach Absatz 1 Nummer 4 sind, soll die Aufbewahrungsfrist mit dem Versand der Rechnung enden. Bislang gilt für Lieferscheine eine allgemeine Aufbewahrungspflicht von sechs Jahren.

Die vorgesehene Verkürzung ist ihrem Gedanken nach ein richtiger Ansatz. Die langjährige Aufbewahrung von Dokumenten stellt für Betriebe insgesamt eine erhebliche Belastung dar und bindet finanzielle sowie räumliche Kapazitäten. Die Verkürzung der Aufbewahrungsfrist für Lieferscheine ist jedoch vor dem Hintergrund des

§ 31 Abs. 1 UStDV problematisch. Gemäß § 31 Abs. 1 UStDV kann eine Rechnung aus mehreren Dokumenten bestehen. Damit können notwendige Rechnungsangaben auch in Lieferscheinen enthalten sein. Um den Vorsteuerabzug nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 UStG geltend machen zu können, muss eine vollständige Rechnung vorgelegt werden. Enthält der Lieferschein zwingende Rechnungsangaben, muss dieser ebenfalls beigelegt und aufbewahrt werden. Der Lieferschein wird damit zum Rechnungsbestandteil und in der Regel in der Folge zum Buchungsbeleg und unterliegt der zehnjährigen Aufbewahrungspflicht.

Zukünftig muss deshalb bei eingehenden Lieferscheinen differenziert werden, ob sie Rechnungsbestandteil sind oder nicht. Dies ist von den Betrieben in jedem Einzelfall zu prüfen, so dass es fraglich ist, ob diese Entlastungsmöglichkeit wegen der Gefahr einer Versagung des Vorsteuerabzugs durch eine zu frühe Vernichtung in der Praxis eine Wirkung entfalten wird.

Angesichts dessen sollte eine Änderung des § 147 Abs. 3 Satz 2 AO überdacht werden.

Artikel 8: Änderung der Handwerksordnung

§ 9 Abs. 1 HwO

§ 9 HwO enthält eine Verordnungsermächtigung des BMWi. Auf ihrer Basis wurde die EU/EWR-Handwerk-Verordnung (EU/EWR HwV) erst kürzlich vollständig überarbeitet. Im europäischen Recht sind mit Blick auf die Anerkennung von Berufsqualifikationen neue Regelungen zum Europäischen Berufsausweis sowie zum Vorwarnmechanismus eingeführt. Gleichwohl diese bisher keine größere Praxisrelevanz erfahren haben, ist es richtig, die Verordnungsermächtigung des § 9 HwO zu ergänzen, damit das BMWi etwaigen zukünftigen Handlungserforder-

nissen Rechnung tragen kann. Dies gilt etwa für die denkbare Einführung des Europäischen Berufsausweises für einzelne Handwerksberufe. Dem BMWi ist es dann auf Grundlage der Verordnungsermächtigung möglich, die EU/EWR HwV zeitnah, sachgerecht und unbürokratisch durch eine entsprechende Verordnung zu ergänzen.

§ 17 Abs. 1 S. 1 HwO

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass den Handwerkskammern künftig sämtliche Dokumente vorzulegen sind, die zur Prüfung der Eintragung in die Handwerksrolle und zur Aufrechterhaltung der Eintragung in der Handwerksrolle erforderlich sind. Dieser richtige Gedanke ist in seiner jetzigen Formulierung auch sprachlich gelungen. Die vorgenommene Ergänzung hinsichtlich der Prüfung bereits bestehender Eintragungen ist äußerst praxisrelevant und ermöglicht den Handwerkskammern eine umfassende Prüfung der Sachlage.

§ 91 Abs. 1 HwO

Der Entwurf ergänzt den gesetzlichen Aufgabenkatalog der Handwerkskammern. Zum Zweck der inhaltlichen Klarstellung sieht der Gesetzentwurf redaktionelle Änderungen zum vorherigen Referentenentwurf vor. Hierbei ist insbesondere die ersatzlose Streichung der sprachlichen Begrenzung der Berufsausbildung gelungen. Es ist richtig, die Maßnahmen zur Förderung und Durchführung der Berufsbildung nicht auf technische und betriebswirtschaftliche Aspekte zu beschränken.

§ 105 Abs. 2 Nr. 12 HwO, § 106 Abs. 2 S. 2 HwO

Die korrespondierenden Ergänzungen in § 105 Abs. 2 Nr. 12 HwO und § 106 Abs. 2 S. 2 HwO erhöhen die Handlungsflexibilität der Hand-

werkskammern bei Veröffentlichungen ihrer Beschlüsse. Darüber hinaus können sie zusätzlich zu Kostenersparnissen führen. Wichtig ist insbesondere, den Handwerkskammern die Entscheidung über die Art und Weise der Veröffentlichung zu überlassen und nicht den Weg über elektronische Medien vorzuschreiben.

Aus redaktionellen Gründen sollte die Formulierung in § 106 Abs. 2 S. 2 HwO wie folgt lauten: „oder ~~die~~ elektronischen Medien“.

Anlage D zur HwO

Die im Entwurf vorgesehenen Änderungen der Anlage D tragen den Bedürfnissen einer zeitgemäßen Kommunikation zwischen Handwerkskammern und ihren Mitgliedern Rechnung. Eine moderne Selbstverwaltung setzt effiziente und bürokratiearme Handlungsstrukturen voraus. Durch die Ergänzung der Anlage D ist es Handwerkskammern künftig möglich, auf gesetzlicher Grundlage praxisrelevante Kontaktdaten ihrer Mitglieder zu erheben. Die bisher erforderliche Einholung einer datenschutzrechtlichen Einwilligung wird damit obsolet. Sowohl für Handwerksbetriebe als auch für Handwerkskammern stellt dies eine spürbare Entlastung dar, ohne datenschutzrechtliche Interessen der Handwerksbetriebe zu beeinträchtigen.

In diesem Zusammenhang ist es von großer Bedeutung, dass sich das Auskunftsrecht von Dritten nach § 6 HwO nicht auf sämtliche neu ergänzte Daten erstreckt. Es ist unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten richtig, dass die Privatanschrift sowie die elektronischen Kontaktdaten des Betriebsinhabers und des Betriebsleiters nicht an Dritte herausgegeben werden dürfen.

Die im Einzelnen aufgeführten Angaben erfassen wichtige Daten, die für die Kommunikation und die Aufgabenerfüllung der Handwerkskam-

mern relevant sind. Der Gesetzentwurf muss jedoch sprachlich bezüglich des Begriffs „Firmierung“ konkretisiert werden [Nr. 9. a) bb), ccc); Nr. 9 a) cc) aaa); Nr. 9 a) dd) aaa)]. Der Begriff der Firmierung bezieht sich rechtlich auf die handelsrechtliche Bezeichnung, die nach HGB im Handelsregister einzutragen ist. Die Firma wird aber bereits heute von der Anlage D erfasst. Wie die Begründung des Entwurfs ausführt, soll hiermit aber nicht die handelsrechtliche Firma, sondern die Bezeichnung des Betriebs im Geschäftsverkehr erhoben werden dürfen, die nicht als Firma im Handelsregister eintragungsfähig ist (sog. *Etablissementbezeichnung*). Die Etablissementbezeichnung wird vom Gesetzentwurf für die Eintragung natürlicher Personen bereits vorgesehen. Zwecks sprachlicher Kohärenz sollte dieser Begriff einheitlich auch für einzutragende juristische Personen, Personengesellschaften und handwerkliche Nebenbetriebe eingeführt und das Wort „Firmierung“ an den oben genannten Stellen ersetzen.

Darüber hinaus sind die zur Ergänzung vorgesehenen Daten um eine Angabe zu erweitern. Nach dem Gesetzentwurf sollen Antragsteller auf Eintragung in die Handwerksrolle den Handwerkskammern sämtliche Daten zur Verfügung stellen, die zur Prüfung der Eintragung in die Handwerksrolle und zur Aufrechterhaltung der Eintragung erforderlich sind. Zu diesem praxisrelevanten Zweck sieht der Entwurf eine Ergänzung von § 17 HwO vor (siehe oben). Für die Aufgabenerfüllung der Handwerkskammern ist es jedoch wichtig, das Fortbestehen der Eintragungsvoraussetzungen auch im Nachgang der Eintragung in die Handwerksrolle überprüfen zu können. Aus diesem Grund ist es erforderlich, dass korrespondierend zur Erhebung sämtlicher eintragungsrelevanter Dokumente die Handwerkskammern diese Dokumente nach erfolgter Eintragung auch speichern dürfen, solange sie zur Überprüfung erforderlich sind. Zu diesem

Zweck ist eine entsprechende Ergänzung der Anlage D notwendig.

Artikel 9: Änderungen des Sozialgesetzbuchs Viertes Buch

Das Handwerk hat die Vorverlegung des Fälligkeitstermins der Sozialversicherungsbeiträge 2006 seitdem stets kritisiert. Durch diese Regelung entsteht vielen Unternehmen ein spürbar höherer bürokratischer Aufwand im Vergleich zur Fälligkeit im Folgemonat – abgesehen von dem monatlichen vorzeitigen Liquiditätsentzug, der vor allem für Unternehmen mit längerfristigen Zahlungszielen ein Problem darstellt.

Viele Handwerksbetriebe haben keine verstetigten Einkommen für ihre Arbeitnehmer und schätzen daher die Entgelte. Einige Handwerksbetriebe wenden vor diesem Hintergrund die Ausnahmeregelung des "erleichterten Beitragsverfahrens" an und legen den Wert des Vormonats zugrunde. Dies entlastet sie aber nur von der Schätzung, nicht von der notwendigen Korrektur der Werte im Folgemonat.

Während viele Handwerksbetriebe die bestehenden Regelungen kritisieren und andere Verfahren vorziehen würden (z.B. das auch vom Handwerk vorgeschlagene "Vormonatsmodell"), hat sich bei anderen Handwerksbetrieben das verwendete Verfahren (Schätzung, erweitertes Beitragsverfahren) "eingespielt" und wird nicht mehr als zusätzliche Belastung empfunden. Diese Handwerksbetriebe lehnen jegliche obligatorische Verfahrensumstellung mit Nachdruck ab. Daher hat der ZDH mit Blick auf neue Lösungsansätze stets die Optionalität bei Erhalt der bestehenden Ansätze als Voraussetzung gefordert.

Zu den geplanten Änderungen in § 23 Abs. 1 SGB IV:

Die 2006 vorverlegte Fälligkeit bedeutet, dass vor allem Handwerksbetriebe, bei denen die Löhne der Beschäftigten z. B. aufgrund von Überstunden oder sonstigen Zuschlägen erst am Ende des Monats feststehen, die Höhe der Sozialversicherungsbeiträge in der Regel zu Beginn des letzten Monatsdrittels schätzen müssen. Nur unter bestimmten Voraussetzungen (§ 23 Abs. 1, Satz 3 SGB IV: Mitarbeiterwechsel, variable Entgeltbestandteile) können sie hierbei den Vormonatswert zugrunde legen (= erweitertes Beitragsverfahren).

Vor dem Hintergrund der mit der vorverlegten Fälligkeit verbundenen zusätzlichen bürokratischen Belastung setzt sich der ZDH seit Jahren für Änderungen bei diesem Verfahren ein. Im letzten Jahr hat das Bundeskanzleramt zusammen mit dem Normenkontrollrat ein Bürokratiemessungsprojekt zu diesem Thema beim Statistischen Bundesamt in Auftrag gegeben. Auf Basis der Projektergebnisse wird im Rahmen des BEG II das erweiterte Beitragsverfahren nun für alle geöffnet. Der Vormonatswert kann zugrunde gelegt werden, ohne dass bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Laut Berechnungen des Statistischen Bundesamtes können hierdurch Bürokratiekosten in Höhe von bis zu 64 Mio. Euro eingespart werden.

Im Gegensatz hierzu würde eine komplette Rückverlegung der Fälligkeit der Sozialversicherungsbeiträge Einsparungen an Bürokratiekosten im Umfang von 81 Mio. Euro pro Jahr insgesamt ermöglichen.

Die geplante Öffnung des erweiterten Beitragsverfahrens wird eine erste spürbare bürokratische Erleichterung für einige Handwerksbetriebe mit sich bringen, da damit der Aufwand des monatlichen Schätzens entfallen würde. Eine

monatliche Korrektur des Vormonatswertes wird aber in der Regel noch weiterhin nötig sein, so dass diese bürokratische Belastung bestehen bleiben wird.

Positiv ist zu bewerten, dass eine Öffnung des erweiterten Beitragsverfahrens Rechtssicherheit für die Betriebe bringt, da die aktuellen Anwendungsvoraussetzungen in der Praxis nicht immer als eindeutig empfunden werden.

Die im BEG II geplanten Erleichterungen stellen zusammenfassend einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar.

Vorschläge zur Bürokratieentlastung

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält verschiedene Ansätze zur Entlastung der Wirtschaft. Um dem erforderlichen Abbau bestehender unnötiger Bürokratie spürbar Vorschub zu leisten, bedarf es jedoch weiterer Maßnahmen. Zur Erreichung der Zielsetzung einer Entlastung kleiner und mittelständischer Betriebe sind insbesondere die folgenden Maßnahmen im Bereich des Steuerrechts geeignet.

Anhebung der Grenze für die Ist-Versteuerung, § 20 UStG

Kleine und mittlere Betriebe, die für gewöhnlich über eine geringe Eigenkapitalquote verfügen, sind in besonderer Weise auf eine ausreichende Liquidität zur Vorfinanzierung und Abwicklung ihrer Aufträge angewiesen. Eine erhebliche Einschränkung der Liquidität resultiert aus dem Umsatzsteuerrecht. Es verpflichtet Betriebe, die Umsatzsteuer bereits bei Leistungserbringung abzuführen – auch wenn noch kein Zahlungseingang vorliegt (Soll-Versteuerung). Das führt – neben den Auswirkungen auf die Liquidität – zu einer gravierenden Steuerungerechtigkeit. So können größere Unternehmen im geltenden

Regime umgekehrt Liquiditätsvorteile dadurch erzielen, dass sie ihre Rechnung spät bezahlen, die Vorsteuern aber bereits gegenüber dem Finanzamt geltend machen.

Um der Situation kleiner und mittlerer Betriebe Rechnung zu tragen und "Liquiditätsfallen" zu vermeiden, hat der Gesetzgeber eine Umsatzgrenze eingeführt, bis zu der eine Ist-Versteuerung möglich ist (d.h. die Umsatzsteuer muss erst abgeführt werden, wenn der Kunde die Rechnung bezahlt). Die Ist-Versteuerungsgrenze wurde durch das Dritte Umsatzsteuer-Änderungsgesetz zum 1. Januar 2012 bundesweit dauerhaft auf 500.000 Euro festgeschrieben. Sie wird jedoch von immer mehr mittelständischen Betrieben überschritten, weil die Umsätze aufgrund höherer Material- und Energiepreise steigen.

Vorschlag:

Die Umsatzgrenze bei der Ist-Versteuerung sollte auf 600.000 Euro angehoben werden. Damit kann nicht nur ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Liquidität der Betriebe geleistet werden. Insbesondere führt dies bei nicht-bilanzierenden Unternehmen zu spürbaren Entlastungen. Insofern wäre mit einer Anhebung der Umsatzgrenze auf 600.000 Euro auch eine Angleichung an die Bilanzierungsgrenze des § 141 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AO verbunden.

Datenbank zur Überprüfung der Gültigkeit der Bescheinigung USt 1 TG

Der Leistungsempfänger einer Bauleistung wird gem. § 13b Abs. 5 S. 2 UStG Schuldner der Umsatzsteuer, wenn ihm das Finanzamt eine Bescheinigung (USt 1 TG) darüber erteilt, dass er nachhaltig Bauleistungen erbringt. Ausweislich der Beschlussempfehlung und des Berichts des Finanzausschusses des Deutschen Bundes-

tags zum Kroatienanpassungsgesetz vom 25.7.2014 wird der Leistungsempfänger auch dann Steuerschuldner, wenn er die ihm erteilte Bescheinigung nicht verwendet. Zudem stellt das Gesetz klar, dass die Bescheinigung nur mit Wirkung für die Zukunft zurückgenommen oder widerrufen werden kann.

Vorschlag:

Damit sich Bauunternehmer über die Gültigkeit einer dem Leistungsempfänger erteilten Bescheinigung vergewissern können, erscheint es zielführend, dass die vom Finanzamt ausgestellten Bescheinigungen in einer Datenbank eingestellt werden und beim Bundeszentralamt für Steuern elektronisch zur Überprüfung der Gültigkeit abgefragt werden können. Einen solchen elektronischen kostenlosen Abfragedienst stellt das Bundeszentralamt für Steuern bereits für die Prüfung der Gültigkeit der Freistellungsbescheinigung im Sinne des § 48b EStG zur Verfügung.

Anhebung der Grenze bei der Sofortabschreibung von GWG und Abschaffung der Pool-Abschreibung (§ 6 Abs. 2 EStG)

Durch das Unternehmenssteuerreformgesetz führte der Gesetzgeber 2008 die sog. Pool-Abschreibung für geringwertige Wirtschaftsgüter (GWG) im Wert von 150 bis 1.000 Euro ein. Damit durfte nur noch bis 150 Euro sofort abgeschrieben werden. Darüber hinausgehende Anschaffungen waren über fünf Jahre im Rahmen des Pools abzuschreiben. Erst seit 2010 gilt wieder zusätzlich die Grenze von 410 Euro ohne Umsatzsteuer, welche bereits vor dem 31.12.2007 maßgeblich war.

Vorschlag:

Die Pool-Abschreibung ist für die Unternehmen mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden. Durch die Anhebung der Grenze für die Sofortabschreibung von bisher 410 Euro auf 1.000 Euro wäre die Pool-Abschreibung überflüssig. Die Erhöhung der Grenze auf 1.000 Euro lässt sich darüber hinaus zum einen damit begründen, dass die Höhe der Grenze seit Jahrzehnten nicht angepasst wurde und zum anderen als eine sachgerechte Anpassung an die Kaufpreisentwicklung.