

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage des Abgeordneten Detlev Schulz-Hendel (GRÜNE)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung namens der Landesregierung

Einrichtung einer externen Clearingstelle Teil 2: Ist die Clearingstelle Bürokratieabbau verfassungskonform?

Anfrage des Abgeordneten Detlev Schulz-Hendel (GRÜNE), eingegangen am 19.03.2020 - Drs. 18/6183
an die Staatskanzlei übersandt am 30.03.2020

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung namens der Landesregierung vom 30.04.2020

Vorbemerkung des Abgeordneten

Die Einrichtung einer externen Clearingstelle bei der Industrie- und Handelskammer (IHK) und der damit verbundene frühe Zugang zur Rechtsetzung könnte Artikel 57 Abs. 6¹ der Niedersächsischen Verfassung entgegenstehen. Darüber hinaus ergeben sich aus der Antwort auf die Anfrage „Einrichtung einer externen Clearingstelle - Zahlt Niedersachsen für Lobbyismus?“ (Drs. 18/5829) weitere Fragen.

Vorbemerkung der Landesregierung

Mit der Einrichtung einer Clearingstelle und dem damit verbundenen Clearingverfahren setzt die Landesregierung ihre dialogorientierte Wirtschaftspolitik fort. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkungen in Drucksache 18/5829 (Antwort auf die Kleine Anfrage Drs. 18/5702 „Einrichtung einer externen Clearingstelle - Zahlt Niedersachsen für Lobbyismus?“) verwiesen.

1. Aus welchen Gründen ist die Einrichtung einer Clearingstelle mit Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Verfassung vereinbar?

In Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Landesverfassung (LV) ist das Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände in Niedersachsen garantiert. Es genießt damit den höchstmöglichen landesgesetzlichen Rang. Es handelt sich hierbei um ein sogenanntes begrenztes Anhörungsrecht, das nur greift, wenn der Inhalt von Gesetzen und Verordnungen allgemeine Fragen betrifft, welche die Kommunen unmittelbar berühren. Das Anhörungsrecht privilegiert die Kommunen rechtlich gegenüber anderen Betroffenenengruppen sowie gegenüber sonstigen Körperschaften. Dies ist zulässig, weil die Spitzenverbände nicht rein private Interessensvertreter sind, sondern gleichsam einen partikularen Gemeinwohlbelang geltend machen. § 31 Abs. 1 Nr. 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien Niedersachsen (GGO) verbietet darüber hinaus untergesetzlich eine Anhörungspflicht der kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung zum Erlass allgemeiner Normen, darunter insbesondere Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Bei der GGO handelt es sich um kein Gesetz oder keine Verordnung im Sinne des Artikels 57 Abs. 6 NV. Die GGO stellt nach herrschender Meinung organschaftliches Innenrecht dar und bindet daher nur die Mitglieder der Landesregierung. Die von der Landesregierung am 17. März 2020 be-

¹ Im Wortlaut: Bevor durch Gesetz oder Verordnung allgemeine Fragen geregelt werden, welche die Gemeinden oder die Landkreise unmittelbar berühren, sind die kommunalen Spitzenverbände zu hören.

schlossene Ergänzung der GGO durch § 31 a neu bezieht sich auf regierungsinternes Handeln und verletzt somit die vorgenannten Beteiligungsrechte nicht. Des Weiteren kann hierzu ausgeführt werden, dass die Ergebnisse der Clearingverfahren im weiteren Gesetzgebungsprozess der transparenten Beratung aller am Gesetzgebungsprozess Beteiligten dienen und bürokratiearme Regelungsalternativen aufgezeigt werden sollen.

Die gutachterliche Stellungnahme der Clearingstelle hat empfehlenden, nicht bindenden Charakter. Die verfassungsrechtlich normierte Anhörung der kommunalen Spitzenverbände wird selbstverständlich wie gewohnt im Anschluss an das Clearingverfahren stattfinden; im Übrigen ist auch diese für den Gesetzgeber nicht bindend. Es wird zudem klarstellend darauf hingewiesen, dass die kommunalen Spitzenverbände bereits im Rahmen der Clearingverfahren die Möglichkeit erhalten sollen, Stellung zu den sie betreffenden Vorhaben zu nehmen.

Auch aus diesen Gründen stehen die Einrichtung der Clearingstelle sowie die damit beabsichtigte Durchführung von Clearingverfahren nach § 31 a GGO im Einklang mit der Niedersächsischen Landesverfassung.

2. Gab es hinsichtlich der geplanten Einrichtung einer externen Clearingstelle bei der IHKN eine rechtliche Prüfung seitens der Landesregierung und, wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Ja, die geplante Einrichtung einer externen Clearingstelle bei der IHKN wurde rechtlich durch die Landesregierung geprüft. Die Einrichtung ist rechtlich zulässig. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

3. Welche Verbände oder anderen zivilgesellschaftlichen Akteure haben sich mit der Forderung der Einrichtung einer externen Clearingstelle an das Wirtschaftsministerium gewandt (bitte mit Eingangs- und Antwortdatum auflisten)?

Im Rahmen der Aufstellung des „Handlungskonzepts Mittelstand und Handwerk“, das am 25. Juni 2019 veröffentlicht wurde, ist die Forderung nach Einrichtung einer Clearingstelle am 14. August 2018 explizit von der Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen erhoben worden. Von den Unternehmensverbänden Handwerk Niedersachsen e. V. und der Landesvereinigung Bauwirtschaft Niedersachsen wurde im Zuge der Erstellung des Handlungskonzepts darauf hingewiesen, dass bei der Gesetzesfolgenabschätzung gegenwärtig die zeitlichen und finanziellen Erfüllungsaufwände speziell für Klein-/mittelständische Betriebe unberücksichtigt blieben.

Zudem wurde die Absicht, eine Clearingstelle sowie Clearingverfahren einzuführen, am 29. Januar 2019, am 11. März 2019 sowie am 28. Juni 2019 von Vertretern der Unternehmensverbände Niedersachsen, der Industrie- und Handelskammer Niedersachsen sowie der Landesvertretung der Handwerkskammern öffentlich begrüßt.

Des Weiteren wurde die beabsichtigte Einrichtung der Clearingstelle von sämtlichen Mittelstands-/Handwerksvertretern positiv bewertet, die der Minister für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, Dr. Bernd Althusmann, am 28. November 2019 im Rahmen eines Termins im Gästehaus der Niedersächsischen Landesregierung empfangen hat.

4. Welche kritischen Einwände gab es vonseiten der Verbände oder anderer zivilgesellschaftlicher Akteure zur Einrichtung der Clearingstelle?

Öffentlich kritisiert wurde die Einrichtung einer Clearingstelle vom Vorsitzenden des DGB Bezirksverbands Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt, Herrn Dr. Mehrdad Payandeh, und von ver.di-Landesbezirksleiter Detlef Ahting (siehe dazu das „DGB Schlaglicht“ Nr. 07/2020 sowie den *Rundblick* vom 4. Februar 2020). Kritisiert wurden insbesondere der vermeintliche Aufbau von Bürokratie außerhalb der Verwaltung, die vermeintliche Aufgabe von ureigensten Verwaltungstätigkeiten, die Finanzierung durch Steuergelder sowie die von den Gewerkschaftsvertretern bezweifelte Neutralität der Aufgabenwahrnehmung durch die IHKN als Träger der Clearingstelle.

Zudem gab es kritische Hinweise zur Vereinbarkeit der Einrichtung der Clearingstelle mit Artikel 57 Abs. 6 der Niedersächsischen Landesverfassung. Hierzu wird u. a. auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Aus welchen Gründen wurde der Aufgabenbereich der Stabsstelle Bürokratieabbau nicht um den Aufgabenbereich der externen Clearingstelle erweitert, um „überflüssige Bürokratiekosten erst gar nicht entstehen“ zu lassen?

Die Clearingstelle bzw. die Clearingverfahren sollen von einer unabhängigen und weisungsfreien Stelle durchgeführt und deshalb außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung angesiedelt werden. Die Clearingstelle soll frei von vorhandenen hierarchischen Ministerialstrukturen sowie unabhängig von den einzelnen Interessen der Ressorts agieren können.

Die Stabsstelle Bürokratieabbau und die Clearingstelle werden daher künftig bewusst unterschiedliche Zielsetzungen verfolgen: Die Aufgabe der Stabsstelle Bürokratieabbau besteht darin, bestehende bürokratische Hemmnisse zu identifizieren und diese in Kooperation mit den fachlich zuständigen Ressorts, dem Bund oder Richtung EU zu reduzieren. Eine ebenso unterschiedliche Zielsetzung verfolgt die bei der Staatskanzlei angesiedelte AG Rechtsvereinfachung, diese ist für „bessere Rechtsetzung“ im formellen Sinne zuständig.

Bezüglich der Zielsetzung der Clearingstelle im Hinblick auf Vermeidung von Bürokratieaufbau im Entstehungsprozess wird auf die ausführliche Darstellung im Rahmen der Drucksache 18/5829 (Antwort auf die Kleine Anfrage in der Drs. 18/5702 „Einrichtung einer externen Clearingstelle - Zahlt Niedersachsen für Lobbyismus?“) verwiesen.

Zu der unter der Antwort zu Frage 4 genannten Kritik an der „Finanzierung der Clearingstelle durch Steuergelder“ ist anzumerken, dass bei einer Aufgabenerweiterung der Stabsstelle Bürokratieabbau um den Bereich einer Clearingstelle dieselben Personal- und Sachkosten entstanden wären, eine solche Konstruktion jedoch der oben genannten Zielsetzung der Neutralität und Unabhängigkeit zuwidergelaufen wäre.

6. Welches Ergebnis hatte die Prüfung einer Erweiterung des Aufgabenbereichs der Stabsstelle Bürokratieabbau im Vorfeld der Einrichtung der Clearingstelle?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Wie viele Personal-, Gutachter- und Sachkosten hat das Wirtschaftsministerium seit Beginn der 18. Legislaturperiode für das Thema Bürokratieabbau aufgewendet (bitte aufschlüsseln nach jeweiligem Haushaltstitel)?

Seit Beginn der 18. Legislaturperiode wurden Mittel in folgender Höhe für die Stabsstelle Bürokratieabbau aufgewendet (Stichtag 31. März 2020):

Gutachterkosten: keine,

Personalkosten: in Höhe von 250 745 Euro aus Kapitel 08 20 Titel 422 01,

Fortbildungskosten: in Höhe von 843 Euro aus Kapitel 08 20 Titel 525 01,

Reisekosten: in Höhe von 2 267,65 Euro aus Kapitel 08 01 Titel 527 01,

Sachkosten: in Höhe von 186,15 Euro aus Kapitel 08 01 Titel 541 11.

8. Welche konkreten Ergebnisse bzw. Vorschläge hat die Stabsstelle Bürokratieabbau seit ihrer Einrichtung vorgelegt, und welche daraus folgenden Maßnahmen wurden bis jetzt umgesetzt?

Die Stabsstelle Bürokratieabbau hat neben einem umfangreich zu erledigenden Tagesgeschäft - wie z. B. der ressortübergreifenden Vorbereitung von Redebeiträgen, dem Verfassen von Antworten an Externe in eigener Zuständigkeit sowie dem Erstellen von Antwortentwürfen für Minister und Staatssekretär, dem regelmäßigen Austausch mit Kammern und Verbänden, der fachlichen Vorbereitung themenspezifischer Tagesordnungspunkte der Plenarsitzungen des Landtages sowie von Amtschef- und Ministerkonferenzen, der Beobachtung von Richtlinien auf EU-Ebene und der Bundesgesetzgebung im Hinblick auf bürokratische Mehrbelastungen - u. a. die folgenden konkreten Vorschläge vorgelegt:

- Die Stabsstelle hat Ende 2018/Anfang 2019 an der unbürokratischen Ausgestaltung des Niedersächsischen Tariftreue- und Vergabegesetzes mitgewirkt. Der Verwaltungsaufwand für Wirtschaft und Vergabestellen wurde dadurch reduziert, insbesondere durch elektronische Verfahrensabläufe, die Vereinheitlichung der niedersächsischen Regelungen mit dem Bund und anderen Bundesländern sowie die Anhebung des Eingangsschwellenwertes von 10 000 Euro auf 20 000 Euro, womit vor allem Aufträge im „Alltagsgeschäft“ aufwandsärmer abzuwickeln sind. Das Gesetz wurde im November 2019 durch den Landtag verabschiedet.
- Anfang 2019 erfolgte eine Beteiligung an der Ausarbeitung des Vorschlags zur Verkürzung des Rechtswegs im Bereich des Hafenausbaus (Hafenplanungsbeschleunigungsgesetz). Der Gesetzentwurf wurde 2019 durch den Bundesrat verabschiedet und dem Deutschen Bundestag zugeleitet, die dortige abschließende Beratung und Beschlussfassung steht noch aus.
- Im Frühjahr 2019 wurde eine Bundesratsinitiative zur Anpassung der Datenschutzgrundverordnung initiiert. Die Initiative befindet sich im Bundesratsverfahren und wird zu gegebener Zeit modifiziert weiterverfolgt. Zahlreiche Erleichterungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) und Vereine wurden aufgrund der im parlamentarischen Raum angestoßenen Diskussion bereits im Herbst 2019 durch Bundesrat und Bundestag verabschiedet, so z. B. die Erhöhung der Mitarbeiterzahl von 10 auf 20 für die Notwendigkeit der Bestellung eines eigenen Datenschutzbeauftragten.
- Im Frühjahr 2019 wurde ein Vorschlag zur Ergänzung der GGO um eine Regelung zur 1 : 1-Umsetzung von EU-Richtlinien unterbreitet. Die Ressorts der Landesregierung haben den Vorschlag im Zuge einer Selbstverpflichtung im Sommer 2019 übernommen.
- Im Frühjahr 2019 wurden Vorschläge im Rahmen der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Bürokratieentlastungsgesetz III (BEG III) erarbeitet, so z. B. gemeinsame Anträge mit anderen Bundesländern zur Heraufsetzung des Grenzwertes für geringwertige Wirtschaftsgüter auf 1 000 Euro sowie die Einführung des digitalen Meldescheins im Hotelgewerbe. Das BEG III wurde durch Bundesrat und Bundestag im Herbst 2019 verabschiedet.
- Es erfolgte zudem gemeinsam mit anderen Bundesländern die Einbringung einer Bundesratsentschließung zum BEG III mit der Aufforderung an die Bundesregierung, die Bemühungen zum Bürokratieabbau zu intensivieren und weiter voranzutreiben, da das BEG III trotz sehr positiver Ansätze (s. o.) hinter den Erwartungen der Länder zurückgeblieben ist. Die Entschließung wurde durch den Bundesrat im Oktober 2019 verabschiedet.
- Seit Juni 2019 findet auf Initiative der Stabsstelle die Dialogreihe Bürokratieabbau mit Vertretern der niedersächsischen Wirtschaft statt.
- In Zusammenarbeit mit dem Finanzministerium, dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz und der NBank wurden im Sommer 2019 die Voraussetzungen dafür geschaffen, Förderungen wie z. B. den Digitalbonus, die Gründungsprämie oder das Gründungstipendium zukünftig vollständig online beantragen zu können. Dies erfolgte mit dem übergeordneten Ziel, alle Förderprogramme für KMU in einem sogenannten One-Stop-Shop bei der NBank anzubieten. Die Umsetzung des sogenannten One-Stop-Shops soll spätestens zu Beginn der neuen EU-Förderperiode erfolgen.

- Die Stabsstelle hat das Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz seit Sommer 2019 bei Vorschlägen zur Novellierung der Niedersächsischen Bauordnung und zur Umsetzung der Bedarfe aus dem Masterplan Digitalisierung unterstützt. Das Gesetzgebungsverfahren wird in Kürze auf den Weg gebracht.
- Seit November 2019 werden durch die Stabsstelle Vorschläge zur unternehmensfreundlicheren Ausgestaltung der sogenannten Bonpflicht mit der Fokussierung auf technische Lösungen ausgearbeitet, die die Belegausgabepflicht kurz-/mittelfristig entbehrlich machen sollen. Die Vorschläge und Überlegungen befinden sich fortlaufend in der Diskussion und werden regelmäßig aktualisiert.
- Es wurden Ende 2019 Vorschläge zur unbürokratischen Neufassung der Verordnung zur Durchführung des Stromsteuergesetzes gemacht. Die Beschlussfassung durch den Bundesrat erfolgte Anfang 2020.
- Eine Bundesratsinitiative zur A 1-Bescheinigung wurde in Abstimmung mit dem Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung im Februar 2020 mit dem Ziel in den Bundesrat eingebracht, kurzfristige und kurze Dienst- und Geschäftsreisen von bis zu einer Woche ohne A 1-Bescheinigung zu ermöglichen. Die Initiative befindet sich seitdem im Bundesratsverfahren.
- Ebenfalls im Februar 2020 wurde ein „Bürokratie-Melder“ auf der Homepage des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung eingerichtet.
- Die Einrichtung einer Clearingstelle zur Vermeidung von Bürokratie im Entstehungsprozess von Landesrecht wurde von der Landesregierung am 17. März 2020 beschlossen. Seitdem erfolgen die notwendigen weiteren Umsetzungsschritte.
- Vorschläge zur Verringerung und Vermeidung von Statistiklasten, u. a. im Rahmen von diversen Bund-Länder-Arbeitsgruppen, werden fortlaufend durch die Stabsstelle erarbeitet. Eine zeitnahe Umsetzung z. B. des „Once-only-Prinzips“ ist seitens des Bundes nunmehr avisiert.
- Vorschläge im Zuge der Corona-Krise, so z. B. zur Aussetzung / Flexibilisierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes oder auch zur Verlängerung der Meldezeiträume für zu übermittelnde Statistiken durch die Unternehmen, wurden im April 2020 an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bzw. das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übermittelt.

9. Wie schätzt die Landesregierung den durch die Stabsstelle Bürokratieabbau eingesparten bürokratischen Aufwand für Wirtschaft, Kommunen und Bürgerinnen und Bürger in den jeweiligen Maßnahmen ein?

Der eingesparte bürokratische Aufwand der oben genannten Tätigkeiten und Vorschläge wird von der Stabsstelle nicht explizit gemessen, weil er im Regelfall nicht bezifferbar und gerade bei neuen Gesetzen / Regelungen schwer messbar ist.

Beispielhaft genannt werden können jedoch die Einsparungen durch das zum 1. Januar 2020 in Kraft getretene BEG III, an dessen Beratung die Länder und damit auch die Stabsstelle Bürokratieabbau beteiligt waren (siehe auch Antwort zu Frage 8). Laut aktuellem Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung vom Januar 2020 werden die Erleichterungen für die Unternehmen hierdurch auf 1,1 Milliarden Euro geschätzt, was sich laut Statistischem Bundesamt gleichzeitig auch positiv auf die Erhebungen zur sogenannten Bürokratiebremse („One-in-one-out“-Regel) auswirkt.