

**B Ü R O K R A T I E**  
**N E U**  
**D E N K E N .**  
**F R E I**  
**R Ä U M E**  
**S C H A F F E N .**



**ZDH**  
ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS



**B Ü R O K R A T I E**  
**N E U**  
**D E N K E N .**  
**F R E I**  
**R Ä U M E**  
**S C H A F F E N .**

ZENTRALVERBAND DES DEUTSCHEN HANDWERKS  
**JANUAR 2020**



*„Es kann doch nicht sein, dass die Politik Jahr für Jahr Erfolge beim Bürokratieabbau verkündet und ich das Gefühl habe, dass die Belastung für meine Mitarbeiter und mich immer größer wird.“*

**HEINO FISCHER**, TISCHLER, KIEL

*„Mein Hauptproblem ist, dass jedes Jahr noch etwas Zusätzliches dazukommt. Es wird nicht weniger, sondern in allen Bereichen mehr!“*

**CHRISTIN JURISCH**, AUGENOPTIKERIN, AALEN

*„Um den ganzen Papierkram zu erledigen, sitze ich regelmäßig bis spätabends am Schreibtisch. Und am Wochenende sowieso. Das ist vertane Zeit, die ich lieber für kreative Tätigkeiten oder mit Freunden verbringen würde.“*

**MAXI HÄNSCH**, GALVANISEURIN, HAMBURG

*„Ich wünsche mir, dass die Verwaltung ihren Umgang mit Betrieben grundlegend ändert. Anstatt sich auf ihre Überwachungsfunktion und Bußgelder zu beschränken, sollte sie Unternehmen stärker als Partner wahrnehmen und sie unterstützen. Das klappt in anderen Ländern auch. Aber davon sind wir genauso weit entfernt wie von einem funktionierenden digitalen Rathaus.“*

**DR. FRANK-PETER MUSCHIOL**, BAUNTERNEHMER, BERLIN

*„Es ist einfach lästig. Ob bei den Steuern, beim Arbeitsschutz oder in welchem Bereich auch immer: Pausenlos ändert sich etwas. Man ist eigentlich die ganze Zeit damit beschäftigt, seine Betriebsprozesse anzupassen.“*

**MARCO JAEGER**, TISCHLER UND ARCHITEKT, SCHMALKALDEN





# F R E I R Ä U M E S C H A F F E N

Rechtssicherheit und einheitliche Regeln sind ein hohes Gut. Sie sind unerlässlich, um unsere komplexen Gesellschafts- und Wirtschaftsstrukturen zu ordnen und den rechtsstaatlichen Umgang mit Behörden zu gewährleisten.

Die damit verbundene bürokratische Belastung hat jedoch im Handwerk und im gesamten wirtschaftlichen Mittelstand ein kritisches Niveau erreicht. Überregulierung, unverständliche Vorschriften und unverhältnismäßige Maßnahmen binden betriebliche Ressourcen und hemmen Entwicklungspotenziale.

Die Maßnahmen der Bundesregierung beim Bürokratieabbau suchen in Europa und weltweit zwar durchaus ihresgleichen, kommen im betrieblichen

Alltag aber nach wie vor nicht an.

Die Handwerksorganisation hat über das gesamte Jahr 2019 im Austausch mit Handwerkerinnen und Handwerkern die für die betriebliche Praxis maßgeblichen Belastungsfaktoren ermittelt. Fest steht: Spürbare Entlastungen brauchen mehr politischen Mut und ein konsequenteres Handeln.

Das Handwerk sieht sieben Handlungsfelder und benennt jeweils konkrete Maßnahmen zur Bewältigung der betrieblichen Belastungskrise. Es ist an der Zeit, diese Vorschläge mit Entschlossenheit umzusetzen und betriebliche Freiräume zu schaffen.

Hans Peter Wollseifer  
Präsident



# BÜROKRATIE PRAXISGERECHT VERSTEHEN

Das Bürokratieverständnis der Praxis reicht deutlich weiter als der wissenschaftlich geprägte Bürokratiebegriff der Bundesregierung. Wichtige Belastungsfaktoren werden von der Politik nicht oder nicht ausreichend als Belastung berücksichtigt. Dies gilt insbesondere für das Europarecht und den Aufwand, den eine neue gesetzliche

Vorschrift einmalig (sog. einmaliger Umstellungsaufwand) für Betriebe verursacht. So bleibt beispielsweise die erhebliche Bürokratie der Datenschutz-Grundverordnung in der Betrachtung der Bundesregierung außen vor.



# **Der Bürokratiebegriff der Politik muss dem Belastungsverständnis der Praxis entsprechen.**



## **Maßnahmen:**

- Das Europarecht muss in der Entwicklung und statistischen Erhebung des Erfüllungsaufwands vollständig berücksichtigt werden.
- Der einmalige Umstellungsaufwand, der bereits heute gemessen wird, muss in das Belastungsvolumen des Erfüllungsaufwands einbezogen werden.
- Verordnungen der Bundesministerien sind zu berücksichtigen.
- Die Belastung durch den Verwaltungsvollzug von Bundesgesetzen ist bei der Betrachtung von Bürokratie stärker in den Blick zu nehmen.



**ZDH**  
ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS

# 2 ENTSCHLEUNIGUNG DER GESETZGEBUNG

Das Tempo, in dem neue Vorschriften eingeführt oder bestehende Regelungen geändert werden, ist rasant. Allein das Umsatzsteuergesetz wurde in den letzten zehn Jahren 32-mal in zahlreichen Punkten geändert. Weitere Änderungen sind bereits verabschiedet. Dabei bedeutet jede Gesetzesänderung

für Handwerksbetriebe großen Aufwand. Sie müssen prüfen, ob und wie sie von der Änderung betroffen sind. Sie müssen Maßnahmen zur Umsetzung treffen, gegebenenfalls Betriebsprozesse einführen oder anpassen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schulen und Meldungen an Behörden vornehmen.



**Handwerksbetriebe brauchen zeitliche Freiräume, in denen sie nicht ad hoc auf gesetzliche Änderungen reagieren müssen.**



## **Maßnahmen:**

- Gesetze sollten einheitlich an einem von zwei Stichtagen im Jahr (z. B. 1. Januar und 1. August) in Kraft treten.
- Gesetzesänderungen zu gleichgelagerten Sachverhalten sollten nicht unterjährig erfolgen.
- Einführung einer Mindestfrist zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten eines Gesetzes von drei Monaten, um erforderliche Umsetzungsmaßnahmen ergreifen zu können.



**ZDH**

ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS

# 3 SELBST- ERKLÄRENDE GESETZE

Muss ein Werkunternehmer einen Verbraucher nach Kauf- oder nach Dienstleistungsrecht über sein Widerrufsrecht belehren? Wann gilt ein Handwerker als Hersteller nach der Medizinprodukte-Richtlinie? Bei der Verwendung welcher Verpackungen müssen sich Handwerksbetriebe bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister anmelden?

Fragen, die selbst Expertinnen und Experten vor Schwierigkeiten stellen.

Allzu oft erhalten Handwerksbetriebe von Rechts- und Steuerberatern keine klare Antwort, da unterschiedliche Auslegungen möglich sind.



**Gesetze dürfen nicht für Rechtsanwälte oder Steuerberater geschrieben werden, sondern müssen adressatengerecht formuliert und gestaltet sein.**



## **Maßnahmen:**

- Verständliche, klare Adressatenbestimmung in der Gesetzesbegründung oder dem Gesetzesvorblatt.
- Einführung einer Betroffenheits-Checkliste: Wer ist Adressat? Was ist zu tun?
- Gesetzesänderungen redaktionell im Kontext zum bestehenden Gesetzestext darstellen.
- Alternative Gesetzgebungsredaktion: Gesetzesbegründung redaktionell im Nachgang zur jeweiligen Gesetzespassage anfügen.
- Änderungen an Gesetzentwürfen der Bundesregierung, die durch den Bundestag und den Bundesrat im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen werden, müssen samt ihren jeweiligen Begründungen in derselben Form wie der Gesetzentwurf selbst dargestellt und aufbereitet werden.

# 4 VERTRAUENS- GRUNDSATZ DER WIRTSCHAFT

Ob umfassende Dokumentationen beim Mindestlohn und Datenschutz oder ellenlange Informationspflichten gegenüber Verbrauchern und auf Websites: All diese aufwendigen Pflichten sind nur eingeführt worden, um die Machenschaften unseriöser Unternehmen einzudämmen. Fakt ist: Während sich keines der wenigen unseriösen

Unternehmen durch solche Formalitäten beeindrucken lässt, haben alle anderen Betriebe das Nachsehen.

Schlimmer noch: Das Misstrauen der Aufsichtsbehörden bei selbst geringfügigsten Pflichtverletzungen vergiftet das Klima zwischen Verwaltung und Wirtschaft zunehmend.



# **Es braucht einen grundlegenden Mentalitätswandel von Gesetzgebung und Verwaltungsvollzug hin zu mehr Vertrauen in die Rechtstreue von Betrieben.**



## **Maßnahmen:**

- Die Beweispflicht des Staats darf nicht als präventive Rechtfertigungspflicht der Wirtschaft aufoktroiert werden. Die Verwaltung muss den Rechtsbruch eines Betriebs beweisen, nicht der Betrieb sein rechtmäßiges Handeln.
- Revision aller relevanten Gesetze: Konsequente Streichung entsprechender Dokumentationspflichten, deren maßgeblicher Zweck darin besteht, die Rechtstreue im Fall von Prüfungen darlegen zu können.
- Erweiterte Gesetzesfolgenabschätzung: Bei anlassbezogener Gesetzgebung wegen Missbrauchsfällen ist das Ausmaß des Missbrauchs, insbesondere die Anzahl der Fälle, nachprüfbar zu erheben und ins Verhältnis zu den Gesetzesfolgen für alle – auch rechtstreuen – Adressaten zu setzen.



**ZDH**

ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS

# 5 LEBENSNAHE RECHTSETZUNG

Gesetze sind oft gut gemeint, aber an der Realität vorbei gemacht. Häufig fügen sich neue Vorschriften nicht passgenau in den bestehenden Rechtsrahmen ein, überfordern die Betriebe bei der Umsetzung oder sind zu unflexibel gestaltet, um in der Praxis unkompliziert angewendet zu werden.

Wenn beispielsweise in Bäckereien Eier verwendet werden, sind Eierschalen ein Abfallprodukt, das von landwirtschaftlichen Betrieben gerne zur Tierfütterung genutzt wird. Ohne entsprechende Registrierung als Futtermittelhersteller ist die Abgabe rechtlich unzulässig und wird von der Lebensmittelüberwachung konsequent geahndet. Eine entsprechende Ausnahmeregelung liegt auf der Hand, ist aber bislang nicht vorgesehen. Dabei sollen bis zum Jahr 2025 europaweit die Lebensmittelabfälle um 30 Prozent reduziert und bis 2030 sogar halbiert werden.



**Der Gesetzgeber muss das Wissen und die Erfahrung der Praxis stärker einbeziehen, um lebensnahe Auswirkungen seiner Vorschriften abschätzen zu können.**



## **Maßnahmen:**

- Etablierung eines Know-how-Transfers: Praktiker bringen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt der Gesetzgebungsvorbereitungen ihre Erfahrung und ihr Praxiswissen ein (Praxischeck).
- Stärkung und Ausweitung der Evaluierung bestehender Gesetze unter obligatorischer Einbeziehung der betroffenen Kreise
- Weiterentwicklung und Anwendung von Reallaboren und Testphasen.
- Verpflichtende Anwendung des KMU-Tests.



**ZDH**  
ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS

# 6 ENTFLECHTUNG DES PARAGRAFEN- DSCHUNGELS

Von Abfalltrennung über Gefährdungsbeurteilungen und Statistikpflichten bis hin zur Zertifizierung: Betriebe haben eine Unsumme an gesetzlichen Pflichten zu beachten und zu erfüllen. Es ist offenkundig, dass ein durchschnittlicher Handwerksbetrieb mit fünf bis zehn Mitarbeitern dies nicht bewältigen kann. Frustrierend sind dabei insbesondere solche Pflichten, die widersinnig sind und keinen nachvollziehbaren Nutzen haben. Dies gilt etwa für die mutterschutzrechtliche Gefährdungs-

beurteilung des Arbeitsplatzes, obwohl der Arbeitsplatz von einem Mann besetzt ist, genauso wie für das verpflichtende Vorhalten und Aktualisieren einer (Papier!-)Kladde in der Bäckerei, wobei sämtliche Daten in der Kasse elektronisch verfügbar sind, oder das Erfordernis einer zweiten Eichung von Geräten für die Kfz-Abgasuntersuchung, weil sich das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesverkehrsministerium in der Auslegung der Anforderungen uneinig sind.



**Entlastung bedeutet auch,  
Vorschriften konsequent  
und ersatzlos zu streichen.**



## **Maßnahmen:**

- Konsequente Umsetzung der Entlastungsvorschläge des Handwerks

Liste der Entlastungen unter:

[zdh.de/buerokratieabbau](http://zdh.de/buerokratieabbau)



- Das Lebenslagen-Modell darf nicht auf den Kontakt mit Behörden beschränkt, sondern sollte auf betriebsinterne Sachverhalte erweitert werden. Die Betriebsbefragung sollte Grundlage für weitergehende Entlastungsprojekte in der jeweiligen Lebenslage sein.



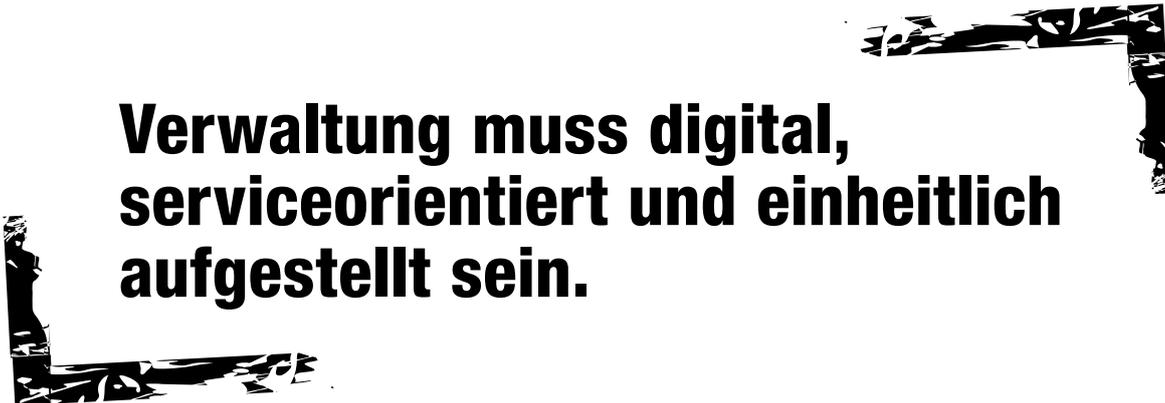
**ZDH**  
ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS



# EFFIZIENTER UND EINHEITLICHER VERWALTUNGS- VOLLZUG

Behörde ist nicht gleich Behörde. Dies erfahren Handwerksbetriebe zu ihrem Leidwesen allzu oft. Widersprüchliche Auskünfte, uneinheitliche Anforderungen und abweichende digitale Angebote. Dies entspricht nicht dem Bedarf nach einer kooperativen Verwaltung. Zudem ist der Verwal-

tungsvollzug ein Flickenteppich. Ob bei der Drucküberprüfung von Fettabscheidern, der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Bauvorhaben oder der Unterstützung bei Anträgen: Die Überprüfungs-, Genehmigungs- und Servicepraxis der Behörden weicht von Kommune zu Kommune ab.



**Verwaltung muss digital,  
serviceorientiert und einheitlich  
aufgestellt sein.**

## **Maßnahmen:**

- Angleichung der Nutzung von Ermessens- und Beurteilungsspielräumen durch transparente und verbindliche Prüfkriterien der Verwaltung.
- Einrichtung einheitlicher Ansprechpartner bei Anträgen und Verfahren, bei denen mehrere Behörden beteiligt sind.
- Redaktionelle Überarbeitung behördlicher Schreiben und Bescheide hin zu adressatengerechter Sprache.
- Einführung eines Anspruchs auf behördliche Unterstützung bei Antragstellungen und Genehmigungsverfahren.
- Adressatengerechte, online zugängliche Informationen über Verfahrensanforderungen, -verlauf und -dauer.
- Standardisierung von Formularen im Wege der Digitalisierung.

# IMPRESSUM

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.  
Abteilung Organisation und Recht

Mohrenstraße 20/21, 10117 Berlin

Telefon: 030/2 06 19-351

E-Mail: [recht@zdh.de](mailto:recht@zdh.de)

Internet: [www.zdh.de](http://www.zdh.de)



POSITIONSPAPIER

**BÜROKRATIE  
NEU  
DENKEN.  
FREI  
RÄUME  
SCHAFFEN.**