

**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 .**

**Maßnahmenpapier**

Berlin, März 2024

Zentralverband des Deutschen Handwerks  
Bereich Organisation und Recht  
+49 30 20619-350  
recht@zdh.de  
Lobbyregister: R002265

*„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 Beschäftigten 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, sollten 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 Muschiol, Bauunternehmer, 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

# Freiräume schaffen

Bürokratie ist für das Funktionieren unseres Rechtsstaats unerlässlich. Dort, wo es aber über das notwendige Maß hinausgeht, wird Bürokratie zu einem signifikanten Belastungsfaktor. Ursachen und Urheber unnötiger Bürokratie gibt es viele. Im betrieblichen Alltag von Handwerksbetrieben konzentrieren sich jedoch sämtliche Folgen und führen zu einer potenzierten Gesamtbelastung.

Die Belastungsintensität hat im Handwerk ein kritisches Niveau erreicht. Überregulierung, unverständliche Vorschriften und unverhältnismäßige Maßgaben binden betriebliche Ressourcen und hemmen Entwicklungspotentiale. Betriebsinhaberinnen und -inhaber sind zunehmend frustriert. Junge Menschen scheuen zudem immer öfter wegen der bürokratischen Anforderungen den Gang in die Selbständigkeit.

Bei der Bewältigung dieser Belastungskrise tritt die Politik auf der Stelle. Bisherige Maßnahmen sind angesichts zugleich neu eingeführter Bürokratie nicht geeignet, Entlastungseffekte zu generieren. Fest steht: Spürbare Entlastungen brauchen mehr politischen Mut, ein konsequenteres Handeln und eine ambitionierte Entlastungsstrategie. Das Handwerk sieht für eine solche erforderliche Entlastungsstrategie 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.

Jörg Dittrich  
Präsident

Holger Schwannecke  
Generalsekretär

# 1. Bürokratie praxissgerecht verstehen

Das Bürokatieverständnis 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.

## 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 mehr als 30-mal in zahlreichen Punkten geändert. 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 anpassen oder neu einführen, Beschäftigte 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. Juli) in Kraft treten.
- Gesetzesänderungen zu gleichgelagerten Sachverhalten sollten nicht unterjährig erfolgen.
- Einführung einer Mindestfrist zwischen Verabschiedung und Inkrafttreten eines Gesetzes, um erforderliche Umsetzungsmaßnahmen ergreifen zu können.

### 3. Selbsterklärende Gesetze

Muss eine Werkunternehmerin oder ein Werkunternehmer eine Verbraucherin oder einen Verbraucher nach Kauf- oder nach Dienstleistungsrecht über das Widerrufsrecht belehren? Wann gilt eine Handwerkerin oder ein Handwerker als Herstellerin oder 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 etwa von Rechts- und Steuerberatungen keine klare Antwort, da unterschiedliche Auslegungen möglich sind.

**Gesetze dürfen nicht für Rechtsanwältinnen und -anwälte oder Steuerberaterinnen und -berater 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 Gesetzesentwürfen der Bundesregierung, die durch den Bundestag und den Bundesrat im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens vorgenommen werden, müssen samt ihrer jeweiligen Begründungen in derselben Form wie der Gesetzentwurf selbst dargestellt und aufbereitet werden.

## 4. Vertrauensgrundsatz der Wirtschaft

Ob detaillierte Dokumentationen beim Mindestlohn und Datenschutz oder umfassende Informationspflichten gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern und auf Webseiten: All diese aufwendigen Pflichten sind nur eingeführt worden, um zweifelhafte Geschäftsmethoden unseriöser Unternehmen einzudämmen. Fakt ist: Während sich keines der wenigen unseriösen Unternehmen durch solche Formalitäten beeindruckt lässt, haben alle anderen Betriebe das Nachsehen. Schlimmer noch: Das Misstrauen der Aufsichtsbehörden bei selbst geringfügigsten Pflichtverletzungen belastet 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.

## 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 nach wie vor 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: Praktikerinnen und 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.



## 6. Entflechtung des Paragraphenschungels

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 Beschäftigten dies nicht bewältigen kann. Frustrierend sind dabei insbesondere solche Pflichten, die widersinnig sind und keinen nachvollziehbaren Nutzen haben. Dies gilt etwa für die mutterschutzrechtliche Gefährdungsbeurteilung 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.
- Den aktuellen [Vorschlagskatalog](#) finden Sie auf der Webseite des ZDH.
- Der richtige Ansatz des Lebenslagen-Modells muss wieder aufgenommen und inhaltlich erweitert werden. Es darf nicht auf den Kontakt mit Behörden beschränkt, sondern sollte auf betriebsinterne Sachverhalte erweitert werden. Betriebsbefragungen in diesem Kontext sollten Grundlage für weitergehende Entlastungsprojekte in der jeweiligen Lebenslage sein.

## 7. Effizienter und einheitlicher Verwaltungsvollzug

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 Verwaltungsvollzug 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.

---

**Ansprechpartner:** Dr. Markus Peifer  
Abteilung: Organisation und Recht  
+49 30 20619-353  
peifer@zdh.de · www.zdh.de

**Herausgeber:**  
Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.  
Haus des Deutschen Handwerks  
Mohrenstraße 20/21 · 10117 Berlin  
Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265  
EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit mehr als 5,6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland. Mehr unter [www.zdh.de](http://www.zdh.de)