

## Stellungnahme

# zum Gesetzentwurf für ein Bürokratieentlastungsgesetz IV

Berlin, Mai 2024

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

Lobbyregister: R002265  
EU Transparency Register: 5189667783-94

## I. Vorbemerkung

Das Ausmaß allein gesetzlich veranlasster Belastungen für Handwerksbetriebe hat ein mehr als kritisches Niveau erreicht. Die Jahresberichte der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrats weisen einen erheblichen Bürokratiewachstum aus. Viele Betriebsinhaberinnen und -Inhaber sind frustriert. Zunehmend werden Betriebe frühzeitig aufgegeben und der Versuch der Übergabe an die nächste Generation erst gar nicht in Angriff genommen. Immer mehr junge Meisterinnen und Meister scheuen konkret wegen der unvermindert steigenden Bürokratieanforderungen den Schritt in die Selbstständigkeit. Der Bürokratieaufwand im betrieblichen Alltag ist bereits seit langem keine schlichte Lästigkeit, sondern ein Belastungsfaktor für die Zukunftsfestigkeit des Handwerks und des wirtschaftlichen Mittelstands insgesamt.

Vor diesem Hintergrund werden die Bemühungen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau, die Zielsetzung des BEG IV und die darin vorgesehenen Maßnahmen grundsätzlich unterstützt. Der Entwurf bleibt jedoch hinter dem Entlastungsbedürfnis von Handwerksbetrieben und den Entlastungsmöglichkeiten des Gesetzgebers zurück. Sowohl die Anzahl der vorgesehenen Maßnahmen als auch ihre jeweils absehbaren Entlastungspotentiale sind trotz punktueller Verbesserungen zum vorherigen Referentenentwurf insgesamt kaum geeignet, Handwerksbetriebe spürbar zu entlasten. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Entwurf nur einen marginalen Bruchteil der über 200 im Rahmen der Verbändeumfrage eingereichten und vom Statistischen Bundesamt als umsetzbar bewerteten Vorschläge umfasst. Das von der Bundesregierung im Zuge der Verbändeabfrage anhand wissenschaftlicher Methodik durch das Statistische Bundesamt identifizierte Entlastungspotential muss ausgeschöpft werden. Das gilt insbesondere für Handwerksbetriebe, deren Belastung nicht aus wenigen großen Belastungsfaktoren resultiert. Vielmehr überfordert die inzwischen kaum überschaubare Summe an Vorschriften, Anforderungen und Maßgaben. Die betrieblichen und personellen Strukturen im Handwerk lassen zunehmend eine Erfüllung aller Regelungen faktisch nicht mehr zu.

Vom BEG IV muss als zentrales Entlastungspaket dieser Legislatur ein klares Signal an Handwerkerinnen und Handwerkern ausgehen. Getragen von der gemeinsamen Überzeugung, dass ein „weiter so“ keine Gestaltungsoption ist, muss der Gesetzgeber weitere Anstrengungen unternehmen. Das BEG IV bietet hierfür sowohl gesetzgebungstechnisch als auch politisch die Chance. Um dem Ziel wirksamer Entlastung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum BEG IV deutlich näher zu kommen, bedarf es aus Sicht des Handwerks der konsequenten Umsetzung folgender Punkte:

- Das Entlastungspotential der vorgesehenen Maßnahmen ist voll auszuschöpfen.
- Der Gesetzentwurf ist um ein Vielfaches der enthaltenen Maßnahmen zur ergänzen. Zumindest müssen sämtliche Vorschläge der Verbändeanhörung, die der Kategorie 1 und 2 zugerechnet wurden, Einzug in das BEG IV halten.
- Entlastung kann nur erreicht werden, wenn das Verhältnis aus Bürokratieabbau und neu eingeführter Bürokratie umgekehrt wird. Hierzu braucht es die ausnahmslose Anwendung des beschlossenen Belastungsmoratoriums sowie stringenter Maßnahmen besserer Rechtsetzung zur systematischen Belastungsvermeidung.

## II. Der Entwurf im Einzelnen

Die vorgesehenen handwerksrelevanten Entlastungsmaßnahmen zielen grundsätzlich in die richtige Richtung und sind zu unterstützen. Aus Zwecken der Übersichtlichkeit beschränken sich die nachfolgenden Anmerkungen auf Aspekte des Entwurfs, die aus Sicht des Handwerks einer Anpassung bedürfen.

### **Zu Art. 3 Nr. 1: § 147 Abs. 3 Satz 1 AO-E**

Die geplante Verkürzung der Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege von zehn auf acht Jahre gem. § 147 Abs. 3 Satz 1 AO-E stellt eine Entlastung für die Betriebe dar, die grundsätzlich zu begrüßen ist. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Dauer der Aufbewahrungsfristen nach § 147 Abs. 3 Satz 3 AO an den Ablauf der Festsetzungsfrist (§ 169 AO) geknüpft ist.

Vor diesem Hintergrund ist mit Blick auf die prognostizierte Entlastungswirkung zu bedenken, dass es zum einen in der Praxis durch die Regelungen zur Ablaufhemmung (§ 171 AO) zu verlängerten Aufbewahrungsfristen kommt. Zum anderen stellt die Einhaltung der Aufbewahrungsfristen die Steuerpflichtigen vor große Herausforderungen. So ist u.a. die Identifikation, welche Unterlagen im Einzelfall für welche Steuerfestsetzungen von Bedeutung sind, schwierig. Dies gilt auch in Bezug auf die Umsetzung der Aussonderung der betreffenden Unterlagen und Vernichtung in den Ablagesystemen. Daher werden die Steuerpflichtigen die Buchungsunterlagen in der Regel vorsorglich länger aufbewahren.

Gleichermaßen kann die geplante Verkürzung nur ein erster Schritt sein. Es sollten des Weiteren die handels- und steuerrechtlichen Aufbewahrungsfristen auf fünf Jahre verkürzt werden. Die Langzeitarchivierung der originären Formate in maschinell auswertbarer Form stellt sowohl technisch als auch bürokratisch eine erhebliche Herausforderung für Handwerksbetriebe dar.

### **Zu Artikel 11: Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung**

Die „Erleichterung“ bei der Unverträglichkeitsprüfung nach § 11 UVPG wird ihre Wirkung in der Praxis absehbar nicht voll entfalten können. So ist die in ihrer Zielrichtung zu unterstützende Verkürzung der Äußerungsfrist lediglich als „Kann“-Regelung gestaltet. Es mangelt insofern an einer verfahrensrechtlichen Verbindlichkeit. Stattdessen steht die Verkürzung im behördlichen Ermessen. In diesem Zusammenhang sollte die Verkürzung als verpflichtende „Ist“- oder zumindest als „Soll“-Regelung vorgesehen werden.

Zudem sind kürzere Fristen bei der Umweltverträglichkeitsprüfung lediglich in Fällen einer erneuten Beteiligung der Öffentlichkeit angedacht. Der Anwendungsbereich sollte zwecks Beschleunigung der Verfahren eine deutliche Erweiterung erfahren.

### **Zu Artikel 15 (Nr. 7): Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuchs**

Das Schriftformerfordernis für Gewerberaum-Mietverträge führte in der Vergangenheit im Bereich des Handwerks vereinzelt zu Rechtsstreitigkeiten mit unbilligen Ergebnissen, da rechtskundige Vermieter und Mieter die Unkenntnis des Vertragspartners über das bestehende Schriftformerfordernis ausnutzten, um unrentable oder überbewertete Verträge vor dem vereinbarten Zeitablauf entschädigungslos zu beenden. Gerade bei kleinen und mittleren Betrieben, die eine langfristige Planungssicherheit von oft mehr als zehn Jahren im Hinblick auf die angemietete Immobilie benötigen, konnte die „unrechtmäßige“ vorzeitige Beendigung des Mietvertrags zu enormen finanziellen Einbußen bis hin zur Existenzgefährdung führen. Für Vermieter bestand hingegen die Gefahr, dass die für den Mietzeitraum geplanten regelmäßigen Einnahmen, die beispielsweise für die Absicherung von Investitionen vorgesehen waren, verloren gingen. Der im Gesetzentwurf nachträglich eingefügte Regelungszusatz, dass ein Mietvertrag, der für längere Zeit als ein Jahr nicht in Textform geschlossen wird, als für unbestimmte Zeit geschlossen gilt, verstärkt diese Schutzfunktion.

Fraglich ist jedoch, ob die geplante Gesetzesänderung nicht zu anders gelagerten Rechtsstreitigkeiten führt, da sie dem Erwerberschutz nur unzureichend Rechnung trägt. Nach § 566 BGB ist ein Erwerber gesetzlich gezwungen, bestehende Mietverträge zu übernehmen. Bei einem Verzicht des Schriftformerfordernisses steht zu befürchten, dass wesentliche Nebenabreden zum Mietvertrag künftig nur mündlich getroffen werden. So könnte beispielsweise eine nachträgliche Änderung des Mietzinses oder die Änderung einer anderen wesentlichen wirtschaftlichen Rahmenbedingung dem Erwerber verborgen bleiben und damit ein unbekanntes finanzielles Risiko bereithalten. Die in der Gesetzesbegründung formulierte These, dass ein Erwerber in Zukunft hinreichend geschützt ist, da davon auszugehen ist, dass ein Großteil der Verträge weiterhin schriftlich oder in Textform abgefasst werden wird und ein Erwerber jedenfalls bei größeren Transaktionen eine Prüfung im Sinne einer Due Diligence durchführen wird, trägt für den Bereich des Handwerks nur bedingt, da Gewerberaum-Mietverträge unter Umständen zwar in Textform, in der Regel aber ohne eine Due Diligence Prüfung geschlossen werden.

Das mit dem Verzicht auf das Schriftformerfordernis im Gewerbemietrecht verknüpfte Anliegen ist insofern zwar nachvollziehbar. Jedoch geht damit ein nur unzureichender Schutz für Erwerber vermieteter Räumlichkeiten einher. Die Haftung des Veräußerers gegenüber dem Erwerber nach den allgemeinen Schadenersatzregelungen für schuldhaftige Pflichtverletzungen vermag daran nichts zu ändern. Es ist damit unsicher, ob die Regelung geeignet ist, nennenswert zum Bürokratieabbau beizutragen, ohne gleichzeitig vermehrt zu Rechtsstreitigkeiten zu führen.

### **Zu Artikel 35: Änderung des Mess- und Eichgesetzes**

Ungeachtet der in der Sache richtigen Abschaffung der Anzeigepflicht bleiben Probleme der Praxis vor Ort bestehen. So verlangen Eichämter nach Erfahrung von Handwerksbetrieben regelmäßig, dass auch bei in der Produktion verwendeten Waagen eine Eichung nach dem Mess- und Eichgesetz erfolgt, obwohl die Waagen nicht im geschäftlichen Verkehr eingesetzt werden. Nachteile für die Verbraucherinnen und Verbraucher sind durch ungeeichte Waagen in der Produktion nicht gegeben. Der Anwendungsbereich der

Eichpflicht sollte vor dem Hintergrund dieser Verwaltungspraxis und zum Zweck einer spürbaren Entlastungswirkung der Maßnahme klargestellt werden.

Beim Einsatz von Smart-Meter-Systemen ist die Erleichterung bei der Anzeigepflicht nach § 32 Mess- und Eichgesetz ebenfalls geeignet, eine bürokratische Entlastung zu schaffen. Jedoch ist aus Sicht des Handwerks zu berücksichtigen, dass die diesbezügliche Entlastungsrelevanz für Betriebe, insbesondere für solche des Elektrohandwerks, nur gering ist, da Smart-Meter, wie auch übrige Messeinrichtungen, regelmäßig von Messstellenbetreibern gestellt werden (beispielsweise den lokalen Stadtwerken).

#### **Zu Artikel 42: Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes**

Die vorgesehenen Änderungen zielen in die richtige Richtung. Jedoch bleibt fraglich, weshalb sich die Erleichterungen im BNatSchG ausschließlich auf Vorhaben an Eisenbahnschienen beschränken. In diesem Zusammenhang ist ein breiterer Ansatz geboten. So müssen entsprechende Erleichterungen für Infrastrukturprojekte (z.B. Netzausbau) grundsätzlich umgesetzt werden.

#### **Zu Artikel 44: Änderung des Nachweisgesetzes**

Die im Gesetzentwurf der Bundesregierung geplanten Änderungen bringen für die kleinen und mittleren Betriebe des Handwerks keine Entlastung, sondern führen vielmehr zu einer Verkomplizierung des Vertragswesens. Erst die im Nachgang getroffene politische Einigung, auch im Nachweisgesetz die Textform einzuführen, stellt eine spürbare Verbesserung dar. Diese Vereinbarung, die im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens noch formell einzubringen sein wird, ist ausdrücklich zu unterstützen.

Unverständlich ist jedoch, dass die Einführung der Textform keine Anwendung auf Betriebe in einem Wirtschaftsbereich oder Wirtschaftszweig gemäß § 2a Abs. 1 des SchwarzArbG finden soll. Der Gesetzesbegründung sind hierzu keine Gründe zu entnehmen. Nicht nachvollziehbar ist die Ausnahmeregelung zum einen deshalb, weil es keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass die Schriftform weniger manipulationsanfälliger ist als die Textform. Zum anderen ermöglicht die Textform effizientere Kontrollen bei Arbeiten vor Ort beim Kunden (z.B. auf Baustellen). So können beispielsweise in der Praxis Arbeitsverträge bei Baustellenkontrollen regelmäßig nicht geprüft werden, da die entsprechenden Dokumente mangels Mitführungspflicht vor Ort nicht vorliegen. Infolgedessen bedarf es zur Überprüfung eines weiteren Kontrollbesuchs in den Räumlichkeiten, wo die schriftlichen Unterlagen aufbewahrt werden. Ist der Arbeitsvertrag jedoch in Textform zugänglich, bestünde die Möglichkeit, hierauf vor Ort zuzugreifen.

Die Ausnahme von der Textform steht zudem in einem Wertungswiderspruch zu anderen gesetzlichen Regelungen. Der Entwurf des Berufsbildungsvalidierungs- und digitalisierungsgesetzes lässt etwa für Ausbildungsverträge auch im Baugewerbe die Textform zu. Die Differenzierung der Formerfordernisse für Ausbildungsverträge einerseits und Arbeitsverträge andererseits ist insbesondere mit Blick auf das Schutzbedürfnis nicht sachgerecht.

Die Aufrechterhaltung der Schriftform in Betrieben eines Wirtschaftsbereichs gemäß § 2a Abs. 1 des SchwarzArbG hemmt darüber hinaus die Digitalisierungsbestrebungen dieser Betriebe und wird dem Anspruch eines modernen Wirtschaftsstandorts nicht gerecht.

### **III. Ergänzende Entlastungsvorschläge**

#### **1. Elektronische Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung (eAU)**

##### Hintergrund:

Seit dem 1. Januar 2023 müssen Arbeitgeber die Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen ihrer Beschäftigten, die gesetzlich krankenversichert sind, elektronisch bei den Krankenkassen abfragen. Die Papiermeldung entfällt grundsätzlich. Dieses neue Verfahren der eAU ist jedoch weiterhin mit unnötigen Belastungen für Betriebe verbunden: Dass Beschäftigte keine AU-Bescheinigung vorlegen müssen, sondern die Betriebe die eAU bei der jeweiligen Krankenkasse des Arbeitnehmers abfragen müssen, funktioniert nicht in allen Fällen reibungslos und kann mit mehr Aufwand als das alte Verfahren verbunden sein.

##### Lösung:

Die derzeitige Verfahrensgestaltung einer Holschuld der Arbeitgeber muss zu einer Bringschuld der Krankenkassen umgekehrt werden. Das heißt, das Verfahren sollte so geändert werden, dass Krankenkassen den Arbeitgebern die eAU digital und automatisiert zukommen lassen. Etwaige datenschutzrechtliche Bedenken stehen diesem Verfahrensansatz grundsätzlich nicht entgegen.

#### **2. Arbeitsrecht: Abschaffung der Schriftform im Nachweisgesetz für alle Betriebe**

##### Hintergrund

Arbeitgeber sind bislang verpflichtet, die wesentlichen Vertragsbedingungen des Arbeitsverhältnisses schriftlich niederzulegen, die Niederschrift zu unterzeichnen und dem Arbeitnehmer auszuhändigen. Die Bundesregierung hat sich darauf verständigt, die Schriftform im Nachweisgesetz durch die Textform zu ersetzen. Diese wichtige und spürbar entlastende Maßnahme soll jedoch nicht für Betriebe gelten, die einem Wirtschaftsbereich oder Wirtschaftszweig gemäß § 2a Abs. 1 des SchwarzArbG zuzuordnen sind. Diese Beschränkung ist sachlich nicht gerechtfertigt. Zum einen gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Schriftform weniger manipulationsanfälliger ist als die Textform. Zum anderen ermöglicht die Textform effizientere Kontrollen bei Arbeiten vor Ort beim Kunden (z.B. digitaler Abruf der Dokumente auf Baustellen). Zudem steht die Ausnahme in einem Wertungswiderspruch zu anderen gesetzlichen Regelungen, die die Textform auch in diesen Branchen für Ausbildungsverträge zulassen (z.B. Entwurf des Berufsbildungsvalidierungs- und digitalisierungsgesetzes).

## Lösung

Die Einführung der Textform im Nachweisgesetz ist ausnahmslos für sämtliche Betriebe aller Branchen vorzusehen.

### **3. Belegausgabepflicht**

#### Hintergrund

Seit 2022 sind Betriebe verpflichtet, bei jedem Verkauf und bei jeder Dienstleistung einen Kassenbeleg auszugeben. Dies gilt nur dann nicht, wenn eine sog. offene Ladenkasse verwendet wird oder eine Befreiung von der Belegausgabepflicht durch das zuständige Finanzamt erteilt wurde. Rückmeldungen aus der Praxis zeigen, dass Anträgen regelmäßig nicht stattgegeben wird oder diese nicht beschieden werden.

Die Konzeption des Manipulationsschutzes durch den verpflichtenden Einsatz einer zertifizierten technischen Sicherheitseinrichtung sieht vor, dass ein Geschäftsvorgang bereits durch die erste Eingabe in das Kassensystem unveränderbar gesichert wird. In der Folge kommt es unabhängig von der Belegausgabe zu einer ausreichenden Nachprüfbarkeit der Besteuerungsmerkmale. Die überwiegende Zahl der ehrlichen Betriebe darf nicht unverhältnismäßig dadurch belastet werden, dass vom Gesetzgeber vorgesehene Befreiungsmöglichkeiten faktisch ins Leere laufen. Der Wille des Gesetzgebers darf nicht durch die Verwaltung unterlaufen werden.

#### Lösung

Das Bundesfinanzministerium sollte entweder in einem gesonderten Anwendungserlass zu § 148 AO Vorgaben für eine praxistaugliche Ausgestaltung der Befreiungsvorschrift vorsehen oder die Ausführungen im Anwendungserlass zu § 146a AO im Kapitel 6 „Belegausgabe“ überarbeiten. Bei Verkauf von Waren und der Erbringung von Dienstleistungen an eine Vielzahl nicht bekannter Personen sollte für Geschäftsvorfälle mit einem Entgelt von bis zu zehn Euro von einer Belegausgabepflicht abgesehen werden können, soweit gewährleistet ist, dass durch die fehlende Belegausgabe die Besteuerung nicht beeinträchtigt wird. Bei unbaren Zahlungen ist von einer Belegausgabepflicht abzusehen.

### **4. Rechtsanspruch auf verbindliche Auskunft durch Finanzbehörden einführen**

#### Hintergrund

Betriebe benötigen Rechts- und Planungssicherheit. Aufgrund der zunehmenden Komplexität des Steuerrechts sind sie u.a. auf verbindliche Auskünfte der Finanzverwaltung angewiesen. Bisher fehlt es jedoch an einem Rechtsanspruch auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft. Ferner sind auch bei Ablehnung einer verbindlichen Auskunft grundsätzlich Gebühren zu entrichten, deren Höhe sich am Gegenstandswert orientieren kann, obwohl der Antragsteller wegen der Ablehnung keinen Vorteil erlangt.

### Lösung

Es sollte ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer verbindlichen Auskunft geschaffen werden. Zudem sollte von einer Gebührenpflicht bei Ablehnung eines Antrags auf verbindliche Auskunft abgesehen werden. Zudem sind die Gebühren auf den Ausgleich der Verwaltungskosten zu beschränken.

## **5. Eintritt der Organschaft nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG nur auf Antrag**

### Hintergrund

Durch den in § 2 Abs. 2 Nr. 2 UStG geregelten Automatismus, wonach die Rechtsfolgen der Organschaft bei Vorliegen bzw. Nichtvorliegen der Voraussetzungen automatisch eintreten bzw. wegfallen, bestehen bei Betrieben große rechtliche Unsicherheiten. Nicht zuletzt wegen der Rechtsprechung des BFH, nach der bestimmte Personengesellschaften in das Unternehmen eingegliedert sein können, fällt eine rechtssichere und einfache Bestimmung der Organschaft immer schwerer. Aufgrund der strafbewehrten Verantwortung, die dem Organträger zukommt, ist dies von erheblicher praktischer Bedeutung.

### Lösung

Es ist ein Antragsverfahren zu befürworten, bei dem die Rechtsfolgen der Organschaft nur eintreten, wenn die umsatzsteuerrechtlichen Voraussetzungen für die Eingliederung eines Unternehmens in das Unternehmen des Organträgers vorliegen und die Organschaft beim Finanzamt beantragt wird. Ein Antragsverfahren bringt den Betrieben Rechtssicherheit: Sie haben es selbst in der Hand, ob bei Vorliegen der Organschaftsvoraussetzungen eine Organschaft vorliegen soll oder nicht. Gleichzeitig werden die Meldebedürfnisse der Finanzverwaltung erfüllt und die Zahl der (hinsichtlich der Organschaft) zu prüfenden Unternehmen wird eingeschränkt.

## **6. Abfallbeauftragter: Ausnahme für Kleinbetriebe**

### Hintergrund

Die Pflicht zur Bestellung eines betrieblichen Abfallbeauftragten führt insbesondere für Betriebe mit wenigen Mitarbeitern zu Belastungen. Die formalen Anforderungen des § 9 Abfallbeauftragten-Verordnung (AbfBeauftrV) an die Fachkunde des Beauftragten lassen nur besonders qualifizierte Personen zu, deren Lohnkosten die Gehälter durchschnittlicher Arbeitnehmer im Handwerk übersteigen. Hinzu kommen die Kosten sowie der Arbeitsausfall wegen regelmäßiger Schulungen. Dieser Aufwand ist bei Betrieben, bei denen nur geringe Mengen oder ungefährliche Abfälle vorhanden sind, mit Blick auf den Nutzen unverhältnismäßig. So bleibt der Betriebsinhaber trotz Bestellung eines Abfallbeauftragten für die rechtmäßige Entsorgung des Abfalls verantwortlich. Dem Abfallbeauftragten kommt lediglich eine Beratungsfunktion zu. Eine Ausnahme von der Bestellungsspflicht kann nach § 7 AbfBeauftrV nur auf Antrag und nach entsprechender Erforderlichkeitsprüfung der zuständigen Behörde vor Ort erteilt werden. Dieses Verfahren bedeutet



seinerseits bürokratischen Aufwand für Betriebe und Verwaltung und führt insbesondere zur einer uneinheitlichen Ausnahmepraxis.

#### Lösung

Bei kleinen Betrieben mit weniger als 50 Beschäftigten ist die Bestellung eines Abfallbeauftragten mit Blick auf dessen lediglich beratende Funktion und den finanziellen Aufwand unverhältnismäßig. Die Ausnahmvorschrift des § 7 AbfBeauftrV sollte entsprechend ergänzt werden.

## **7. Streichung der Anzeigepflicht für nicht gewerbsmäßige Transporte ungefährlicher Abfälle**

#### Hintergrund

Abfalltransporte sind den zuständigen Behörden nach der Verordnung über das Anzeige- und Erlaubnisverfahren für Sammler, Beförderer, Händler und Makler von Abfällen (AbfAEV) anzuzeigen. Eine Ausnahme gilt für Betriebe, bei denen der Transport nicht regelmäßig erfolgt. Dies wird nach § 7 Abs. 9 AbfAEV vermutet, wenn der Transport gefährlicher Abfälle eine Menge von zwei Tonnen pro Jahr und bei nicht gefährlichen Abfällen eine Menge von 20 Tonnen pro Jahr nicht übersteigt. Die Ausnahmvorschrift ist mit Blick auf die bürokratische Belastung erforderlich, da das Anzeigeverfahren neben dem zeitlichen Aufwand zusätzlich Gebühren in Höhe von 80 – 100 Euro verursacht. Zudem ist die Bestätigung der Anzeige beim Transport mitzuführen. Viele Betriebe, insbesondere des Elektrohandwerks, werden hiervon nicht erfasst, obwohl der Transport des nicht gefährlichen Abfalls lediglich eine notwendige Begleithandlung ihrer eigentlichen handwerklichen Tätigkeit ist und damit nicht regelmäßig erfolgt. Grund sind die Schwellenwerte.

#### Lösung

Der Schwellenwert der Ausnahmvorschrift nach § 7 Abs. 9 AbfAEV bezüglich der Anzeige von Transporten nicht gefährlicher Abfälle von mehr als 20 Tonnen jährlich ist nicht praxisgerecht. Anstatt die Vermutungsregelung nach der Menge des Abfalls zu richten, sollte sie an dem Geschäftszweck des Betriebs anknüpfen. Der Ausschlussgrund des nicht regelmäßigen Transports wird danach vermutet, wenn der maßgebliche Geschäftsgegenstand des Betriebs, der den Transport durchführt, in einem anderen Gegenstand als dem Transport von Abfällen besteht. Dies ist bei Handwerksbetrieben gerade nicht der Fall. Entsprechend der Ausnahmeregelung bei der Autobahnmaut, sind Betriebe, die ausschließlich Mitglied einer Handwerkskammer sind, von der Anzeigepflicht auszunehmen.

## **8. Berücksichtigung der geänderten Geringfügigkeitsschwelle auch im Künstlersozialversicherungsgesetz**

#### Hintergrund

Die Bagatellgrenze bei der Verwerterabgabe der Künstlersozialversicherung wurde bei ihrer Einführung in der damaligen Höhe der Geringfügigkeitsgrenze von 450 Euro (§ 24 Abs. 2 KSVG) festgelegt. Dieser Wert war insofern plausibel begründet. Mit dem Gesetz zur

Erhöhung des Schutzes durch den gesetzlichen Mindestlohn und zu Änderungen im Bereich der geringfügigen Beschäftigung wurde die Geringfügigkeitsgrenze zum 1. Oktober 2022 von 450 Euro auf 520 Euro angehoben und dynamisiert. Entsprechend der Anhebung des gesetzlichen Mindestlohns steigt auch die Geringfügigkeitsgrenze. Die Bagatellgrenze in 24 Abs. 2 KSVG wurde aber nicht analog angepasst.

#### Lösung

Vor diesem Hintergrund sollte auch im KSVG eine Anhebung der Bagatellgrenze von 450 Euro auf die jeweils geltende Geringfügigkeitsgrenze per Querverweis erfolgen.

## **9. Verschlankung der Dokumentationspflichten**

### Hintergrund

Die Pflicht zur Dokumentation der Kundenberatung ist ein Instrument, das sein Ziel in der Praxis nicht erreicht hat und zugleich zu enormen administrativen Belastungen führt. Obwohl § 127 SGB V eine Öffnungsklausel enthält und den Vertragsparteien die nähere Regelung überlässt, besteht zwischen den Krankenkassen Uneinigkeit darüber, ob von dem Erfordernis vollständig abgewichen oder lediglich die Ausgestaltung konkretisiert werden kann. Hinzu kommt, dass der Spitzenverband Bund der Krankenkassen im Hilfsmittelverzeichnis seine eigenen Anforderungen an die Beratungsdokumentation aufstellt.

### Lösung

Der Gesetzgeber sollte für die Beratungsdokumentation klarstellen, dass sich die Ausgestaltung der Dokumentationspflichten im Spannungsfeld von Beratungspflicht und Sicherung des Sachleistungsprinzips einerseits und erforderlicher Begrenzung des Verwaltungsaufwandes andererseits bewegt. Die Konkretisierung, bei welcher Versorgung welche Dokumentation angemessen ist, sollte grundsätzlich den Vertragsparteien überlassen werden. So ist eine Beratungsdokumentation beispielsweise für einen Gehstock, eine mehrkostenfreie Bandage oder Brillengläser verwaltungstechnisch überzogen, während sie für eine individuelle Versorgung mit einer Orthese oder mit vergrößernden Sehhilfen sinnvoll erscheint.

## **10. Datenschutz: Betrieblicher Datenschutzbeauftragter**

### Hintergrund

Im Wege der Konkretisierung des Artikels 37 Absatz 4 DSGVO wurde die nationale Regelung zur verpflichtenden Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten erlassen. Durch das Zweite Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz wurde die ursprüngliche Personengrenze des § 38 Absatz 1 BDSG von zehn auf 20 Personen angehoben. Seitdem sind Betriebe verpflichtet, einen betrieblichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen, „soweit sie mindestens 20 Personen ständig mit der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten beschäftigen“.

Ungeachtet der Tatsache, dass die Anhebung des Schwellenwerts auf 20 Personen einen positiven Effekt auf die Bestellpflicht zahlreicher Handwerksbetriebe hatte, stellen

Personengrenzen keine geeigneten Parameter zur Beurteilung eines Risikos für den Datenschutz dar. Auch die automatisierte Datenverarbeitung führt nicht zwingend zu einem hohen Risiko. Wenn die Versendung einer E-Mail zwangsläufig als erhöhtes Risiko zu bewerten wäre, ist eine sachgerechte Unterscheidung zwischen wirklichen Risiken und unbedenklichen Verarbeitungsprozessen nicht mehr möglich. Das gilt in gleicher Weise für die Häufigkeit einer Datenverarbeitung. Risikorelevant sind dagegen Kriterien wie der Datenumfang oder die Art der verarbeiteten Daten. Anhand solcher Kriterien lässt sich die Datenschutzrelevanz eines Betriebs sachgerecht ermitteln. Es kommt darauf an, ob die Verarbeitung von Daten Kerntätigkeit des Betriebs ist.

#### Lösung

Die Voraussetzungsvariante der Kerntätigkeit ist bereits in § 38 Absatz 1 Satz 2 BDSG i.V.m. Artikel 35 DSGVO geregelt. Eine Ergänzung von § 38 Absatz 1 Satz 1 BDSG ist nicht erforderlich. Da für eine entsprechende Ergänzung von § 38 Absatz 1 Satz 1 BDSG kein Raum ist und die gegenwärtigen Schwellenwerte nicht sachgerecht sind, sollte diese Vorschrift ersatzlos gestrichen werden.

## **IV. Vorschläge für eine systematische Vermeidung unnötiger Bürokratielasten**

### **1. 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.

## 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 beeindrucken 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.
- 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.

---

Bereich: Organisation und Recht  
+49 30 20619-350  
[recht@zdh.de](mailto:recht@zdh.de) · [www.zdh.de](http://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 rund 5,7 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)