

Stellungnahme

zum Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

„Innovation ermöglichen, Investitionen erleichtern – Agenda für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“

Berlin, Februar 2024

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

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Vorbemerkung

Das Ausmaß allein gesetzlich veranlasster Belastungen für Handwerksbetriebe hat ein mehr als kritisches Niveau erreicht. Die Jahresberichte der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) 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 Selbständigkeit. 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.

Die Bemühungen und Initiativen der Bundesregierung zum Abbau bestehender Belastungen, die im Sonderbericht „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode“ (BT-Drs. 20/9000) ausführlich dargestellt werden, sind wichtig und finden die Unterstützung des Handwerks. Für Handwerksbetriebe resultiert die erhebliche Belastung nicht aus wenigen großen Belastungsfaktoren, sondern aus der inzwischen kaum überschaubaren Summe an Vorschriften, Anforderungen und Maßgaben. So richtig die Vorhaben der Bundesregierung im Einzelnen sind, kann sich angesichts der immensen Neubelastung in den Betrieben kein spürbarer Entlastungseffekt einstellen. Eine wirksame Entlastung ist nur zu erreichen, wenn das bestehende Verhältnis aus Bürokratieabbau einerseits und neu eingeführter Bürokratie andererseits umgekehrt wird. Hierzu braucht es sowohl eine deutliche Ausweitung entlastender Vorhaben als auch konsequente Maßnahmen einer besseren Rechtsetzung zur systematischen Belastungsvermeidung.

Der Antrag der CDU/CSU-Bundestagsfraktion „Innovation ermöglichen, Investitionen erleichtern – Agenda für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ (BT-Drsn. 20/8856) enthält insbesondere im zweiten Teil verschiedene Vorschläge zum Abbau bestehender Belastungen. Diese sind insgesamt geeignet, das gegenwärtig diskutierte Bürokratieentlastungsgesetz IV anzureichern und das Entlastungsvolumen zu erhöhen. Einen besonderen Mehrwert bietet der Antrag jedoch hinsichtlich seiner systematischen Ansätze und strukturierten Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung.

Teil 1:

Zu den maßgeblichen Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung im ersten Teil des Antrags:

Bürokratiebremse (Nr. 1)

Der Ansatz einer konsequenten Selbstbeschränkung von Bundesregierung und Bundestag ist zu unterstützen. Abseits des – von der Bundesregierung zwar beschlossenen, aber nicht angewendeten – Belastungsmoratoriums, das stets nur als ad hoc Maßnahme für besonders schwerwiegende Situationen wie die aktuelle Belastungslage geeignet ist, muss sich eine Selbstbeschränkung systematisch und dauerhaft in die Arbeitsweise des Gesetzgebers einfügen. Die bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, nicht zu handeln,

muss künftig stärker als politische Gestaltungsoption in Betracht gezogen werden. Es braucht eine Entschleunigung der Gesetzgebung und weniger neue Gesetze. Betriebe benötigen Zeit und Ruhe, neue oder überarbeitete Rahmenbedingungen in die Betriebsprozesse zu integrieren.

Klare, nachvollziehbare und nicht leicht zu umgehende Regelungen sind für eine effiziente Bürokratiebremse von großer Bedeutung. Der im Antrag vorgeschlagene Anknüpfungspunkt einer Differenzierung nach Unternehmenskennzahlen verfolgt zwar das erstrebenswerte Ziel einer adressatengerechten Entlastung nach bestimmten Betriebsgrößen und Branchen. Jedoch erscheint dieser Ansatz in seiner praktischen Umsetzbarkeit schwierig. Die Fokussierung auf geschätzte Belastungswerte birgt das Risiko einer nicht validen Datenbasis und einer zu zahlenorientierten Gesetzgebung. Die Erfahrungen nachträglicher Evaluierungen zeigen, dass die tatsächlichen Auswirkungen gesetzlicher Maßnahmen im Einzelfall deutliche Abweichungen zu den zuvor prognostizierte Belastungseffekten aufweisen.

“One in, two out“-Regel (Nr. 2)

Handhabbarer und effektiver als die vorgeschlagene Einführung einer Bürokratiebremse ist aus Sicht des Handwerks die konsequente Weiterentwicklung der „One in, one out“-Regel. Das Handwerk unterstützt die im Antrag vorgesehene Ausweitung der bestehenden Systematik auf die Umsetzung europäischer Gesetzgebung sowie den einmaligen Erfüllungsaufwand. Das Europarecht ist für Handwerksbetriebe eine der maßgeblichen Quellen bürokratischer Belastungen, ohne deren Berücksichtigung die mit der „One in, one out“-Regel intendierte Bremswirkung nicht erzielt werden kann.

Der einmalige Erfüllungsaufwand ist einer der zentralen Indikatoren für die empfundene Bürokratiebelastung. Er betrug laut Jahresbericht des NKR im letzten Jahr 12,5 Mrd. Euro. Der jährliche Erfüllungsaufwand belief sich dagegen auf 3,6 Mrd. Euro. Je höher der Wert, desto mehr neue oder reformierte Regelungen mussten von Betrieben geprüft, integriert und angewendet werden. Diese permanente und zunehmende Konfrontation mit neuen Maßgaben führt zum Gefühl von Überforderung und wirkt sich insbesondere im Handwerk negativ auf die Motivation zur Selbständigkeit aus. So bedeutet Selbständigkeit im Handwerk für Betriebsinhaberinnen und -Inhaber, eigenhändig beim Kunden vor Ort oder in der Werkstatt zu arbeiten und Nachwuchskräfte auszubilden. Die Bewältigung bürokratischer Pflichten, die laut repräsentativer Umfrage des Normenkontrollrats Baden-Württemberg im Bäckerhandwerk inzwischen 12,5 Stunden pro Woche in Anspruch nimmt, entwickelt sich zunehmend zu einer wesentlichen und unrentablen Kerntätigkeit der Selbständigkeit.

Die im Antrag darüber hinaus formulierte Absicht, das Instrument als eine „one in, two out“-Regel gestalten zu wollen, stellt eine konzeptionelle Weiterentwicklung dar. Das als Bürokratiebremse konzipierte Instrument würde hierdurch zu einer Bürokratieabbauemethode. Dieser Schritt erscheint angesichts der Belastungsentwicklung der letzten Jahre richtig und notwendig. Zu beachten ist jedoch, dass „one in, two out“-Regel ihr Entlastungspotential nur dann konsequent entfalten kann, wenn zugleich die oben genannte inhaltliche Ausweitung auf das Europarecht und den einmaligen Erfüllungsaufwand umgesetzt wird.

1:1-Umsetzung von EU-Recht (Nr. 3)

Die bürokratisch belastende Verschärfung europäischer Vorgaben durch den deutschen Gesetzgeber wirkt sich unmittelbar wettbewerbsverzerrend auf Handwerksbetriebe aus. Dies gilt insbesondere für solche Betriebe, die in Grenzregionen zu Nachbarländern angesiedelt und auch grenzüberschreitend tätig sind. Die Forderung nach einer konsequenten 1:1-Umsetzung von EU-Recht ist deshalb zu unterstützen. Es ist wichtig, dass die Bundesregierung und der Bundestag – anders als in vorherigen Legislaturen – diese wirkungsvolle Maßnahme realisieren.

Belastungsstopp auf EU-Ebene (Nr. 4)

Die gemeinsame Initiative der deutschen und französischen Regierung zum Bürokratieabbau auf europäischer Ebene ist geeignet, einen Impuls für mehr Belastungsbewusstsein bei der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament zu schaffen und der Notwendigkeit bürokratischer Entlastung eine höhere politische Priorität zu verleihen. Der im Antrag vorgeschlagene Belastungsstopp sowie die Umsetzung eines Belastungsmoratoriums sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Ähnlich wie auf nationaler Ebene erscheint es allerdings zielführender, bestehende Instrumente weiterzuentwickeln und effizienter zu gestalten, als bestehende Methoden und Verfahren mit weiteren Maßnahmen zu ergänzen. So ist beispielsweise die „One in, one out“-Regel auf europäischer Ebene ein noch recht neues Instrument, das es weiterzuentwickeln gilt. In diesem Zusammenhang muss insbesondere der ausnahmsbedingten Ineffektivität des Instruments durch gezielte Anpassungen begegnet werden. Dies erfordert neben einer qualitativeren Folgenabschätzung vor allem Maßgaben für mehr Verbindlichkeit der Generaldirektionen bezüglich kompensierender „out“-Maßnahmen.

Aufwertung des NKR (Nr. 7)

Der NKR hat sich als unabhängiges Expertengremium etabliert. Er ist wichtiger Akteur, Impulsgeber und Kritiker. Seine fachlich übergeordnete Ausrichtung sollte auch in seiner organisatorischen Anbindung bei der Bundesregierung zum Ausdruck kommen. Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung stehen in der Verantwortung der gesamten Bundesregierung. Eine Rückführung des NKR unter die Aufsicht des Bundeskanzleramts erscheint vor diesem Hintergrund sach- und bedeutungsgerechter. Der Vorschlag des Antrags geht insofern in die richtige Richtung und ist zu unterstützen.

Darüber hinaus eignet sich die Koordination des Bürokratieabbaus als Querschnittsaufgabe nicht als Teil einer Ressortzuständigkeit. Sie sollte dem Bundeskanzleramt vorbehalten und dort mit der Geschäftsstelle Bürokratieabbau organisatorisch verortet sein.

Teil 2:

Zu den maßgeblichen Entlastungsmaßnahmen des zweiten Teils des Antrags:

Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung (Nr. 1)

Der Pakt für Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung wurde inzwischen von Bund und Ländern beschlossen. Die darin vorgesehenen Maßnahmen sind geeignet, die insgesamt zu langwierigen und aufwendigen Verfahren praxisgerechter zu gestalten. Dies gilt beispielsweise für Maßgaben für zeitaufwändige Gutachten. Der Aufwand soll unter anderem durch die Errichtung einer Gutachtendatenbank und eines Umweltdatenkatasters reduziert werden. Zudem soll die „Kleine Bauvorlage“ flächendeckend eingeführt und in den jeweiligen Landesbauordnungen vorgesehen werden.

Der Pakt schreibt vor, dass die vereinbarten Maßnahmen so zügig wie möglich umgesetzt und Prüfaufträge sehr zeitnah abgearbeitet werden. Erste Ergebnisse sollen im ersten Quartal 2024 vorgelegt werden. Wichtig ist, dass dieser Ankündigung Taten folgen und der ambitionierte Zeitplan umgesetzt wird.

Genehmigungs- und Einvernehmensfiktionen (Nr. 4)

Bei detailreichen Vorgängen, insbesondere im Bereich der Bauleitplanung und nachfolgender Genehmigung liegen Verzögerungen vorrangig nicht an gesetzlichen Vorgaben, sondern an der unzureichenden personellen Ausstattung von Planungs- und Genehmigungsbehörden sowie mangelnder Effizienz verwaltungsinterner Prozesse. Personeller Aufbau in den Planungs- und Genehmigungsbehörden, eine umfassende Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen und ein konsequenter Verzicht auf zusätzliche Belastungen durch weitere Auflagen sind dringend notwendig.

Die Einführung von Genehmigungs- und Einvernehmensfiktionen ist in diesem Zusammenhang mitzudenken. Insbesondere bei standardisierten Verfahren sollte dies berücksichtigt werden. Die zeitliche Absehbarkeit von Planungs- und Genehmigungsverfahren ist für die Planungssicherheit von zentraler Bedeutung. Jedoch spielen weitere Faktoren für die Planbarkeit eine entscheidende Rolle. Dies gilt in erster Linie für Klagen Dritter. Da die Fiktion einer Genehmigung keine Aussage über ihre Rechtmäßigkeit umfasst, bleibt das praxisrelevante Prozessrisiko bestehen.

Betriebsbeauftragte reduzieren (Nr. 10)

Handwerksbetriebe haben in der Regel eine Reihe von betrieblichen Beauftragten zu bestellen. Dies gilt etwa für Arbeitsschutzbeauftragte, Abfallbeauftragte oder Datenschutzbeauftragte. Für zahlreiche Handwerksbetriebe stellt dies mit Blick auf ihre personellen Strukturen eine große Herausforderung dar. So müssen betriebliche Beauftragte regelmäßig geschult werden und stehen wegen der Erfüllung ihrer gesetzlich festgeschriebenen Aufgaben nicht für die eigentliche betriebliche Arbeit zur Verfügung. Die hierdurch entstehenden Kosten sowie der Arbeitsausfall wirken sich bei Betrieben mit wenigen

Beschäftigten überproportional stark aus. Die Bestellung externer Dienstleister ist mit Blick auf die entstehenden Kosten keine geeignete Alternative.

Der Antrag greift insofern einen wichtigen Aspekt der Praxis kleiner Betriebe auf. Für kleine Betriebe sollte die Bestellung betrieblicher Beauftragter empfohlen, aber nicht gesetzlich verpflichtend angeordnet werden. Die Vorsehung einheitlicher Grenzwerte der Bestellpflicht verfolgt zudem einen richtigen Gedanken. Zwar kann im Einzelfall die Beschäftigtenanzahl nur einer von mehreren Bestellungsparametern sein. Einheitliche Grenzwerte vereinfachen jedoch grundsätzlich das Verständnis und die Anwendungsfreundlichkeit gesetzlicher Vorschriften.

Digitale Verwaltungsmodernisierung voranbringen (Nr. 11)

Eine moderne, digitale Verwaltung ist einer der zentralen Faktoren zur Beschleunigung von Verwaltungsverfahren und zur Entlastung antragstellender Betriebe. Eine medienbruchfreie Kommunikation, bundesweit einheitliche Antragsstrecken sowie die automatisierte Bearbeitung von Anträgen, Anfragen und Verfahren bergen große Entlastungspotentiale für Verwaltung und Wirtschaft.

Die Umsetzung des Online-Zugangsgesetzes muss deshalb endlich spürbar vorangehen und vollendet werden. Die Diskussionen um das Nachfolgegesetz (OZG 2.0) verdeutlichen jedoch, dass es nach wie vor an einem stringenten Umsetzungsprozess und der notwendigen Kooperationsbereitschaft von Bund und Ländern mangelt. Trotz der Benennung des Gründungsverfahrens im Handwerk als eine von 15 Fokusleistungen der Bundesregierung scheitert die Umsetzung vor Ort weiterhin an vermeintlich rechtlichen Bedenken. Diese Hürden müssen überwunden werden.

Herausgeber:

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

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