

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf für ein Bürokratieentlastungsgesetz IV

Berlin, April 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 (Anlage 1 – Entflechtung des Paragrafendschungels)

IV. Vorschläge für eine systematische Vermeidung unnötiger Bürokratielasten (Anlage 2 – Bürokratie neu denken – Freiräume schaffen)

Bereich: Organisation und Recht
+49 30 20619-350
recht@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 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