

## **Bürokratie und Hemmnisse im Lebensmittelhandwerk abbauen**

Die betrieblichen Anforderungen, die sich aus einer inzwischen fast unüberschaubar gewordenen Zahl von Gesetzen und Verordnungen für das (Lebensmittel-) Handwerk ergeben, stellen vor allem für Kleinst- und Kleinbetriebe eine echte Existenzbedrohung dar. Zu dieser Einschätzung kommen nicht nur Die Freien Bäcker e.V. sondern auch die Zentralverbände der Bäcker und Fleischer. Diese Entwicklung ist nicht in erster Linie der EU zuzuschreiben. Die deutsche Politik (national, auf Länderebene und lokal) betreibt schon lange eine systematische Übererfüllung von Vorschriften und Normen.<sup>1</sup> Das muss ein Ende haben und zurückgenommen werden, um die Existenz der vielen kleinen Unternehmen im Nahrungsmittelhandwerk zu sichern. Nur so kann eine Kehrtwende im Sinne der von den Konsumenten gewünschten Re-Regionalisierung befördert werden. Unter Kleinst- und Kleinbetrieben fallen nach unserem Verständnis an erster Stelle alle Unternehmen unter 10 Beschäftigten, zu denen immerhin rund die Hälfte aller Bäckereien und Fleischereien gehören, sowie die meisten Konditoreien, Käsereien, Mini-Brauereien und Mühlen. In zweiter Linie auch Handwerksbetriebe mit weniger als 25 Beschäftigten. Es ist wichtig zu verstehen, dass für diese Kleinst- und Kleinbetriebe (80 % aller Unternehmen in Europa haben weniger als 10 Beschäftigt) gilt: Die Inhaber müssen in der Regel in der Produktion mitarbeiten und in diesen Betriebsgrößenklassen ist es nicht möglich eine Verwaltungsstruktur zu finanzieren, die den UnternehmerInnen die Bürokratielasten abnehmen. Was für Großunternehmen oder Konzerne kein Problem ist, weil sie den Apparat zu Bewältigung dieser Anforderungen mühelos weitergeben und die Kosten hierfür auf die hohe Stückzahlen umlegen können, führt im Handwerk in vielen Fällen zu einer völligen Überforderung der UnternehmerInnen und ihren Familien und in letzter Konsequenz auch zu einer Kriminalisierung. Diese völlig überzogenen organisatorischen und finanziellen Belastungen steigern den finanziellen, psychischen und physische Druck so sehr, dass immer mehr HandwerkerInnen mit dem Gedanken spielen, aufzugeben und/oder keine betrieblichen NachfolgerInnen finden.

Der in diesen Tage veröffentlichte Schlussbericht der „Enquetekommission Zukunft von Handwerk und Mittelstand in NRW“ bestätigt diesen verheerenden Befund eindrucksvoll.<sup>2</sup>

Wir fragen: Wer möchte das eigentlich? Und wem dient es? Wir glauben: Es dient alleine den Großunternehmen und der Nahrungsmittelindustrie und beschleunigt die bereits viel zu stark vorangeschrittene Vermachtung der Märkte und forciert die Konzentrationsprozesse (auch im Handwerk).

Grade für das Nahrungsmittelhandwerk ist es in vielen Hinsichten wünschenswert, dass die Zahl der selbständigen Unternehmen nicht weiter sinkt. Denn damit ist verbunden, dass eine flächendeckende Versorgung in Stadt und Land sichergestellt werden kann und das unersetzbare Wissen und Können des Handwerks - das einen wichtigen Teil unseres kulturellen Vermögens darstellt - erhalten bleibt.

---

<sup>1</sup> Markus Grube, in: Landtag NRW 2016k, S. 16 sowie die Stellungnahmen von Bartilla (Bäcker) und Görden (Fleischer)

<sup>2</sup> Landtag NRW: „Zukunft von Handwerk und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen gestalten“, S. 105 - 108

Viele Umfragen belegen: die KonsumentInnen wünschen sich einen einfachen Zugang zu regionalen, gesunden sowie naturverträglich und dem Tierschutz entsprechend erzeugten Lebensmitteln. Und sie wünschen sich Vielfalt. Das Lebensmittelhandwerk ist ein unverzichtbarer Partner der nachhaltig-bäuerlichen Landwirtschaft, wenn dieses Ziel erreicht werden soll. So verfügen gut ausgebildete BäckerInnen mit umfangreichem Wissen und handwerklichen Fähigkeiten über die Souveränität, eine Vielfalt an unterschiedlichen, regional angepassten Getreidesorten ohne große Umwege zu verarbeiten, die die Bodenfruchtbarkeit erhalten. Nur die Fleischer, „die ihr Handwerk verstehen“, sind in der Lage „das ganze Rind“ und „das ganze Geflügel“ gut zu vermarkten, und nicht nur die Filetstücke.

Die Agrarwende und die Erreichung der Klimaschutzziele brauchen das Handwerk in seiner ganzen Vielfalt und zwar in der Nähe der Wohnorte, in den Innenstädten und auf dem Land. Das Handwerk hat es heute schon schwer genug, angesichts des demografischen Wandels den Betriebsbestand zu erhalten und die Fachkräfte auszubilden, die es braucht. Es braucht es nicht auch noch eine Politik und Verwaltung sowie ganze Scharen von Vollstreckungsbeamten, die ihnen das Leben schwer machen und die „die Hand aufhalten“ und von den hart arbeitenden und oft nicht sehr gut bezahlten oder gut verdienenden HandwerkerInnen mitfinanziert werden müssen.

Hier stichwortartig einige Beispiele:

**Der Zeitaufwand für bürokratische Auflagen geht zu Lasten der produktiven Arbeitszeit, die Kosten der Bürokratie verteuern die Produkte. Die Erfüllung aller bürokratischen und regulatorischen Auflagen steht für Kleinst-, Klein- und z.T. Mittlere Betriebe in keinem angemessenen Verhältnis zu den erzielbaren Produktionsmengen und Erträgen.**

- Erstellen von Berichten, z.B. für die Bundes- und Landesämter für Statistik (u.a. monatliche Angaben zum Verbrauch an Rohstoffen, Energie etc.)
- Lebensmittelhygiene-Verordnung: Ständige Dokumentation von Hygiene- und Reinigungsmaßnahmen (z.B. tägl. Erfassung sämtlicher Temperaturen der Kühlgeräte)
- Verfahrensdokumentation für sichere Belegablage: Dazu gehört die Aufbewahrung aller Lieferscheine, Rechnungen, Quittungen, Bankauszüge, Entnahmebelege, AfA-Belege. Darüber hinaus muss dokumentiert werden: wer hat wann welchen Brief geöffnet und wo ist er hingegangen; wer hat wann welche Kasse gezahlt, was ist aufgefallen; wer hat wann die Werte ins Kassenbuch eingetragen. Alle Rechnungen ( Ein- und Ausgang ) , Finanzamt Anschreiben, etc. müssen digital vorliegen, mit der Dokumentation wer hat wann diese Dokumente eingescannt.
- Arbeitssicherheitsgesetz: Sicherheitsunterweisungen und Schulungen für Erst-Helfer und Fahrer, Erstellung von Gefährdungsbeurteilungen, Durchführung von jährlich vier betrieblichen Sitzungen des Arbeitsschutzausschusses (ab 20 MA).
- Für Regelkontrollen der Lebensmittelüberwachung werden Gebühren erhoben.
- Zwang zur Investition, z.B. in neue, digital überwachbare Kassensysteme.

### **Komplizierte Vorschriften und Gesetze**

- Arbeitszeitgesetze (Pausenregelung, Sonntagsarbeit) sind oft gar nicht umsetzbar, Verantwortliche werden zwangsläufig kriminalisiert.
- Komplizierte Manteltarifverträge (Beispiel: gestaffelte Nachtarbeit) verursachen bei den Abrechnungen ein hohes Maß an Arbeit.
- Dickicht unterschiedlicher Umsatzsteuersätze für den In-Haus- und Außer-Haus-Verzehr oder nach Zutaten (z.B. entscheidet der prozentuale Milchanteil im Cappuccino über den USt-Satz).
- „Neben der "echten" Gesetzgebung gibt es darüber hinaus zahlreiche weitere "quasi-normative" Regelungen wie Beschlüsse von Fachgremien der Länder (z. B. ALS, ALTS), Leitsätze des Deutschen Lebensmittelbuches, DIN-Normen etc. Es ist für kleinere Betriebe unmöglich, ohne externe Hilfe die lebensmittel-rechtlichen Anforderungen fortlaufend zu überblicken.“ [Zitat: Dr. Marcus Grube, STELLUNGNAHME 16/3973 / Enquete-Kommission VI "Zukunft von Handwerk und Mittelstand in NRW"]

### **Kontrollen erdrücken**

- Die Hygienekontrollen/Kontrollen durch Verbraucherschutzämter unterliegen häufig willkürlichen Entscheidungen und entsprechen z.T. nicht der Verhältnismäßigkeit. Insbesondere hier werden Industrienormen auf das Handwerk übertragen.
- Mitarbeitern der Ämter fehlen häufig fachliche Hintergründe und/oder entsprechende Erfahrungen für eine angemessene Form der Umsetzungen von Kontrollen.
- „Hygiene-Ampel“ und Einträge im Internet sind eine Form des modernen Prangers.
- Dokumentationspflichten verhindern Probleme/Risiken z.T. nur formell/scheinbar nicht real.
- Berufsgenossenschaftliche Kontrollen widersprechen oft den Prinzipien vernunftgemäßen Handelns, zum Teil auch den Hygiene Regeln, z.B. die Handschuhregelung.
- Kontrollen durch Zoll/Gewerbeaufsichtsamt erinnern an Razzien.
- Zurzeit findet, nachdem vorher die Metzgereien/Fleischereien im Focus standen, eine Offensive im Bäckerhandwerk durch eine sogenannte Task-Force (sechs Mitarbeiter versch. Ämter) im Bereich Lebensmittelsicherheit statt (aktuelle Information aus Bayern).
- Die in Vorbereitung befindliche Acrylamid-Verordnung der EU.

### **Die steuerlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen belasten das Handwerk.**

- Handwerk ist arbeitsintensiv. Die übermäßige Besteuerung der Arbeit belastet das Handwerk weit mehr als industrialisierte Betriebe.
- Der anhaltende Ausbau industrieller Großbetriebe im Bereich Brot und Backwaren, durch Subventionen in erheblichem Umfang gefördert (z.B. in Sachsen-Anhalt: Arytza, Lieken, Schäfers/Edeka und Arti-Back) und/oder steuerlich entlastet (EEG-Umlage), verschärft massiv die Wettbewerbsbedingungen für das Handwerk. Es werden Überkapazitäten gefördert und Neuanlagen immer wieder nach Ablauf der Mittelbindungsfrist geschlossen.

Es stellt sich die Frage, wie viele Handwerksbetriebe - mit neuen Maßnahmen der steuerlichen Erfassung auch kleinster Beträge (z.B. digitale Kassensysteme) - noch zur Kasse gebeten werden sollen, um Großbetrieben „die Optimierung von Subventionen“ zu ermöglichen. Dass vor diesem Hintergrund gesellschaftliche Vertrauensbrüche gegenüber Staat und Politik entstehen, ist erklärlich.

### **„Handwerk“ hat keinen Schutz.**

- Systematische Irreführung der KonsumentInnen: Die Ernährungsindustrie setzt Begriffe wie „Handwerk, handgemacht, Manufaktur“ (oder auch Bilder die ‚Handwerk‘ suggerieren) fortgesetzt werblich ein.
- Daraus folgt, dass für viele VerbraucherInnen Handwerk ist nicht mehr klar erkennbar ist. Dem Handwerk wird es damit schwer gemacht, sich mit seinen Leistungen und der Qualität handwerklicher Arbeit entsprechend differenzieren zu können. Bedürfnisse der Konsumenten nach Authentizität, Ursprünglichkeit, handwerklicher Herstellung werden mit hohem Werbeaufwand missbraucht. Das führt auch dazu, dass Preise handwerklich hergestellter Lebensmittel aus regional-nachhaltigen Wertschöpfungsketten an industriell produzierten Produkten (deren externalisierten Erzeugungskosten nicht auf der Verpackung benannt werden) gemessen werden.

### **Welche Änderungen sind notwendig, um der gesellschaftlichen Bedeutung des Handwerks gerecht zu werden und Wettbewerbsdivergenzen abzubauen?**

Die prekäre Situation des Handwerks lässt sich nicht alleine durch eine Reduzierung der bürokratischen Last grundlegend verbessern. Nur im Kontext einer systemischen Neuausrichtung der ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen wird der gesellschaftlichen Bedeutung des Handwerks für eine zukunftsfähige, nachhaltige Ökonomie Rechnung getragen.

Mit einer Änderung einzelner gesetzlicher Vorschriften lassen sich bestenfalls Erleichterungen für Handwerksbetriebe herstellen. Notwendig ist eine zeitnahe und umfangreiche Entlastung der Handwerksbetriebe, insbesondere um Wissen, handwerkliches Können sowie die, mit der Ausübung handwerklicher Tätigkeiten verbundene und besonders hervorzuhebende, ganzheitliche Form des Lernens nicht endgültig zu verlieren. Die verbliebenen Gewerke tragen in besonderer Weise zur Lösung technischer und gesellschaftlicher Probleme bei. Handwerk ist und bleibt - nicht zuletzt durch die Form des Lernens und Arbeitens - eine Hauptquelle für Innovationen.

Für die skizzierte Situation sind aus unserer Sicht ursächlich zwei Umstände verantwortlich:

- Die Einflussnahme der Agrar- und Nahrungsmittelindustrie auf politische EntscheidungsträgerInnen auf nationaler und europäischer Ebene,
- die Praxisferne in Behörden sowie in der Politik.

Klärung ist dringend hinsichtlich der Ursachen der „Übererfüllung“ der Rechtsvorschriften notwendig, mit denen das Lebensmittelhandwerk in Deutschland konfrontiert ist (s. Seite1).

### **Konkrete Vorschläge:**

Handwerk und damit verbundenes, sich gesellschaftlich und ökologisch verantwortendes, Wissen und Können, ist ein Stabilitätsfaktor regionaler Wirtschaftsstrukturen und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie für regionale Versorgungssicherheit von unschätzbbarer Bedeutung. Immaterielle Werte haben in Handwerksbetrieben häufig einen hohen Stellenwert und werden dort gelebt (Handwerksethik).

Politik/Staat/Behörden dürfen die Gefährdung handwerklicher Betriebe, u.a. durch den werblichen Missbrauch des Begriffs ‚Handwerk‘ durch industrielle Lebensmittel- und Handels-Konzerne entstehend, nicht fortgesetzt akzeptieren. Der Begriff ‚Handwerk‘ sollte definiert und in geeigneter Form geschützt werden. Als Kriterium für handwerklich Produktionsverfahren und damit für den Begriff ‚Handwerksbetrieb‘ ist die „Eintragung in die Handwerksrolle“ nicht geeignet. Die offiziellen Interessensvertreter des Handwerks (Handwerksverbände), vertreten häufig industrielle Interessen und werden durch Großbetriebe/Industriebetriebe finanziert.

Um die Märkte nicht den Konzentrationsprozessen von Großunternehmen, Industrie und Handel sowie in der Folge ihrer politischen Einflussnahme zu überlassen, müssen Handwerksbetriebe direktere Einflussmöglichkeiten erhalten und faire Wettbewerbsbedingungen staatlich hergestellt und durchgesetzt werden.

Zwischen dem Gefährdungs- und Risiko-Potential industrieller, großräumiger Nahrungsmittelproduktion und dem bäuerlich-handwerklicher, kleinräumig-transparenter Wertschöpfungsketten muss zukünftig klar unterschieden werden.

Dazu schlagen wir vor:

- Anhand einer empirischen Studie bzw. Metastudie sind die aktuellen Hemmnisse im Handwerk zu ermitteln und darzustellen. Die empirische Studie sollte durch eine bundesweite Vor-Ort-Befragung in den verschiedenen Gewerken durch unabhängige Scouts erfolgen.
- Für Kleinstbetriebe (Mikro-Betriebe) im Handwerk muss es ein Moratorium verhängt werden und zeitnah eine „Freistellungsklausel“ erarbeitet werden. [Definitionsvorschlag für Kleinstbetriebe: *bis zu 10 MitarbeiterInnen und einer Umsatzdeckelung von 100.000 € pro MA. Eine angemessene Definition von ‚Kleinstbetrieb‘ sollte pro Gewerk auf empirischer Grundlage unter Einbeziehung der Betroffenen ermittelt werden.*] Der Mindeststandard an einzuhaltenden Regelungen sollte in Form einer praxisnahen Positivliste für eine Selbstverpflichtungsregelung hergestellt werden.
- Kleine und mittlere Betriebe: Alle bestehenden Gesetze und Verordnungen sollten in Fachgruppen, denen die Akteure der jeweiligen Gewerke angehören, erfasst und überprüft werden. Auf Grundlage dieser Erfassung sollten nach Betriebsgröße und

Betriebsstruktur abgestufte, praxisnahe Regelungen entsprechend des Risiko- und Gefährdungspotentials erstellt werden.

- Handwerksbetrieben sollte zeitnah ein realisierbarer, industrieunabhängiger Zugang zu Mittel im Bereich Forschung- und Entwicklung sowie zu Förderprogrammen ermöglicht werden. Der „Mitnahmeeffekt“, von Mittel die für KMU vorgesehen sind, seitens Groß- und Industriebetrieben ist zu unterbinden.
- Einrichtung regionaler Zentren für Handwerksbetriebe, zum Coaching sowie zur fachlichen Unterstützung und Weiterentwicklung (auch Vermittlung von industrieunabhängigen Kenntnissen aus Forschung & Entwicklung) sowie als Schnittstelle zu den Behörden.
- Die Rekonstruktion lokaler/regionale Wertschöpfungsketten und damit regionaler Versorgungsstrukturen (z.B. fehlende Mühlen, Molkereien, ...) sollte durch entsprechende Förderungen, z.B. im Bereich der Entwicklung mittlerer Technologien, Infrastruktur, erweiterter/wertschöpfungskettenübergreifender beruflicher Bildung etc. unterstützt werden.
- Statt Existenzgründungen im Handwerk durch zahllose Auflagen (Architekten-Gutachten, bauliche Auflagen, ...) zu erschweren, sollten Start-ups, die bestimmte Rahmenbedingungen erfüllen (mit regionalen, nachhaltig erzeugten Rohstoffen, mit gebrauchten Maschinen und/oder mittlerer Technologie, transparent-sauber-fair, ... arbeiten) gefördert werden. Auch qualifizierte Quereinsteiger (ohne Meistertitel) sollten die Möglichkeit erhalten Handwerksbetriebe auf Probe zu gründen.
- Zur Wettbewerbsgerechtigkeit gehört nicht nur die Abschaffung ungeeigneter bürokratischer Regelungen, sondern ebenso die Einführung gesellschaftlich und ökologisch sinnvoller Maßnahmen. Dazu gehört, die Kostenwahrheit herzustellen, also die versteckten Kosten der Erzeugung, Herstellung, Lagerung und des Transport eines Lebensmittels zu ermittelt und in geeigneter Form aufzuzeigen. Wirtschaftlicher Erfolg, der auf der Externalisierung sozialer und ökologischer Kosten basiert, ist gegenüber nachfolgenden Generationen sowie den Ländern des Südens nicht länger vertretbar.

**Kontakt:**

Anke Kähler (Vorstandsvorsitzende)  
Die Freien Bäcker e.V.  
Bert-Brecht-Weg 32  
30890 Barsinghausen  
Tel. 0049(0)5105-520220  
Fax 0049(0)5105-520902  
Mobil 0049(0)170-4105983  
Mail: [a.kaehler@die-baecker.org](mailto:a.kaehler@die-baecker.org)  
[www.die-freien-baecker.de](http://www.die-freien-baecker.de)  
[www.facebook.com/DieFreienBaecker/](https://www.facebook.com/DieFreienBaecker/)