



**IVSH**  
Industrieverband Schneid-  
und Haushaltswaren

# IVSH-BÜROKRATIEMONITOR

## 2026

### Praxistauglichkeit von Regulierung im Realitätstest

Wenn gute Absichten auf betriebliche Realität treffen: Wo die Regulierungskette ins Stocken gerät.  
Warum die Praxistauglichkeit über den Erfolg von Regulierung entscheidet.

#### **Nicht weniger Schutz, sondern bessere Regeln.**

Klar, verhältnismäßig, rechtzeitig und in mittelständischen Unternehmen tatsächlich umsetzbar.

**87 %**

hohe oder sehr hohe Belastung

**97 %**

sehen steigende Bürokratiekosten

**2,29 / 10**

Praxistauglichkeit neuer EU-Regelungen

HERAUSGEBER

**Industrieverband Schneid- und Haushaltswaren e.V.**

Solingen · [www.ivsh.de](http://www.ivsh.de) · September 2026

## Vorwort

Bürokratie kostet unsere Unternehmen Zeit, Geld, Personal und unternehmerische Energie. Gerade in einer mittelständisch geprägten Industrie wie der Schneid- und Haushaltswarenbranche fehlen diese Ressourcen dort, wo sie dringend gebraucht werden: bei Innovationen, Investitionen, Produktentwicklung, Transformation und internationaler Wettbewerbsfähigkeit.

Mit dem IVSH-Bürokratiemonitor machen wir diese Belastungen und Auswirkungen seit 2024 sichtbar. Wir wollen konkrete Erfahrungen aus der betrieblichen Praxis bündeln, quantifizieren und in einen lösungsorientierten Dialog mit Politik, Verwaltung und Wirtschaft übersetzen.

Die Ergebnisse 2026 zeigen erneut eine hohe Belastung. Zugleich wird deutlicher denn je, dass das Problem häufig nicht im politischen Ziel einer Regelung liegt, sondern in der regulatorischen Kette zwischen politischer Absicht und praktischer Umsetzung: verspätete Leitfäden, unklare Begriffe, fehlende Klarheit, parallele Nachweispflichten, unterschiedliche Auslegungen und die Weitergabe zusätzlicher Anforderungen entlang der Lieferkette.

Wir erkennen ausdrücklich an, dass die Politik das Thema inzwischen auf vielen Ebenen aufgegriffen hat. Sowohl die Europäische Union als auch der Bund und die Länder haben Bürokratieabbau, Vereinfachung und bessere Rechtsetzung sichtbar auf ihre Agenda gesetzt und erste Initiativen auf den Weg gebracht. Das ist ein wichtiger und notwendiger Schritt. Die Ergebnisse unseres Monitors zeigen zugleich, dass eine echte Trendwende nicht kurzfristig zu erwarten ist: Zwischen politischen Beschlüssen, ihrer Umsetzung in Recht, Leitlinien, digitalen Verfahren und Vollzug sowie der spürbaren Entlastung im Unternehmen liegt ein langer Weg. Umso wichtiger ist es, die begonnenen Anstrengungen konsequent fortzuführen, ihre tatsächliche Wirkung über mehrere Jahre zu messen und nachzusteuern, wenn Entlastung in der betrieblichen Praxis noch nicht ankommt.

Unser Anspruch ist konstruktiv: Gute Regulierung muss wirksam sein, aber sie muss auch rechtzeitig konkretisiert, kohärent, verhältnismäßig und für kleinere Unternehmen umsetzbar sein. Praxistests, ein verbindlicher KMU-Check, belastbare Umsetzungsreife und Once-Only sind keine Nebensachen: Sie entscheiden darüber, ob politische Ziele in der Realität erreicht werden können.

*Ralf Zimmermann, Vorsitzender IVSH*

*Jan-Frederik Kremer, Geschäftsführer IVSH*

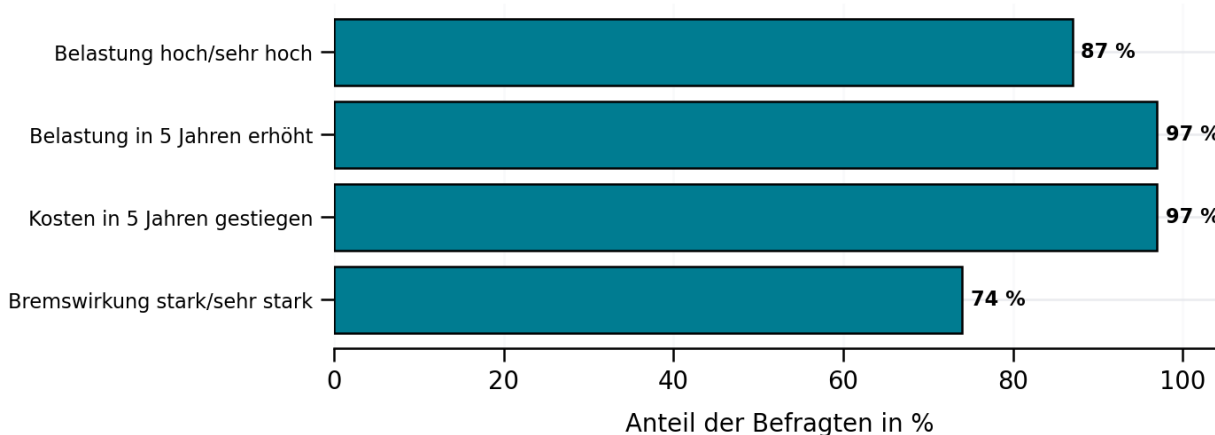
## Executive Summary

### KERNBEFUND

Entlastung ist in den Unternehmen noch nicht angekommen. 87 % bewerten die aktuelle Bürokratiebelastung als hoch oder sehr hoch. 97 % sehen über fünf Jahre eine Erhöhung der Belastung, und ebenfalls 97 % berichten von gestiegenen Bürokratiekosten. Die wesentliche Belastung entsteht in der „Regulierungskette“ – hier muss Entlastung zukünftig konsequenter ansetzen.

Der IVSH-Bürokratiemonitor 2026 zeigt eine strukturell verfestigte Belastung: Hohe Kosten und erheblicher Zeitaufwand binden Kapazitäten für Kerngeschäft, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit, während neue oder geänderte EU-Regelungen vielfach als wenig praxistauglich wahrgenommen werden. Entscheidend für echte Entlastung ist daher nicht allein die Zahl der Vorschriften, sondern die Qualität der gesamten Regulierungskette – von klaren und verhältnismäßigen Anforderungen über rechtzeitige Leitfäden und funktionsfähige Systeme bis zu ausreichenden, stabilen Übergangsfristen.

### Bürokratiebelastung 2026: vier Kernindikatoren



Ausgewählte vergleichbare Zeitreihen 2024 bis 2026.

- 74 % der Unternehmen fühlen sich in ihrem unternehmerischen Handeln stark oder sehr stark gebremst.
- 97 % nennen europäische Verordnungen als großen Belastungstreiber. Statistische Meldepflichten folgen mit 71 %, Aufbewahrungs- und Dokumentationspflichten mit 58 %.
- 92 % berichten, dass weniger Zeit für Kerngeschäft, Aufträge, Entwicklung oder Innovation bleibt. 79 % nennen Frustration und Motivationsverlust, 71 % eine Schmälerung von Ergebnis oder Marge.
- 92 % sehen die Realität mittelständischer Unternehmen bei neuen oder geänderten EU-Regelungen nicht oder eher nicht ausreichend berücksichtigt.
- Die Praxistauglichkeit neuer oder geänderter EU-Regelungen erreicht im Durchschnitt 2,29 von 10 Punkten. 84 % vergeben höchstens 3 Punkte; keine Bewertung liegt über 5 Punkten.
- Das stärkste Belastungsmuster und die stärkste Bremswirkung (negative Auswirkungen auf Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, etc.) zeigt sich bei Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten.

### Learning

Die Befunde sprechen für einen Wechsel von punktueller Folgenabschätzung zu einer durchgängigen Kontrolle der Regulierungskette, einer Regulatory Chain Control.

**Die Befunde zur Praxistauglichkeit sind eindeutig:** Neue oder geänderte EU-Regelungen und ihre Übergangsfristen werden als nur eingeschränkt umsetzbar bewertet. Unklare Begriffe, unterschiedliche Auslegungen, verspätete Leitfäden und kurzfristige Änderungen führen zu zusätzlichem Abstimmungsaufwand, Rechtsunsicherheit und erheblichen Belastungen für die betriebliche Planung. Besonders konkret ist der Bedarf an praktischen Umsetzungshilfen: 71 % der Unternehmen vermissen (verbindliche) Standardformulare, Vorlagen oder Templates. Regulierung erreicht ihr Ziel daher nur, wenn rechtliche Vorgaben, verbindliche Auslegungshilfen, anerkannte Standardvorlagen und Nachweispfade, technische Systeme sowie realistische Fristen von Beginn an zusammenpassen.

**Für politische Entscheider folgt daraus:** Entlastung muss an der gesamten Regulierungskette ansetzen und sich an der betrieblichen Wirkung messen lassen. Neue Pflichten sollten erst nach realen KMU-Praxistests greifen; die echten Marktbedingungen berücksichtigen, kritische KMU-Befunde müssen Vereinfachungen auslösen. Zugleich müssen Begriffe, Leitfäden, anerkannte Standardformulare, Vorlagen und Templates, standardisierte Nachweispfade, Prüfmethoden, Datenformate und digitale Systeme vollständig, rechtzeitig und klar verfügbar sein, Übergangsfristen erst bei tatsächlicher Umsetzungsreife beginnen und Mehrfachabfragen nach dem Once-Only-Prinzip vermieden werden. Entlastung ist erst erreicht, wenn sie nicht über nationale Verfahren oder Lieferkettenanforderungen zurückkehrt, sondern im Unternehmen nachweisbar Zeit, Kosten und Kapazitäten freisetzt.

# 1. Zielsetzung und Methodik

Der IVSH-Bürokratiemonitor untersucht seit 2024 kontinuierlich, wie sich die Bürokratiebelastung in der Schneid- und Haushaltswarenindustrie entwickelt, welche Kosten und zeitlichen Aufwände sie in den Unternehmen verursacht und wie praxistauglich neue oder geänderte regulatorische Anforderungen – insbesondere auf europäischer Ebene – tatsächlich sind. Mit den Erhebungen 2024, 2025 und 2026 ist eine fortlaufende Beobachtung entstanden, die sowohl aktuelle Belastungsschwerpunkte als auch Veränderungen im Zeitverlauf sichtbar macht. Die wiederkehrend erhobenen Kernindikatoren ermöglichen dabei eine belastbare Einordnung: Sie zeigen, ob angekündigte Vereinfachungen und Entlastungsmaßnahmen in den betrieblichen Abläufen ankommen, ob sich Belastungen lediglich verlagern oder ob neue Anforderungen bestehende Entlastungen überlagern. Zugleich wurde der Fragenkatalog 2026 gezielt um die Praxistauglichkeit neuer und geänderter EU-Regelungen erweitert. Damit richtet sich der Blick nicht nur auf die Höhe der Belastung, sondern stärker auf ihre Ursachen: auf Übergangsfristen, Rechtsklarheit, Leitfäden und Auslegungshilfen, digitale Systeme, Nachweis- und Dokumentationspflichten, die Berücksichtigung der KMU-Realität sowie zusätzliche Anforderungen entlang der Lieferkette und in der Umsetzung.

Die Erhebung 2026 stützt sich auf Antworten von über 80 % der IVSH-Mitgliedsunternehmen. Diese außergewöhnlich hohe Beteiligungsquote unterstreicht die Relevanz des Themas für die Branche und verleiht den Ergebnissen eine besonders breite Grundlage. Die teilnehmenden Unternehmen bilden die Mitgliedschaft in ihrer für den IVSH typischen Struktur und Verteilung repräsentativ ab: Vertreten sind kleine und mittlere Unternehmen verschiedener Größen- und Umsatzklassen ebenso wie größere Unternehmen, unterschiedliche Geschäftsmodelle sowie Unternehmen mit national und international ausgerichteten Liefer- und Absatzstrukturen. 55 % der Antworten stammen aus Unternehmen mit 1 bis 49 Beschäftigten, 39 % aus Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten und 5 % aus größeren Unternehmen. Die Erhebung ist damit keine punktuelle Sammlung einzelner besonders kritischer Stimmen, sondern vermittelt ein aussagekräftiges Gesamtbild der mittelständisch geprägten Schneid- und Haushaltswarenindustrie.

Inhaltlich verbindet der Monitor quantitative und qualitative Elemente. Erfasst werden unter anderem die wahrgenommene Höhe und Entwicklung der Bürokratiebelastung, direkte Kosten, monatlicher Zeitaufwand, besonders betroffene Unternehmensbereiche sowie Folgen für Kerngeschäft, Investitionen, Innovation, Personal, Ergebnis und Wettbewerbsfähigkeit. Hinzu kommen Bewertungen zur praktischen Umsetzbarkeit neuer Regelungen, zur Angemessenheit von Übergangsfristen, zur Klarheit rechtlicher Anforderungen und zur Verlässlichkeit regulatorischer Rahmenbedingungen. Freitextantworten und Interviews zu konkreten Praxisfällen ergänzen die Kennzahlen um betriebliche Erfahrungen und zeigen, an welchen Stellen abstrakte Anforderungen in der Umsetzung zu Doppelarbeit, Rechtsunsicherheit, Verzögerungen oder vermeidbaren Zusatzkosten führen. Wo Kosten- oder Zeitangaben aus Antwortklassen abgeleitet werden, werden sie transparent als Näherungswerte ausgewiesen. Die Ergebnisse sind als deskriptives Branchenbild zu verstehen; Vergleiche zwischen den Jahren zeigen Entwicklungen, stellen jedoch keinen Längsschnitt identischer Unternehmen dar.

Ziel des IVSH-Bürokratiemonitors ist zunächst, Belastungen sichtbar und politisch greifbar zu machen. Bürokratie soll nicht allein über die Zahl von Vorschriften oder abstrakte Erfüllungsaufwände diskutiert werden, sondern über ihre tatsächlichen Folgen im Betrieb: gebundene Fach- und Managementkapazitäten, verzögerte Produkteinführungen, aufgeschobene Investitionen, zusätzliche Beratung und Prüfung, geringere Innovationsspielräume und Nachteile im internationalen Wettbewerb. Gerade bei KMU bleiben diese Auswirkungen in allgemeinen Folgenabschätzungen häufig unterbelichtet, weil ihnen spezialisierte Rechts-, Compliance-, Daten- und IT-Strukturen größerer Konzerne fehlen und regulatorische Aufgaben unmittelbar mit wertschöpfender Arbeit um knappe personelle Ressourcen konkurrieren.

Der Monitor verfolgt dabei ausdrücklich einen konstruktiven Ansatz. Er stellt die politischen Ziele von Verbraucher-, Umwelt-, Produkt- oder Arbeitsschutzregulierung nicht infrage. Vielmehr soll er dazu beitragen, diese Ziele wirksamer und mit verhältnismäßigem Aufwand zu erreichen. Die Erfahrungen der Unternehmen zeigen, wo gute

politische Absichten in der Regulierungskette an praktischen Hürden verlieren: wenn Begriffe unklar bleiben, Auslegungshilfen zu spät erscheinen, technische Systeme noch nicht funktionieren, Übergangsfristen vor vollständiger Konkretisierung laufen, gleiche Daten mehrfach abgefragt werden oder formal vorgesehene KMU-Erleichterungen über Kunden- und Lieferkettenanforderungen wieder in die Unternehmen zurückkehren. Der Monitor übersetzt diese Befunde in konkrete Verbesserungsvorschläge und weist frühzeitig auf Problemlagen hin, bevor sie sich flächendeckend verfestigen.

Damit versteht sich die Erhebung als evidenzbasierter Beitrag zu besserer Regulierung und zu einem offenen Dialog zwischen Unternehmen, Verbänden, Politik, Verwaltung und europäischen Institutionen. Sie soll helfen, Regulierung von Beginn an praxistauglicher zu gestalten, reale KMU-Praxistests und einen konsequenten KMU-Check zu verankern, Anforderungen rechtzeitig zu konkretisieren, Übergangsfristen an der tatsächlichen Umsetzungsreife auszurichten, digitale Verfahren interoperabel aufzubauen und Mehrfachmeldungen nach dem Once-Only-Prinzip zu vermeiden. Ebenso wichtig ist die nachträgliche Wirkungskontrolle: Entlastung darf nicht bereits dann als erreicht gelten, wenn eine Pflicht formal gestrichen oder vereinfacht wurde, sondern erst, wenn im Unternehmen tatsächlich Zeit, Kosten und Kapazitäten frei werden. Die Ergebnisse des Monitors dienen dem IVSH deshalb als empirische Grundlage für politische Gespräche, Stellungnahmen, Praxisdialoge und konkrete Vorschläge zur Verbesserung einzelner Regelungsvorhaben. Zugleich geben sie den Mitgliedsunternehmen eine gemeinsame Stimme und machen ihre Erfahrungen in einer Form sichtbar, die nicht bei der Problembeschreibung stehen bleibt, sondern auf umsetzbare Lösungen zielt.

## 2. Entwicklung der Bürokratiebelastung

Die Ergebnisse des IVSH-Bürokratiemonitors 2026 zeigen, dass sich die Bürokratiebelastung in der Schneid- und Haushaltswarenindustrie auf einem sehr hohen Niveau verfestigt hat. 87 % der befragten Unternehmen bewerten ihre aktuelle Belastung als hoch oder sehr hoch. Noch deutlicher fällt der längerfristige Blick aus: 97 % berichten, dass sich die Belastung in den vergangenen fünf Jahren erhöht oder deutlich erhöht hat. Ebenfalls 97 % sehen gestiegene Bürokratiekosten. Damit beschreiben die Unternehmen keinen vorübergehenden Ausschlag, sondern eine strukturelle Entwicklung, die inzwischen nahezu die gesamte Branche erfasst.

Die Belastung entsteht dabei nicht allein durch neue gesetzliche Einzelpflichten. Sie kumuliert sich aus bestehenden und zusätzlichen Dokumentations-, Nachweis-, Melde-, Prüf- und Informationsanforderungen sowie aus dem Aufwand, diese in betriebliche Abläufe, Produktdaten, IT-Systeme und Lieferketten zu übersetzen. Besonders problematisch wird dies, wenn neue Vorgaben auf bereits komplexe Regelungsstrukturen treffen, ohne dass bestehende Pflichten entfallen oder Daten mehrfach genutzt werden können. Für die Unternehmen bedeutet dies, dass regulatorische Aufgaben dauerhaft Fach- und Managementkapazitäten binden und zunehmend mit wertschöpfender Arbeit konkurrieren.

### **TREND 2024 BIS 2026**

Die starke oder sehr starke Bremswirkung steigt von 55 % im Jahr 2024 auf 76 % im Jahr 2025 und liegt 2026 bei 74 %. Die Werte zeigen keine spürbare Entlastung, sondern eine Verfestigung der Belastung auf hohem Niveau.

Auch die quantifizierbaren Aufwände verdeutlichen die wirtschaftliche Dimension. Auf Basis der Klassenmittelpunkte ergibt sich für 2026 eine grobe rechnerische Kostenbelastung von rund 1,9 % des Jahresumsatzes. Dieser Wert umfasst direkte, von den Unternehmen zuordenbare Aufwände, etwa für Personal, Arbeitszeit, externe Beratung, Prüfungen, Gebühren oder technische Anpassungen. Nicht vollständig abgebildet sind indirekte Folgen wie verzögerte Produkteinführungen, aufgeschobene Investitionen, entgangene Marktchancen oder die Verdrängung von Entwicklungs- und Vertriebsarbeit. Die tatsächliche wirtschaftliche Wirkung dürfte deshalb über dem rechnerischen Kostenanteil liegen.

Hinzu kommt ein erheblicher Zeitaufwand: 37 % der Unternehmen nennen mindestens zehn Stunden Bürokratieaufwand pro Person und Monat. Besonders betroffen sind die Verwaltung mit 92 %, das Qualitätsmanagement und die Qualitätssicherung mit 66 % sowie der Vertrieb mit 61 %. Die Verteilung über mehrere Unternehmensbereiche zeigt, dass Bürokratie längst keine isolierte Verwaltungsaufgabe mehr ist. Regulatorische Anforderungen greifen vielmehr in Qualitätsprozesse, Produktdaten, Kundenkommunikation, Angebotserstellung, Lieferantensteuerung und Marktzugang ein. Damit entstehen Reibungsverluste entlang der gesamten betrieblichen Wertschöpfungskette.

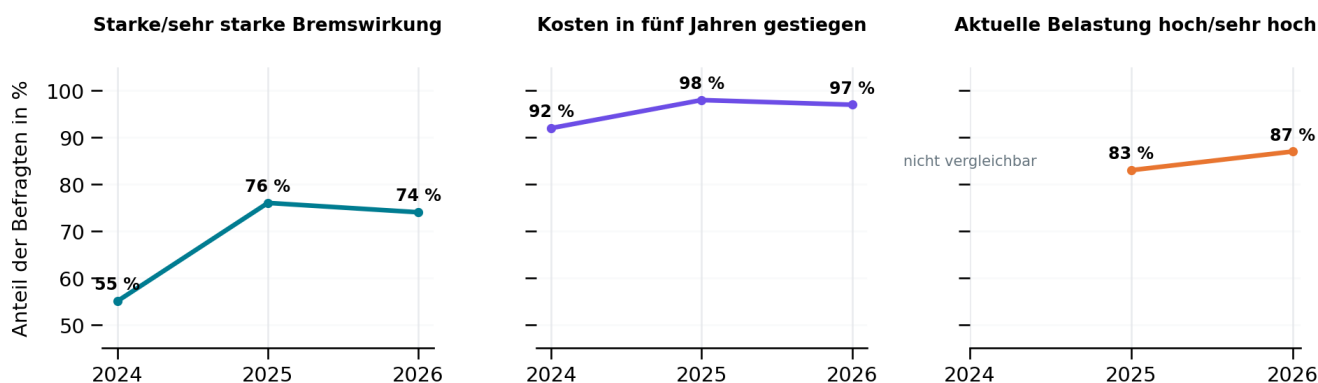
## 2.1 Direkter Vergleich 2024 bis 2026

Der direkte Vergleich der Jahre 2024 bis 2026 bestätigt dieses Bild. Die starke oder sehr starke Bremswirkung auf das unternehmerische Handeln steigt von 55 % im Jahr 2024 auf 76 % im Jahr 2025 und liegt 2026 mit 74 % nahezu unverändert auf diesem hohen Niveau. Zwar ist damit gegenüber 2025 kein weiterer sprunghafter Anstieg erkennbar; ebenso wenig gibt es jedoch Anzeichen für eine nachhaltige Entlastung. Vielmehr hat sich die Bremswirkung nach dem deutlichen Anstieg zwischen 2024 und 2025 strukturell verfestigt.

Auch bei den Kosten zeigt sich über alle Erhebungsjahre hinweg ein bemerkenswert einheitlicher Befund: In jedem Jahr berichten mehr als neun von zehn Befragten von gestiegenen Bürokratiekosten. Der Anteil der Unternehmen, die ihre aktuelle Belastung als hoch oder sehr hoch einschätzen, nimmt von 83 % im Jahr 2025 auf 87 % im Jahr 2026 zu. Für 2024 liegt hierzu keine methodisch unmittelbar vergleichbare Kennzahl vor. Die verfügbaren Zeitreihen sollten wegen der unterschiedlichen Zusammensetzung der jährlichen Stichproben nicht als Entwicklung identischer Einzelunternehmen verstanden werden. In ihrer Gesamtheit zeigen sie jedoch robust, dass Entlastungsinitiativen bislang keine erkennbare Trendwende in der Branche bewirkt haben.

Für die politische Bewertung ist diese Stabilität auf hohem Niveau besonders relevant. Ausbleibende weitere Verschlechterung ist nicht mit Entlastung gleichzusetzen. Von einer wirksamen Trendwende könnte erst gesprochen werden, wenn Belastungswahrnehmung, Kosten und Bremswirkung über mehrere Erhebungen hinweg deutlich zurückgehen und die Unternehmen zugleich konkrete Vereinfachungen in ihren täglichen Abläufen feststellen.

### IVSH-Bürokratiemonitor: ausgewählte Zeitreihen 2024-2026



#### EINORDNUNG

Kein neuer sprunghafter Belastungsschub gegenüber 2025, aber auch keine erkennbare Entlastungswirkung: Das Belastungsniveau hat sich strukturell verfestigt.

## 2.2 Praxistauglichkeit neuer oder geänderter EU-Regelungen

Ob eine Regelung ihr politisches Ziel erreicht, entscheidet sich letztlich nicht mit ihrer Verkündung, sondern in der betrieblichen Praxis. Unternehmen müssen abstrakte Vorgaben in konkrete Entscheidungen, Prozesse und Nachweise übersetzen: Verantwortlichkeiten klären, Produkte und Sortimente prüfen, Daten beschaffen, Lieferanten und Kunden einbinden, Dokumentationen aufbauen, IT-Systeme anpassen und Beschäftigte schulen. Erst wenn diese Schritte rechtssicher, rechtzeitig und mit verhältnismäßigem Aufwand möglich sind, kann Regulierung ihre beabsichtigte Wirkung entfalten.

Der IVSH-Bürokratiemonitor 2026 untersucht deshalb vier eng miteinander verbundene Voraussetzungen einer erfolgreichen Umsetzung: die generelle Praxistauglichkeit neuer oder geänderter EU-Regelungen, die Angemessenheit ihrer Übergangsfristen, die Belastung durch unklare Begriffe oder unterschiedliche Auslegungen und die Verlässlichkeit der regulatorischen Rahmenbedingungen bei kurzfristigen Änderungen oder nachträglichen Konkretisierungen. Alle vier Fragen wurden auf einer Skala von 0 bis 10 erhoben. Gemeinsam bilden sie ab, ob Unternehmen frühzeitig wissen, was von ihnen verlangt wird, ob die erforderlichen Instrumente zur Verfügung stehen und ob ausreichend Zeit für eine stabile Umsetzung bleibt.

### METHODISCHER HINWEIS

Bei der Praxistauglichkeit und den Übergangsfristen sind niedrige Werte kritisch. Bei unklaren Begriffen und kurzfristigen Änderungen weisen dagegen hohe Werte auf eine starke Belastung hin. Für den Monitor werden Mittelwert, Median und Bewertungsverteilung ausgewiesen.

## Vier zentrale Werte zur Praxistauglichkeit



Leserichtung: Niedrige Werte bei Praxistauglichkeit und Übergangsfristen sind kritisch.  
Hohe Werte bei Erschwernis und Planungsbelastung sind kritisch.

Bewertung der Praxistauglichkeit neuer oder geänderter EU-Regelungen.

### 2.2.1 Wie praxistauglich sind neue oder geänderte EU-Regelungen?

Die Praxistauglichkeit neuer oder geänderter EU-Regelungen erhält im Durchschnitt lediglich 2,29 von 10 Punkten. Der Median liegt bei 2 Punkten. Insgesamt 84 % der Befragten vergeben höchstens 3 Punkte. Keine Bewertung liegt über 5 Punkten.

Das Ergebnis ist in seiner Geschlossenheit bemerkenswert. Ein Mittelwert von 2,29 Punkten liegt deutlich im unteren Bereich der Skala; der Median von 2 Punkten zeigt, dass die kritische Bewertung nicht durch wenige besonders negative Einzelantworten verursacht wird. Dass 84 % höchstens 3 Punkte vergeben und keine Bewertung über 5 Punkten liegt, weist vielmehr auf ein branchenweit geteiltes Umsetzungsproblem hin. Aus Sicht der Unternehmen besteht eine erhebliche Lücke zwischen dem regulatorischen Anspruch und den Voraussetzungen, unter denen die Vorgaben im betrieblichen Alltag umgesetzt werden müssen.

Praxistauglichkeit bedeutet dabei mehr als formale Erfüllbarkeit. Eine Vorgabe kann rechtlich grundsätzlich umsetzbar sein und dennoch unverhältnismäßig hohe Aufwände erzeugen, wenn Zuständigkeiten unklar, Daten nicht verfügbar, Nachweise nicht standardisiert oder technische Systeme nicht einsatzbereit sind und entlang der Lieferkette vorsorgliche Übererfüllung entsteht. Besonders für mittelständische Unternehmen führt dies dazu, dass neue Anforderungen parallel zum laufenden Geschäft mit begrenzten spezialisierten Ressourcen umgesetzt werden müssen.

Die niedrige Bewertung ist nicht als grundsätzliche Ablehnung europäischer Regulierung oder ihrer Schutz- und Nachhaltigkeitsziele zu verstehen. Sie macht vielmehr sichtbar, dass die Wirksamkeit einer Regelung leidet, wenn ihre praktische Umsetzung nicht von Beginn an mitgedacht wird. Unklare Anforderungen, hoher und teilweise mehrfacher Nachweisaufwand, verspätete Konkretisierungen oder nicht einsatzbereite Umsetzungssysteme führen dazu, dass Unternehmen zunächst eigene Interpretationen und Übergangslösungen entwickeln müssen und Marktpartner aus Unsicherheit zusätzliche private Anforderungen stellen. Werden Vorgaben später geändert oder präzisiert, entstehen zusätzliche Anpassungsschleifen und Aufwände.

**Die PPWR zeigt diese Problematik beispielhaft:** Wesentliche Leitlinien und Klarstellungen lagen teilweise erst kurz vor dem Anwendungsbeginn vor. Zu diesem Zeitpunkt hatten viele Unternehmen bereits Zuständigkeiten geklärt, Lieferanten kontaktiert, Verpackungsdaten erhoben, Dokumentationsstrukturen aufgebaut und Kundenanforderungen bearbeitet. Auch inhaltlich hilfreiche Präzisierungen führten deshalb zu erneuten Prüfungen und Anpassungen bereits angestoßener Prozesse. Der Fall verdeutlicht: Eine Regelung ist nicht allein mit der Verabschiedung des Rechtstextes umsetzungsreif; Recht, Leitlinien, technische Anforderungen und betriebliche Vorlaufzeiten müssen von Beginn an synchronisiert werden.

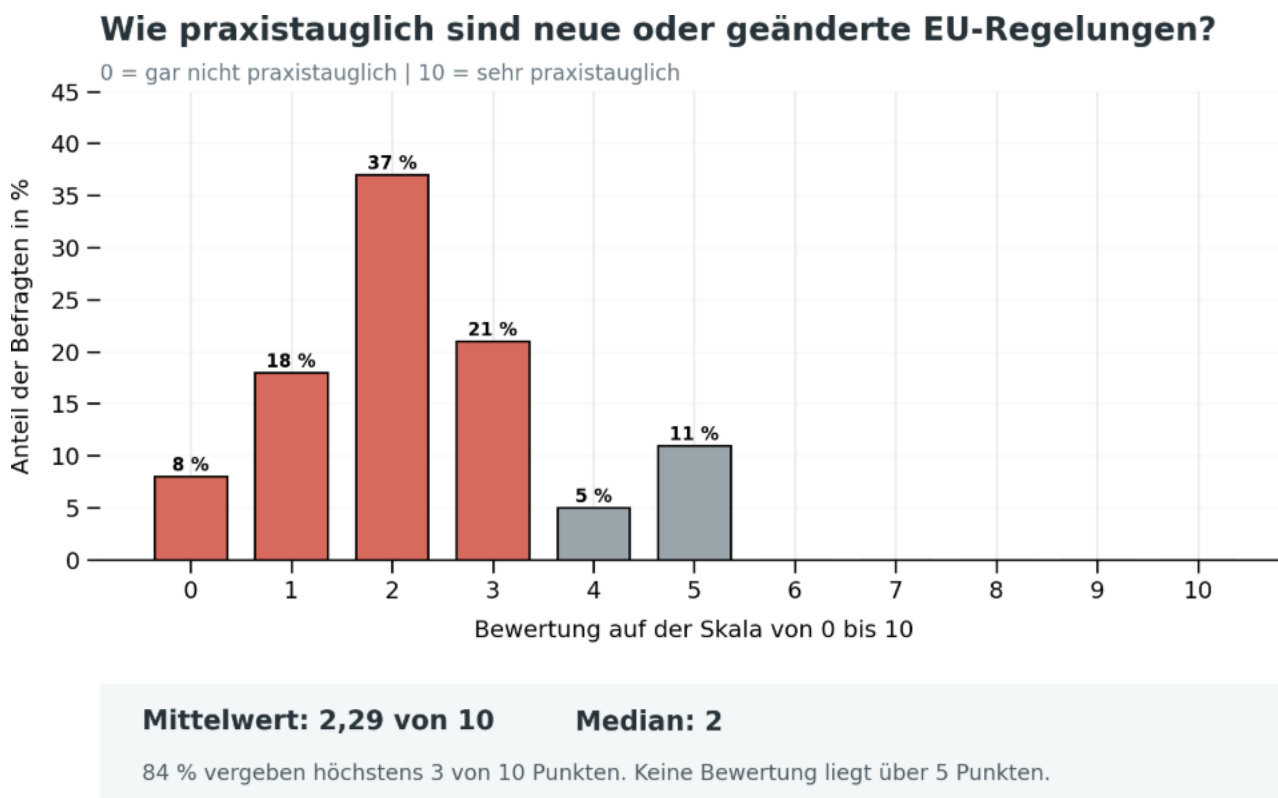
Der Befund spricht deshalb für einen systematischen Realitätstest vor der verbindlichen Anwendung. Dabei sollte nicht nur geprüft werden, ob ein Unternehmen eine einzelne Pflicht theoretisch erfüllen kann, sondern ob die Regelung in typischen Produkten, Sortimenten, Lieferketten, Vertriebskanälen und IT-Strukturen tatsächlich funktioniert. Ein solcher Test muss früh genug stattfinden, damit erkannte Probleme noch zu einer Anpassung des Rechtsakts, der Nachweispflichten, der technischen Werkzeuge oder des Zeitplans führen können.

Ein solcher Realitätstest kann durch geschützte Pre-Go-live-Testumgebungen und digitale Testwerkzeuge wirksam unterstützt werden. Unternehmen sollten neue Anforderungen dort anhand realer Produkte, Sortimente, Lieferketten, Daten und IT-Prozesse erproben können, ohne bereits haftungs- oder sanktionsrechtlichen Risiken ausgesetzt zu sein. KI-gestützte Tools können dabei helfen, unterschiedliche Anwendungsszenarien zu simulieren, Widersprüche, Datenlücken und ungeklärte Verantwortlichkeiten frühzeitig sichtbar zu machen sowie standardisierte Nachweispfade und Testfälle zu entwickeln. Voraussetzung ist jedoch, dass diese Werkzeuge auf verbindlichen Vorgaben beruhen, ihre Ergebnisse nachvollziehbar sind und von den zuständigen Stellen validiert werden. Digitalisierung und KI dürfen fehlende Rechtsklarheit nicht ersetzen, können aber wesentlich dazu beitragen, Umsetzungsprobleme vor dem Anwendungsbeginn zu erkennen und zu beheben.

**Das EU-Garantielabel verdeutlicht den Nutzen eines solchen Tests:** Die Vorgaben zur Kennzeichnung trafen in der Praxis auf kleine Produkte, unverpackte Ware und dicht bestückte Point-of-Sale-Präsentationen, bei denen eine artikelbezogene Anbringung des Labels nur schwer oder nicht sinnvoll umsetzbar war. Erst auf konkrete Rückmeldungen aus der Unternehmenspraxis wurde geklärt, unter welchen Voraussetzungen gemeinsame Label-Lösungen an Displays oder Aufstellern möglich sind; zugleich zeigte sich, dass das technische Erstellungsformat zunächst nicht alle dafür erforderlichen Artikelkonstellationen abbilden konnte. Wären kleine Produkte, reale Warenpräsentationen und die bereitgestellten technischen Werkzeuge vorab in einer geschützten Umgebung getestet worden, hätten diese Probleme frühzeitig erkannt und die Regelung einschließlich ihrer Umsetzungshilfen von Beginn an praxistauglicher ausgestaltet werden können.

## ABLEITUNG DES IVSH | PRAXISTAUGLICHKEIT VOR ANWENDUNG PRÜFEN

Neue EU-Regelungen sollten vor ihrer verbindlichen Anwendung unter realen betrieblichen Bedingungen getestet werden. Zeigt ein Praxistest wesentliche Umsetzungsprobleme, müssen Anforderungen, Fristen oder Umsetzungshilfen angepasst werden. Eine Regelung ist nicht allein deshalb umsetzungsreif, weil der Rechtsetzungsprozess abgeschlossen ist.



Bewertung der Praxistauglichkeit der Übergangsfristen.

### 2.2.2 Wie praxistauglich sind die Übergangsfristen neuer EU-Regelungen?

Die Übergangsfristen neuer EU-Regelungen erreichen im Durchschnitt nur 2,76 von 10 Punkten. Der Median liegt bei 3 Punkten. Insgesamt 74 % der Befragten vergeben höchstens 3 Punkte; keine Bewertung liegt über 6 Punkten. Die vorgesehenen Übergangsfristen berücksichtigen den tatsächlichen betrieblichen Umsetzungsaufwand häufig nicht ausreichend. Unternehmen müssen neue Anforderungen zunächst rechtlich und technisch bewerten, Verantwortlichkeiten festlegen und den konkreten Handlungsbedarf für Produkte, Verpackungen, Prozesse und Märkte bestimmen. Danach folgen Datenbeschaffung, Abstimmungen mit Lieferanten und Kunden, gegebenenfalls externe Prüfungen oder Beratung sowie die Anpassung von IT-, Dokumentations- und Qualitätssicherungssystemen. Bei umfangreichen Sortimenten oder internationalen Lieferketten müssen diese Schritte für zahlreiche Produkte, Verpackungstypen und Absatzmärkte parallel erfolgen.

Gerade in KMU lassen sich diese Aufgaben nicht beliebig beschleunigen. Sie treffen auf begrenzte Fachkapazitäten und müssen neben dem laufenden Tagesgeschäft bewältigt werden. Zudem sind Unternehmen häufig von Informationen und Vorleistungen Dritter abhängig. Fehlen Materialdaten, Prüfverfahren, Lieferantenerklärungen oder behördliche Vorgaben, kann die Umsetzung trotz eigener Vorbereitung nicht abgeschlossen werden. Entscheidend ist deshalb nicht allein die formale Länge einer Übergangsfrist, sondern der tatsächlich nutzbare Umsetzungszeitraum. Eine nominell lange Frist kann sich erheblich verkürzen, wenn Definitionen, Leitfäden,

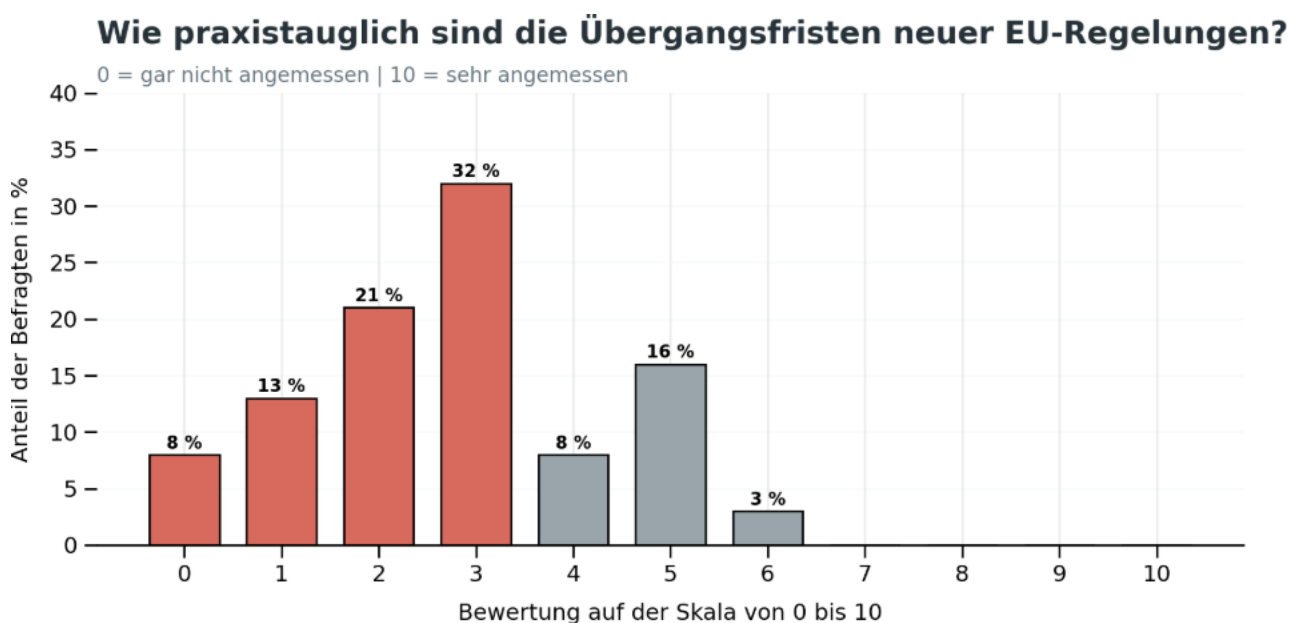
Vorlagen, Prüfmethode, Datenformate, Sekundärrechtsakte oder digitale Systeme erst nachträglich zur Verfügung stehen. Die Frist beginnt dann rechtlich, bevor die Unternehmen faktisch handlungsfähig sind.

Dadurch entsteht ein regulatorisches Vorleistungsrisiko: Unternehmen müssen investieren und Entscheidungen treffen, obwohl wesentliche Anforderungen noch nicht abschließend feststehen. Spätere Klarstellungen können bereits entwickelte Prozesse, Verpackungen, Etiketten, Datenmodelle oder Vertragslösungen entwerfen, wie die Praxisfälle in Kapitel 8 zeigen. Ein verlässlicher Übergangszeitraum setzt daher voraus, dass die regulatorische und technische Umsetzungsarchitektur zu seinem Beginn vollständig, stabil und praktisch nutzbar ist.

**Die Bewertung wird durch einen weiteren Befund gestützt: 94 % halten einen Vorlauf von mindestens zwölf Monaten vor der verbindlichen Anwendung für erforderlich; 55 % sprechen sich sogar für mindestens 18 oder 24 Monate aus.**

#### ABLEITUNG DES IVSH | UMSETZUNGSREIFE VOR FRISTBEGINN

Die Übergangsfrist sollte erst dann zu laufen beginnen, wenn alle wesentlichen Voraussetzungen vollständig und belastbar vorliegen. Dazu gehören insbesondere klare Definitionen, verbindliche Auslegungshilfen, erforderliche Sekundärrechtsakte, Prüfmethode, Datenformate, Vorlagen, IT-Systeme und behördliche Zuständigkeiten.



**Mittelwert: 2,76 von 10**

**Median: 3**

74 % vergeben höchstens 3 von 10 Punkten. Keine Bewertung liegt über 6 Punkten.

### 2.2.3 Wie stark erschweren unklare Begriffe oder unterschiedliche Auslegungen die Umsetzung?

Die Erschwernis der Umsetzung durch unklare Begriffe oder unterschiedliche Auslegungen wird im Durchschnitt mit 7,13 von 10 Punkten bewertet. Der Median liegt bei 7 Punkten. Insgesamt 76 % vergeben mindestens 6 Punkte; 47 % bewerten die Erschwernis sogar mit 8 bis 10 Punkten.

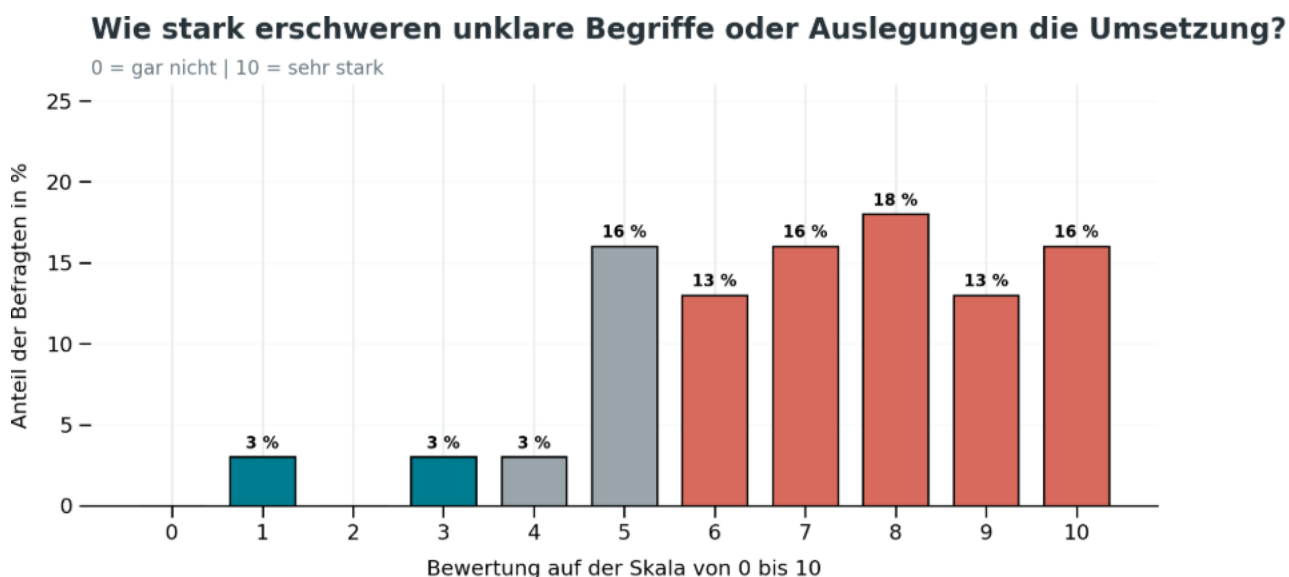
Unklare Rechtsbegriffe und unterschiedliche Auslegungen stellen eine erhebliche Umsetzungshürde dar, weil Unternehmen regulatorische Unsicherheit selbst auflösen müssen. Dies erfordert zusätzliche Recherche, interne

Abstimmung zwischen Recht, Qualität, Produktmanagement und Vertrieb sowie häufig die Einbindung externer Beratung oder Prüfinstitute. Dennoch bleibt das Risiko bestehen, dass Behörden, Marktüberwachung, Kunden oder Gerichte später zu einer abweichenden Bewertung gelangen. Aus derselben europäischen Regelung können dadurch unterschiedliche Anforderungen in einzelnen Mitgliedstaaten, Vertriebskanälen oder Lieferbeziehungen entstehen. Die Unsicherheit erschwert belastbare Investitions-, Produkt- und Prozessentscheidungen und führt häufig zu vorsorglicher Übererfüllung: Um Haftungs-, Sanktions- oder Marktzugangsrisiken zu begrenzen, werden zusätzliche Daten erhoben, umfangreichere Nachweise erstellt oder strengere interne Standards angewendet, als der Rechtsakt verlangt.

**Die Bewertung korrespondiert mit den konkreten Informationsbedarfen: 84 % wünschen verbindliche Auslegungshilfen, 82 % klare Vorgaben für KMU und 74 % konkrete Anwendungsbeispiele. Den Umfang der Nachweispflichten nennen 89 % als eine der größten Unklarheiten.**

#### ABLEITUNG DES IVSH | RECHTSKLARHEIT VOR ANWENDUNGSBEGINN

Zentrale Begriffe, Verantwortlichkeiten und Nachweispflichten müssen im Rechtsakt oder spätestens deutlich vor dem Anwendungsbeginn verbindlich geklärt werden. Auslegungshilfen sollten frühzeitig, abgestimmt und mit konkreten branchenspezifischen Anwendungsbeispielen veröffentlicht werden. Unterschiedliche Auslegungen zwischen Mitgliedstaaten und zuständigen Behörden sind möglichst zu vermeiden. Zugleich müssen gesetzlich erforderliche Informationen und Nachweise abschließend, standardisiert und entlang der Lieferkette eindeutig benannt werden. Weitergehende Anforderungen von Kunden, Plattformen oder Zertifizierungssystemen sind klar von gesetzlichen Pflichten zu trennen, transparent als zusätzliche private Anforderungen auszuweisen und auf das erforderliche, sowie verhältnismäßige Maß zu begrenzen. Unternehmen dürfen nicht durch unklare Rechtslagen faktisch zu vorsorglicher Übererfüllung, mehrfachen Nachweisen oder zusätzlichen Prüfberichten gedrängt werden, die der Rechtsakt selbst nicht verlangt.



**Mittelwert: 7,13 von 10**

**Median: 7**

76 % vergeben mindestens 6 von 10 Punkten; 47 % vergeben 8 bis 10 Punkte.

## 2.2.4 Wie stark belasten kurzfristige Änderungen die Planungssicherheit?

Die Belastung der betrieblichen Planungssicherheit durch kurzfristige Änderungen, Verschiebungen oder nachträgliche Konkretisierungen liegt im Durchschnitt bei 6,53 von 10 Punkten (10 = stark). Der Median beträgt 7,5 Punkte. Insgesamt 71 % vergeben mindestens 6 Punkte; 50 % bewerten die Belastung mit 8 bis 10 Punkten. Kurzfristige Änderungen, Verschiebungen und nachträgliche Konkretisierungen belasten die betriebliche Planungssicherheit deutlich. Unternehmen müssen Umsetzungsprojekte regelmäßig lange vor dem verbindlichen Stichtag beginnen, um Lieferzeiten, Entwicklungszyklen, Verpackungsumstellungen, Prüfungen und Systemanpassungen bewältigen zu können. Zu diesem Zeitpunkt liegen jedoch häufig noch nicht alle Auslegungshilfen oder technischen Spezifikationen vor. Die Unternehmen arbeiten dann auf Grundlage vorläufiger Annahmen.

Ändern sich anschließend Fristen, Vorgaben oder Auslegungen, müssen bereits angestoßene Prozesse erneut bewertet und angepasst werden. Dies erzeugt nicht nur zusätzliche Arbeit, sondern erschwert auch die interne Priorisierung und Budgetplanung. Ressourcen bleiben vorsorglich gebunden, während neue Investitionen zurückgestellt werden können, weil weder der endgültige Handlungsbedarf noch der verlässliche Zeitpunkt feststeht.

Betroffen sind nicht nur Rechts- und Compliance-Funktionen. Änderungen können sich auf Produktentwicklung, Beschaffung, Verpackung, Kennzeichnung, Prüfungen, Lieferantenkommunikation, IT-Systeme, Lagerbestände und Vertriebsplanung auswirken. Bei langlebigen Konsumgütern und europaweit vertriebenen Sortimenten sind zudem lange Produktions-, Beschaffungs- und Abverkaufszyklen zu berücksichtigen. Bereits hergestellte Verpackungen, vorhandene Bestände oder vertraglich vereinbarte Lieferungen lassen sich nicht kurzfristig anpassen.

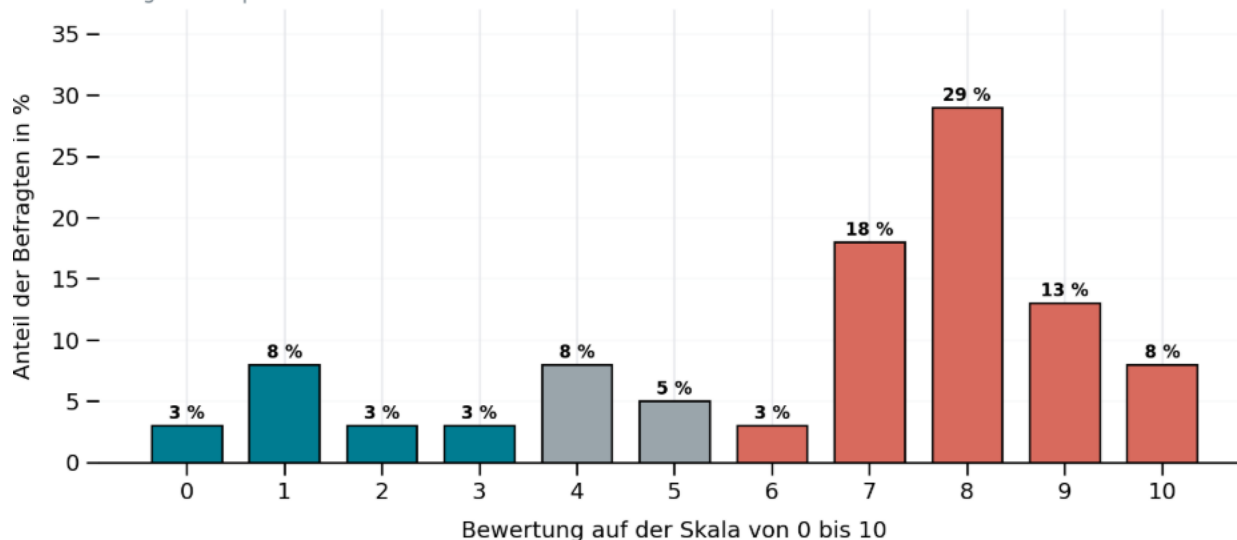
Auch eine Verschiebung wirkt daher nicht automatisch entlastend. Wurden bereits Ressourcen eingesetzt, Daten erhoben, Systeme programmiert oder Verpackungen umgestellt, kann eine spätere Terminänderung neue Übergangslösungen und zusätzliche Abstimmung auslösen. Planungssicherheit erfordert deshalb nicht nur ausreichend lange Fristen, sondern vor allem stabile Anforderungen und einen klaren Umgang mit bereits getätigten Umsetzungsinvestitionen und vorhandenen Warenbeständen.

### ABLEITUNG DES IVSH | VON BEGINN AN GUTE UND STABILE VORGABEN

Verlässliche Planung beginnt nicht erst beim Schutz vor kurzfristigen Änderungen. Der entscheidende Ansatzpunkt ist die Qualität der Regelung selbst: Wesentliche Anforderungen müssen von Beginn an klar, kohärent, verhältnismäßig, technisch umsetzbar und anhand realer Produkte, Prozesse, Lieferketten und IT-Systeme praxiserprobt sein. Offene Grundsatzfragen dürfen nicht in Leitlinien oder die betriebliche Umsetzung verschoben werden. Erst wenn Definitionen, Verantwortlichkeiten, Nachweispflichten, Prüfmethoden und technische Werkzeuge vollständig und aufeinander abgestimmt vorliegen, sollte die Umsetzungsphase beginnen. Danach müssen die Vorgaben grundsätzlich stabil bleiben. Sind Anpassungen unvermeidbar, müssen sie frühzeitig angekündigt, nachvollziehbar begründet und mit einer angepassten Übergangsfrist verbunden werden. Bereits getätigte Umsetzungsinvestitionen und vorhandene Lagerbestände sind angemessen zu berücksichtigen.

## Wie stark belasten kurzfristige Änderungen die Planungssicherheit?

0 = gar nicht | 10 = sehr stark



**Mittelwert: 6,53 von 10      Median: 7,5**

71 % vergeben mindestens 6 von 10 Punkten; 50 % vergeben 8 bis 10 Punkte.

### 2.2.5 Vier Werte, ein gemeinsamer Befund

Die vier Skalenfragen ergeben ein konsistentes Gesamtbild: Neue oder geänderte EU-Regelungen und ihre Übergangsfristen werden mit durchschnittlich 2,29 beziehungsweise 2,76 von 10 Punkten als wenig praxistauglich bewertet. Gleichzeitig erreichen die Erschwernis durch unklare Begriffe und unterschiedliche Auslegungen 7,13 Punkte sowie die Belastung der Planungssicherheit durch kurzfristige Änderungen 6,53 Punkte. Die Ergebnisse beschreiben zwei Seiten desselben Problems: Einerseits fehlen aus Sicht der Unternehmen praxistaugliche Anforderungen und realistische Umsetzungszeiträume; andererseits steigen Aufwand und Risiko zusätzlich durch Unklarheiten, verspätete Konkretisierungen und nachträgliche Änderungen.

Die vier Dimensionen verstärken sich gegenseitig. Eine kurze Übergangsfrist wiegt besonders schwer, wenn Leitfäden oder Prüfmethode fehlen. Unklare Begriffe werden noch belastender, wenn Unternehmen bereits beispielsweise umfangreiche IT- oder Verpackungsanpassungen vornehmen müssen. Kurzfristige Änderungen verursachen besonders hohe Folgekosten, wenn sie umfangreiche Sortimente, internationale Lieferketten oder bereits produzierte Bestände betreffen. Die geringe Praxistauglichkeit ist deshalb nicht auf einen einzelnen Mangel zurückzuführen, sondern auf das Zusammenspiel mehrerer Schwachstellen entlang der Regulierungskette. Praxistauglichkeit muss deshalb über den gesamten Regulierungsprozess hinweg als eigenständiges Qualitätskriterium berücksichtigt werden: von der Wahl des regulatorischen Instruments und der Ausgestaltung des Basisrechtsakts über Sekundärrecht, Leitlinien, Standards und digitale Systeme bis zur Anwendung durch Unternehmen, Behörden und Marktüberwachung. Eine einmalige Folgenabschätzung zu Beginn des Gesetzgebungsverfahrens reicht nicht aus, wenn wesentliche Belastungen erst durch nachgelagerte Konkretisierungen oder die praktische Umsetzung entstehen.

Erforderlich ist vielmehr eine durchgängige Prüfung der Regulierungskette. Reale KMU-Praxistests sollten frühzeitig zeigen, ob Anforderungen in typischen Produkten, Prozessen und Lieferbeziehungen funktionieren. Vor dem Anwendungsbeginn sollte ein transparenter Umsetzungsreife-Check sicherstellen, dass alle notwendigen Grundlagen verfügbar sind. Nach der Einführung muss schließlich geprüft werden, ob die erwartete Wirkung erreicht wurde und ob tatsächliche Entlastungen im Betrieb angekommen sind.

## ZUSAMMENFASSENDE ABLEITUNG DES IVSH

Regulierung ist erst dann umsetzungsreif, wenn Unternehmen wissen, was zu tun ist, die notwendigen Instrumente verfügbar sind und ausreichend Zeit für eine verlässliche Umsetzung besteht. Dazu braucht es reale Praxistests, klare Begriffe, verbindliche Auslegungshilfen, funktionsfähige Systeme, angemessene Übergangsfristen und stabile Vorgaben.

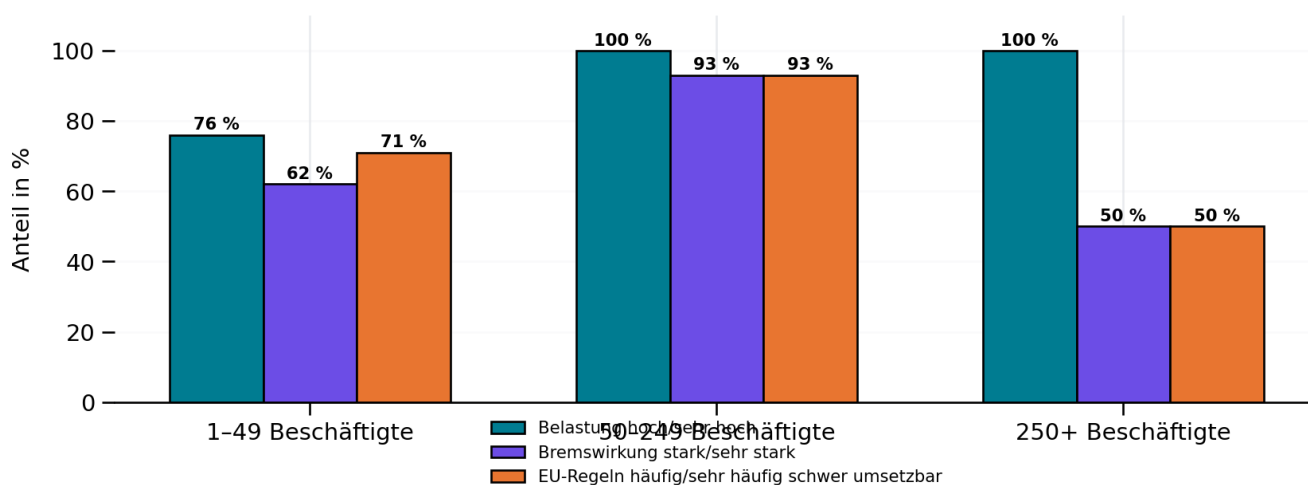
Zusammenfassend zeigt sich eine deutliche Lücke zwischen regulatorischem Anspruch und betrieblicher Umsetzbarkeit: Neue oder geänderte EU-Regelungen und ihre Übergangsfristen werden als wenig praxistauglich bewertet, während unklare Begriffe, unterschiedliche Auslegungen und kurzfristige Änderungen erheblichen Zusatzaufwand und Planungsunsicherheit erzeugen. Entscheidend ist daher, praktische Umsetzungsfragen frühzeitig zu klären, alle notwendigen Instrumente rechtzeitig bereitzustellen und Unternehmen ausreichend stabile Vorläufe zu geben.

## 2.3 Unterschiede nach Unternehmensgröße

Die Auswertung nach Beschäftigtengrößen zeigt, dass die Belastung nicht einfach linear mit abnehmender Unternehmensgröße steigt. Das deutlichste Belastungsmuster findet sich vielmehr bei Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten: 100 % dieser Gruppe bewerten ihre aktuelle Belastung als hoch oder sehr hoch, 93 % berichten von einer starken oder sehr starken Bremswirkung, und ebenfalls 93 % erleben EU-Regelungen häufig oder sehr häufig als nur eingeschränkt umsetzbar. Bei Unternehmen mit 1 bis 49 Beschäftigten liegen die entsprechenden Werte mit 76 %, 62 % und 71 % zwar niedriger, bleiben jedoch ebenfalls auf einem sehr hohen Niveau.

Die besonders kritische Bewertung der mittleren Unternehmensgruppe lässt sich plausibel mit ihrer betrieblichen Position erklären. Diese Unternehmen verfügen häufig bereits über komplexe Sortimente, internationale Lieferketten, mehrere Absatzmärkte und umfangreiche Kundenanforderungen. Gleichzeitig fehlen ihnen vielfach die spezialisierten Rechts-, Compliance-, Daten- und IT-Ressourcen größerer Konzerne. Regulierung trifft damit auf eine hohe operative Komplexität, muss aber von vergleichsweise kleinen Teams umgesetzt werden.

### Belastungsmuster nach Unternehmensgröße



Auch bei den zeitlichen und finanziellen Näherungswerten zeigt sich dieses Muster. Unternehmen mit 50 bis 249 Beschäftigten weisen auf Basis der Klassenmittelpunkte durchschnittlich rund 2,2 % Bürokratiekosten am Jahresumsatz und knapp 13 Stunden Aufwand pro Person und Monat aus. Bei Unternehmen mit 1 bis 49

Beschäftigten liegen die entsprechenden Näherungswerte bei rund 1,8 % und gut 8 Stunden.

Die Werte machen zudem deutlich, dass Belastung nicht ausschließlich am relativen Kostenanteil gemessen werden sollte. Entscheidend ist auch, welche Funktionen die zusätzlichen Aufgaben übernehmen müssen und welche anderen Tätigkeiten dadurch verdrängt werden. Gerade in mittelgroßen Unternehmen werden regulatorische Projekte häufig von Beschäftigten verantwortet, die zugleich operative Aufgaben in Qualitätssicherung, Produktmanagement, Einkauf, Vertrieb oder Geschäftsführung wahrnehmen. Jede zusätzliche Umsetzungsstunde wirkt sich daher unmittelbar auf andere unternehmerische Prioritäten aus.

Die Rangkorrelation bestätigt nur einen Teil dieses Musters. Zwischen Unternehmensgröße und der Häufigkeit eingeschränkt umsetzbarer EU-Regelungen besteht ein schwacher bis moderater positiver Zusammenhang (Spearman  $\rho = 0,32$ ). Für Gesamtbelastung, Bremswirkung, Kostenanteil und Praxistauglichkeitsbewertung zeigen sich dagegen keine belastbaren linearen Größenkorrelationen. Die Ergebnisse sprechen damit gegen die vereinfachte These „je kleiner, desto belasteter“. Belastung hängt nicht allein von der Beschäftigtenzahl ab, sondern von der konkreten Kombination aus regulatorischer Reichweite, Sortimentsbreite, Internationalität, Lieferkettenstruktur und verfügbaren Fachressourcen.

Für die Ausgestaltung von KMU-Regelungen folgt daraus, dass pauschale Schwellenwerte allein nicht ausreichen. Neben der formalen Unternehmensgröße sollten die tatsächliche Komplexität des Geschäftsmodells, die Zahl betroffener Produkte und Märkte sowie die Verfügbarkeit spezialisierter Ressourcen berücksichtigt werden. Insbesondere mittelgroße Unternehmen können zwischen zwei Systemen liegen: Sie sind regulatorisch und international ähnlich komplex aufgestellt wie größere Unternehmen, verfügen aber noch nicht über vergleichbare Compliance- und IT-Strukturen. Praxistests, vereinfachte Nachweispfade, Standardlösungen und ausreichend lange Vorläufe sollten deshalb gezielt auch diese Gruppe einbeziehen.

### 3. Bürokratie kostet Zeit, Geld und Zukunft

Der Vergleich der IVSH-Bürokratiemonitore 2025 und 2026 zeigt eine strukturell verfestigte Belastung. Direkte Bürokratiekosten steigen in der modellhaften Auswertung der Antwortklassen, während der geschätzte Zeitaufwand rechnerisch etwas niedriger ausfällt. Von einer spürbaren Entlastung kann dennoch keine Rede sein: Fast neun von zehn Unternehmen bewerten ihre aktuelle Belastung als hoch oder sehr hoch, und 97 % berichten von einem Anstieg in den vergangenen fünf Jahren.

Die wirtschaftliche Wirkung geht dabei deutlich über die unmittelbar bezifferbaren Aufwände hinaus. Bürokratie bindet Fach- und Managementkapazitäten, verzögert Entscheidungen, erschwert Investitionen und verdrängt Arbeit an Produkten, Märkten und Innovationen. Kapitel 3 betrachtet deshalb Kosten, Zeit und Zukunftskapazität gemeinsam. Erst diese Gesamtsicht macht sichtbar, dass administrative Anforderungen nicht nur betriebliche Prozesse verteuern, sondern die Entwicklungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigen.

#### 3.1 Drei Kernindikatoren im Jahresvergleich

2026 bewerten 87 % der Unternehmen die aktuelle Bürokratiebelastung als hoch oder sehr hoch. Das sind rund vier Prozentpunkte mehr als 2025. Beim Fünfjahrestrend bleibt die Wahrnehmung nahezu unverändert negativ: 97 % berichten 2026 von einer gestiegenen Belastung, nach 98 % im Vorjahr. Die starke oder sehr starke Bremswirkung liegt mit 74 % weiterhin fast auf dem Niveau von 2025.

Die drei Indikatoren ergänzen sich: Die aktuelle Belastung zeigt die gegenwärtige Intensität, der Fünfjahrestrend die längerfristige Richtung und die Bremswirkung die unmittelbare Einschränkung unternehmerischen Handelns. Zusammengenommen ergibt sich kein Bild kurzfristiger Schwankungen, sondern eine dauerhafte strukturelle Beanspruchung. Dass einzelne Werte gegenüber 2025 leicht sinken oder steigen, verändert den Gesamtbefund nicht. Eine echte Trendwende wäre erst dann erkennbar, wenn alle drei Indikatoren über mehrere Erhebungen hinweg deutlich und konsistent zurückgehen.

#### Bürokratiebelastung bleibt auf sehr hohem Niveau

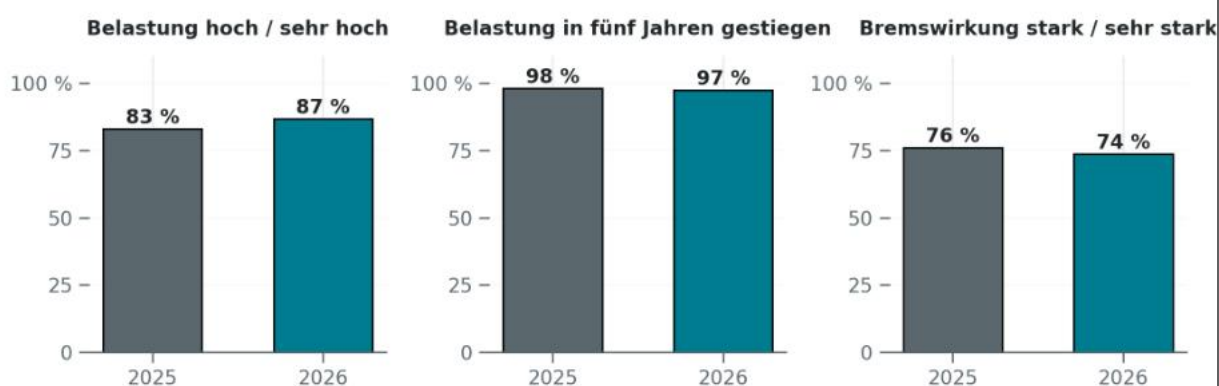


Abb.: Vergleich zentraler Belastungsindikatoren 2025 und 2026. Rundungsbedingt können Abweichungen von einem Prozentpunkt entstehen.

#### ABLEITUNG DES IVSH | WIRKUNG STATT ANKÜNDIGUNG

Die nahezu unverändert hohen Werte zeigen: Entlastungsankündigungen und -maßnahmen sind in den Betrieben bislang nicht als strukturelle Trendwende angekommen. Bürokratieabbau muss deshalb anhand tatsächlich realisierter Wirkungen gemessen werden. Entscheidend ist, ob im Unternehmen nachweisbar Kosten sinken, Zeit frei wird und unternehmerische Handlungsspielräume zurückgewonnen werden.

## 3.2 Direkte Bürokratiekosten steigen

Die direkten Bürokratiekosten wurden 2025 im Durchschnitt auf 1,65 % des Jahresumsatzes geschätzt; der Median lag bei 1,75 %. Für 2026 ergibt die Berechnung aus den Antwortklassen einen Durchschnitt von 1,88 % und einen Median von 1,50 %. Damit steigt der modellierte Mittelwert um rund 0,23 Prozentpunkte beziehungsweise 14 %. Der Median fällt dagegen um 0,25 Prozentpunkte niedriger aus. Diese gegenläufige Entwicklung weist auf eine breitere Streuung hin: Mehrere Unternehmen melden sehr hohe Kostenanteile, während zugleich ein relevanter Teil in den unteren Klassen liegt.

Für die Einordnung ist wichtig, dass Prozentanteile am Umsatz gerade bei margenschwachen Produkten oder Unternehmen erheblich sein können. Bürokratiekosten müssen aus derselben Wertschöpfung finanziert werden wie Investitionen, Personalentwicklung, Digitalisierung oder neue Produkte. Ein steigender Mittelwert bedeutet deshalb nicht nur höhere Verwaltungsausgaben, sondern einen stärkeren Zugriff regulatorischer Anforderungen auf die wirtschaftliche Substanz und die unternehmerischen Handlungsspielräume.

### Direkte Bürokratiekosten 2025 und 2026

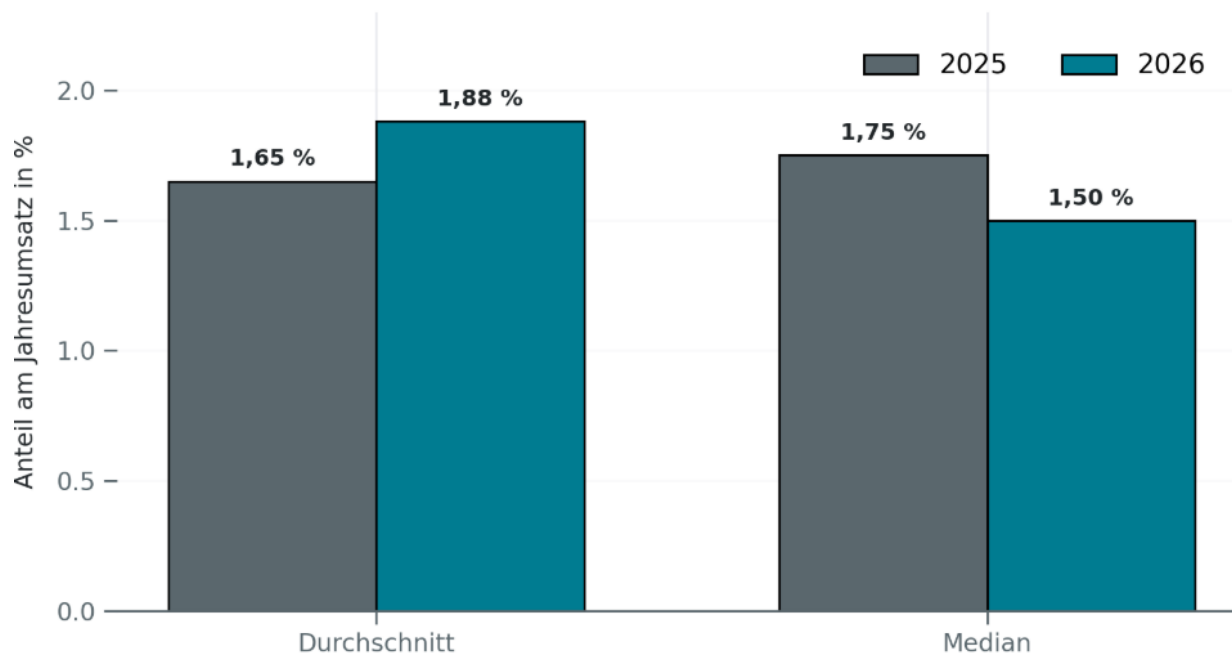


Abb.: Direkte Bürokratiekosten als Anteil am Jahresumsatz. 2026 auf Basis von Klassenmittelpunkten; offene Randklassen wurden konservativ angenähert.

#### EINORDNUNG | DIE TATSÄCHLICHE WIRKUNG LIEGT HÖHER

Erfasst werden direkte Kosten, etwa für Personal, Arbeitszeit, Investitionen, Beratung und Gebühren. Nicht enthalten sind entgangene Umsätze, verzögerte Produkteinführungen, aufgeschobene Investitionen oder Opportunitätskosten gebundener Fachkräfte. Die gesamtwirtschaftliche Wirkung liegt deshalb über dem ausgewiesenen Kostenanteil. Folgenabschätzungen sollten neben direkten Erfüllungskosten auch diese mittelbaren Belastungen transparent ausweisen.

## 3.3 Zeitaufwand bleibt erheblich

2025 lag der durchschnittlich berichtete Aufwand bei etwa 12 Stunden pro Person und Monat. Für 2026 ergibt sich aus den Klassenmittelpunkten ein geschätzter Durchschnitt von 10,3 Stunden; der Median liegt bei 7,5 Stunden. Der rechnerische Rückgang um rund 1,7 Stunden darf nicht als belastbare Entlastung interpretiert werden. 37 % der Unternehmen investieren weiterhin mindestens 10 Stunden pro Person und Monat, 13 % sogar 20 bis 30 Stunden.

Zudem misst die Kennzahl nur die ausdrücklich zugeordneten Stunden. Nicht vollständig erfasst werden Unterbrechungen, Abstimmungsschleifen, Suchaufwand, Schulungen und die Zeit, die Führungskräfte für Priorisierung und Risikobewertung aufbringen. Gerade in kleinen und mittleren Unternehmen verteilen sich regulatorische Aufgaben häufig auf Beschäftigte, die zugleich operative Verantwortung tragen. Der tatsächliche Produktivitätsverlust ist deshalb größer als die reine Stundenzahl vermuten lässt.

## Zeitaufwand für Bürokratie

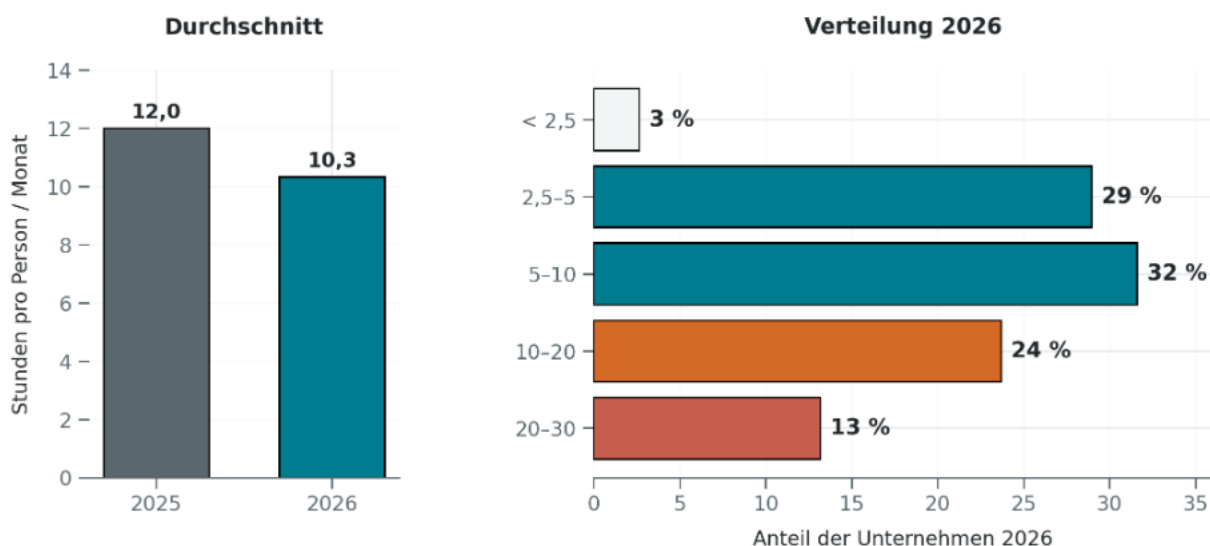


Abb.: Zeitaufwand für Bürokratie. Links der geschätzte Durchschnitt 2025 und 2026, rechts die Verteilung der Antworten 2026.

### ABLEITUNG DES IVSH | ZEIT ALS EIGENSTÄNDIGE BELASTUNG MESSEN

Zeitaufwand sollte in Folgenabschätzungen als eigenständige Belastungskennzahl erfasst werden. Jede zusätzliche Stunde für Dokumentation, Nachweise und Abstimmung fehlt für Vertrieb, Produktentwicklung, Digitalisierung und Innovation. Erforderlich ist eine Betrachtung nach Unternehmensfunktion und Größenklasse, damit sichtbar wird, welche wertschöpfenden Tätigkeiten tatsächlich verdrängt werden.

## 3.4 Bürokratie verdrängt wertschöpfende Arbeit

Die Folgen reichen weit über administrative Kosten hinaus. 92 % nennen weniger Zeit für Kerngeschäft, Aufträge oder Innovationen. 79 % berichten von Frustration und Motivationsverlust, 71 % von einer Schmälerung des Betriebsergebnisses oder der Marge. Mehr als jedes zweite Unternehmen sieht höhere Produkt- oder Prozesskosten; 45 % nennen eine sinkende Wettbewerbsfähigkeit.

Diese Angaben beschreiben eine Verdrängungswirkung: Ressourcen, die für regulatorische Aufgaben eingesetzt werden, stehen nicht gleichzeitig für Kunden, Produktentwicklung, Automatisierung oder Internationalisierung zur Verfügung. Besonders kritisch ist dies dort, wo hoch qualifizierte Fachkräfte und Führungskräfte gebunden werden. Bürokratie wird damit zu einer Opportunitätsbelastung, deren Folgen sich oft erst zeitversetzt zeigen – etwa durch weniger Entwicklungsprojekte, spätere Markteinführungen, geringere Investitionsbereitschaft oder den Verzicht auf zusätzliche Märkte.

Auch die Auswirkungen auf Motivation und Unternehmenskultur sind wirtschaftlich relevant. Wenn Beschäftigte wiederholt komplexe Nachweise ohne erkennbaren zusätzlichen Nutzen erstellen oder auf unklare Vorgaben reagieren müssen, sinkt die Akzeptanz regulatorischer Anforderungen. Gute Regulierung sollte deshalb nicht nur formal erfüllbar, sondern nachvollziehbar, zielgerichtet und in ihrem Aufwand vermittelbar sein.

## Bürokratie verdrängt wertschöpfende Arbeit

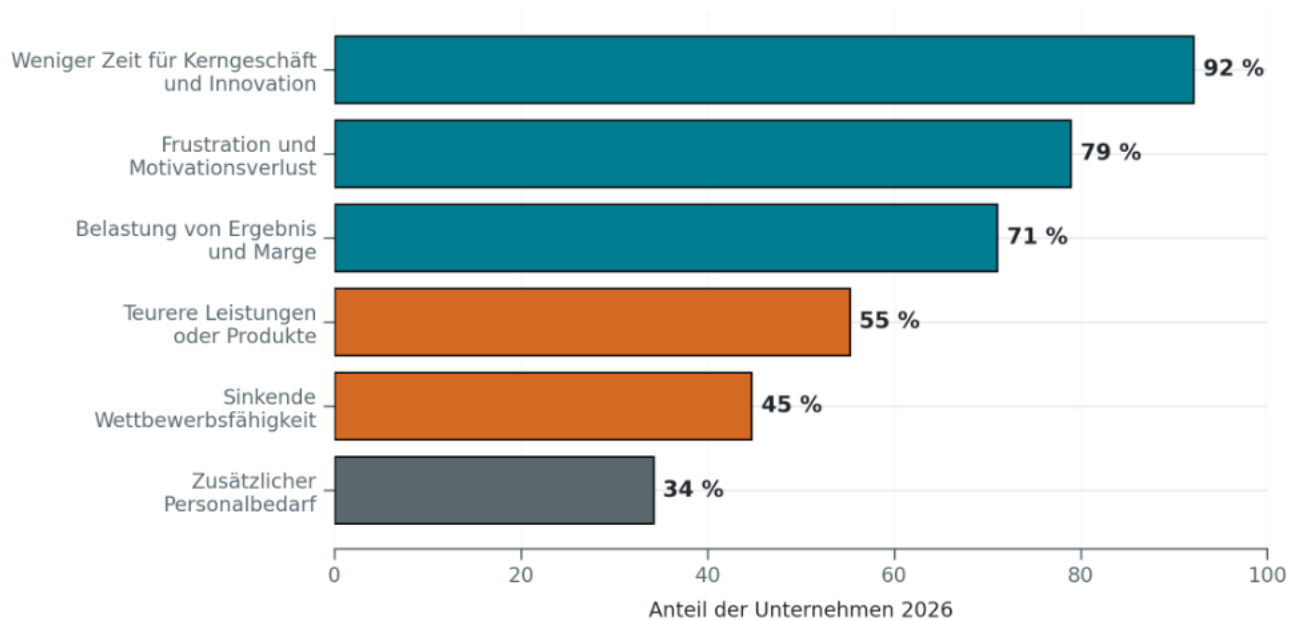


Abb.: Häufig genannte Folgen der Bürokratiebelastung 2026. Mehrfachnennungen waren möglich.

### ABLEITUNG DES IVSH | ZUKUNFTSKAPAZITÄT SCHÜTZEN

Bürokratie ist nicht nur ein Verwaltungsthema. Folgenabschätzungen und Ex-post-Bewertungen müssen auch verdrängte Innovation, gebundene Fach- und Managementkapazität, aufgeschobene Investitionen und beeinträchtigte Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen. Entlastung muss daran gemessen werden, ob Unternehmen wieder mehr Ressourcen für Wertschöpfung und Zukunftssicherung einsetzen können.

## 3.5 Europäische Verordnungen bleiben der stärkste Belastungstreiber

97 % der Unternehmen nennen europäische Verordnungen als großen Belastungstreiber. Dahinter folgen statistische Meldepflichten mit 71 % sowie Aufbewahrungs- und Dokumentationspflichten mit 58 %. Der Spitzenwert für EU-Verordnungen ist nicht als Kritik an europäischen Schutzziele oder unmittelbar geltendem Recht an sich zu verstehen. Er spiegelt vielmehr die hohe Zahl parallel wirkender produkt-, umwelt-, daten- und verbraucherbezogener Anforderungen wider, die dieselben Produkte, Stammdaten, Verpackungen und Lieferketten betreffen.

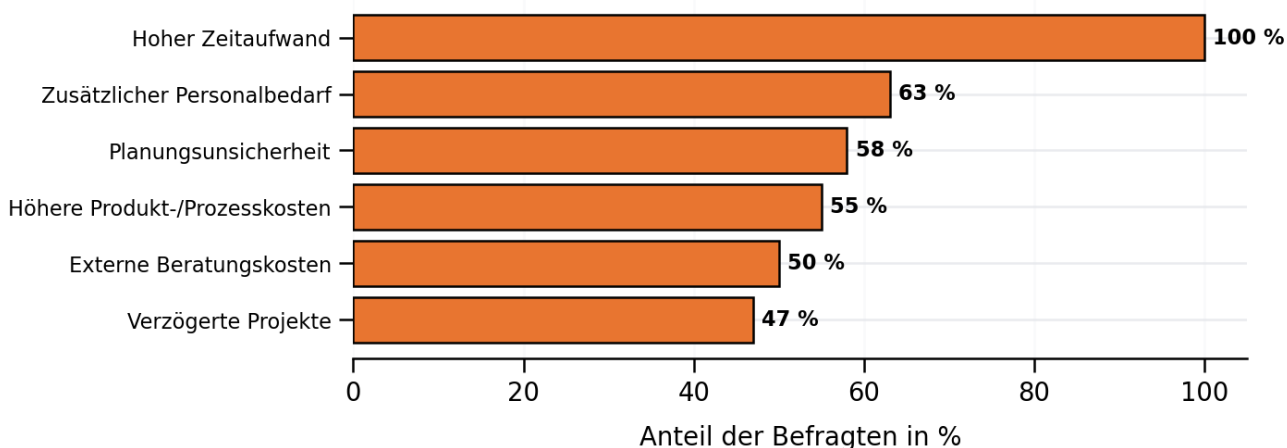
Die Praxisfälle in Kapitel 8 verdeutlichen diesen Befund: Zusätzlicher Aufwand entsteht insbesondere dann, wenn Rechtstext, Sekundärrecht, Leitlinien, Datenanforderungen, Portale und Lieferkettenanforderungen nicht kohärent zusammenwirken. Auch formal harmonisierte Regeln können im Unternehmen zu unterschiedlichen Prozessen führen, wenn nationale Register, Auslegungen oder Vollzugspraktiken hinzukommen. Entscheidend ist daher nicht nur, auf welcher Ebene eine Regelung beschlossen wird, sondern ob die gesamte Umsetzungskette konsistent, interoperabel und für Unternehmen handhabbar ausgestaltet ist.

### ÜBERLEITUNG ZU KAPITEL 4 UND DEN PRAXISFÄLLEN

Die Kennzahlen zeigen das Ausmaß der Belastung. Kapitel 4 untersucht zunächst, an welchen Stellen der Regulierungskette Zukunftskapazität gebunden wird und welche Voraussetzungen für eine praxistaugliche Umsetzung erforderlich sind. Die konkreten Fälle zu Garantielabel, PPWR, GPSR und EmpCo werden anschließend in Kapitel 8 vertieft.

## 4. Wo EU-Regulierung Zukunftskapazität bindet

### Folgen nicht praxistauglicher EU-Regelungen



Zentrale praktische Umsetzungsprobleme neuer EU-Regelungen.

Die Folgen nicht praxistauglicher EU-Regelungen reichen deutlich über formale Erfüllungskosten hinaus. Sämtliche befragten Unternehmen nennen einen hohen Zeitaufwand. 63 % sehen zusätzlichen Personalbedarf, 58 % Planungsunsicherheit, 55 % höhere Produkt- oder Prozesskosten und 50 % externe Beratungskosten. Damit zeigt sich ein Belastungsmuster, das mehrere betriebliche Ebenen gleichzeitig erfasst: Unternehmen müssen Fachwissen aufbauen, Zuständigkeiten neu organisieren, Lieferanten und Kunden einbinden, Daten erheben, Prozesse dokumentieren und häufig externe Expertise hinzuziehen.

Besonders relevant ist die kumulative Wirkung. Eine einzelne neue Pflicht kann Produktmanagement, Einkauf, Qualitätssicherung, IT, Vertrieb und Geschäftsführung zugleich betreffen. Werden mehrere Regelungen parallel umgesetzt, konkurrieren diese Projekte um dieselben knappen Fach- und Managementkapazitäten. Die Belastung besteht deshalb nicht nur in zusätzlichen Stunden oder Kosten, sondern in der Verdrängung von Zukunftsaufgaben: Produktentwicklung, Digitalisierung, Automatisierung, Markterschließung und Investitionen werden verzögert oder in ihrem Umfang reduziert.

Kapitel 4 richtet den Blick daher auf die Bedingungen, unter denen europäische Regulierung praktisch umsetzbar wird. Im Mittelpunkt stehen die am häufigsten genannten Probleme – zu späte oder unklare Leitfäden, zusätzliche Anforderungen aus der Lieferkette, mangelnde Berücksichtigung der KMU-Realität sowie hoher Dokumentations- und Nachweisaufwand – und die Frage, welche konkreten Änderungen entlang der Regulierungskette erforderlich sind.

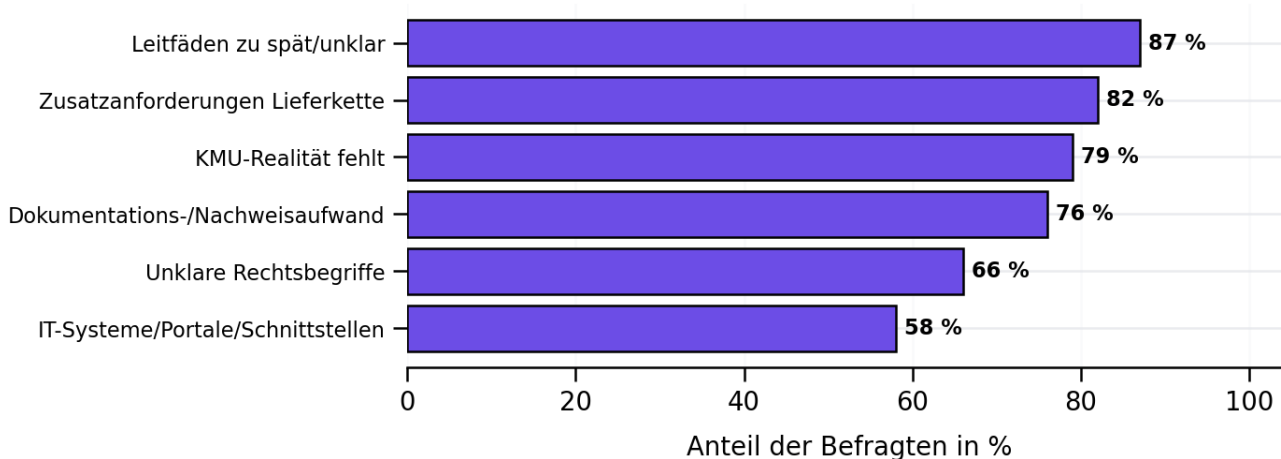
#### ABLEITUNG DES IVSH | ZUKUNFTSKAPAZITÄT SCHÜTZEN

Bürokratieabbau muss neben direkten Erfüllungskosten auch gebundene Fach- und Managementkapazitäten berücksichtigen. Folgenabschätzungen und Ex-post-Prüfungen sollten deshalb sichtbar machen, welche Investitionen, Innovationen, Digitalisierungsprojekte und Markteinführungen durch administrative Anforderungen verzögert, verkleinert oder verdrängt werden. Eine Regelung ist nur dann verhältnismäßig, wenn ihr Nutzen auch zu diesen mittelbaren wirtschaftlichen Folgen in einem angemessenen Verhältnis steht.

#### PRAXISSTIMME

„Wir haben keine Zeit für unseren Kernbereich. Eigentlich müsste man sich mit Vertrieb, Marketing und Produktentwicklung beschäftigen. Uns fehlt die Manpower, um allem gerecht zu werden.“

## Wo EU-Regulierung in der Praxis scheitert



Die Unternehmen benennen sehr klar, an welchen Stellen die Umsetzung neuer EU-Regelungen scheitert oder unnötig erschwert wird. 87 % nennen zu späte oder unklare Leitfäden, 82 % zusätzliche beziehungsweise überzogene Anforderungen aus der Lieferkette, 79 % die fehlende Berücksichtigung der KMU-Realität und 76 % einen zu hohen Dokumentations- und Nachweisaufwand. Hinzu kommen unklare Rechtsbegriffe, nicht funktionsfähige Portale, unterschiedliche Auslegungen in den Mitgliedstaaten sowie kurzfristige Änderungen.

Diese Befunde zeigen, dass Belastung häufig nicht allein im Basisrechtsakt entsteht. Sie wächst entlang der Regulierungskette: durch offene Definitionen, nachgelagerte Rechtsakte, verspätete FAQ, fehlende Standards, nicht einsatzbereite IT-Systeme, uneinheitlichen Vollzug und vorsorgliche Zusatzanforderungen von Kunden oder Plattformen. Für Unternehmen handelt es sich dennoch um einen einzigen zusammenhängenden Umsetzungsprozess. Jeder Bruch zwischen den einzelnen Ebenen erzeugt zusätzliche Abstimmung, Übergangslösungen und Wiederholungsarbeit.

**Die von den Unternehmen priorisierten Maßnahmen setzen deshalb nicht nur bei längeren Fristen an. Gefordert werden vor allem frühzeitige und verbindliche Klarheit, realistische KMU-Praxistests, standardisierte Nachweispfade, funktionsfähige digitale Werkzeuge und ein belastbarer Nachweis der Umsetzungsreife vor dem Start materieller Pflichten.**

### 4.1 Fristen und Umsetzungsreife

Rund 95 % der Unternehmen verlangen einen Vorlauf von mindestens zwölf Monaten, in dem die wesentlichen Anforderungen vollständig konkretisiert und praktisch nutzbar sind; 55 % halten sogar mindestens 18 oder 24 Monate für erforderlich. Der Befund richtet sich damit nicht allein auf die nominelle Länge einer Übergangsfrist. Entscheidend ist, ab welchem Zeitpunkt Unternehmen tatsächlich rechtssicher handeln können.

In der betrieblichen Umsetzung müssen zunächst Betroffenheit und Verantwortlichkeiten geklärt, Produkte und Prozesse bewertet, Daten von Lieferanten eingeholt, Nachweise erstellt, IT-Systeme angepasst und Beschäftigte geschult werden. Bei internationalen Lieferketten, großen Sortimenten und langen Produktions- oder Lagerzyklen lassen sich diese Schritte nicht innerhalb weniger Monate abschließen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Unternehmen von Prüfmethoden, Portalen, Datenformaten oder Informationen Dritter abhängig sind.

Eine formale Übergangsfrist verliert ihren Entlastungswert, wenn wesentliche Leitlinien, Vorlagen oder technische Systeme erst während ihres Laufs veröffentlicht werden. Dann trägt das Unternehmen das Risiko, auf Grundlage

vorläufiger Annahmen zu investieren und später erneut anpassen zu müssen. Der IVSH fordert deshalb einen transparenten Umsetzungsreife-Check: Die Frist darf erst beginnen, wenn Recht, Sekundärrecht, Leitlinien, Standards, Werkzeuge und behördliche Zuständigkeiten vollständig und aufeinander abgestimmt vorliegen.

#### ABLEITUNG DES IVSH | UMSETZUNGSREIFE VOR FRISTBEGINN

Die Übergangsfrist sollte erst dann zu laufen beginnen, wenn die für die betriebliche Umsetzung wesentlichen Definitionen, Leitfäden, Vorlagen, Datenformate, Prüfmethode, IT-Systeme, Sekundärrechtsakte und behördlichen Zuständigkeiten vollständig und belastbar verfügbar sind. Ein verbindliches **Implementation Readiness Gate** sollte diesen Zustand transparent prüfen. Fehlen zentrale Voraussetzungen, müssen Zeitplan, Anwendungsbereich oder Umsetzungspfad angepasst werden.

## 4.2 Rechtsklarheit

63 % berichten, dass benötigte Informationen nicht rechtzeitig oder nicht ausreichend verfügbar waren. 84 % vermissen verbindliche Auslegungshilfen, 82 % klare Vorgaben für KMU und 74 % konkrete Anwendungsbeispiele. 89 % nennen den Umfang der Nachweispflichten als größte Unklarheit. Damit betrifft der Informationsmangel nicht nur Detailfragen, sondern zentrale Voraussetzungen der Umsetzung: Was genau ist nachzuweisen, wer trägt welche Verantwortung, in welcher Form müssen Daten vorliegen und welche Lösung wird von Behörden und Marktpartnern akzeptiert?

Fehlende Rechtsklarheit verlagert die Auslegungsarbeit in die Unternehmen. Sie müssen interne Rechtspositionen entwickeln, externe Beratung einholen und sich mit Lieferanten, Kunden und Prüfinstituten abstimmen. Häufig entstehen vorsorglich umfangreichere Nachweise, als das Gesetz tatsächlich verlangt. Diese Übererfüllung ist aus Unternehmenssicht nachvollziehbar, weil Haftungs-, Sanktions- und Marktzugangsrisiken vermieden werden sollen; gesamtwirtschaftlich führt sie jedoch zu unnötigen Kosten und vervielfacht Anforderungen entlang der Lieferkette.

Rechtsklarheit erfordert daher mehr als allgemeine FAQ. Unternehmen benötigen frühzeitig abgestimmte, belastbare und möglichst europaweit einheitliche Auslegungshilfen, die typische Produkte, Rollenmodelle, Lieferketten und Vertriebssituationen abbilden. Ebenso wichtig ist eine klare Grenze zwischen gesetzlichen Pflichten und zusätzlichen privaten Anforderungen. Kunden, Plattformen und Zertifizierungssysteme sollten transparent kenntlich machen, wenn sie über das gesetzlich Erforderliche hinausgehen; solche Zusatzanforderungen müssen begründet und verhältnismäßig sein und sollten in aller Regel nicht auf KMU angewendet werden dürfen.

#### ABLEITUNG DES IVSH | VERBINDLICHE UND FRÜHE RECHTSKLARHEIT

Auslegungshilfen, konkrete Anwendungsbeispiele und branchenspezifische Hinweise müssen rechtzeitig, abgestimmt und möglichst verbindlich veröffentlicht werden. Gesetzlich erforderliche Informationen und Nachweise sind abschließend und standardisiert zu benennen. Unternehmen brauchen eine belastbare Referenz, bevor sie Prozesse, Produkte, Lieferantenanforderungen und IT-Systeme umstellen. Weitergehende Anforderungen von Kunden, Plattformen oder Zertifizierungssystemen müssen eindeutig als private Zusatzanforderungen ausgewiesen, begründet und auf das verhältnismäßige Maß oder ganz begrenzt werden.

**Zusammenfassend zeigt Kapitel 4:** Praxistauglichkeit entsteht nicht durch eine einzelne Maßnahme, sondern durch das abgestimmte Zusammenspiel von guter Regelungsqualität, vollständiger Umsetzungsreife, klaren und früh verfügbaren Auslegungshilfen, funktionsfähigen Werkzeugen sowie begrenzten Zusatzanforderungen entlang der Lieferkette. Werden diese Voraussetzungen vor dem Anwendungsbeginn geprüft und verbindlich hergestellt, sinken nicht nur direkte Bürokratiekosten. Unternehmen gewinnen zugleich Planungssicherheit und Kapazitäten für Investitionen, Innovation und Wachstum zurück.

## 5. Think Small First muss eine Entscheidung auslösen

92 % der befragten Unternehmen bewerten die Berücksichtigung der mittelständischen Realität bei neuen oder geänderten EU-Regelungen mit „eher nein“ oder „nein“. Kein Unternehmen wählt „ja“ oder „eher ja“. Als zentrale Defizite nennen 87 % den Dokumentationsumfang, 84 % den Personalaufwand und 82 % die Nachweispflichten. Der Befund zeigt, dass die besondere Situation kleiner und mittlerer Unternehmen bislang nicht ausreichend in konkrete Regelungsentscheidungen übersetzt wird.

KMU unterscheiden sich nicht nur durch ihre Beschäftigtenzahl von größeren Unternehmen. Sie verfügen häufig nicht über spezialisierte Rechts-, Compliance-, Daten- und IT-Abteilungen, müssen aber dieselben Themen bearbeiten: rechtliche Bewertung, Beschaffung von Lieferantendaten, technische Dokumentation, Anpassung von Produktinformationen, IT-Umsetzung, Schulung und Kommunikation mit Kunden und Behörden. Selbst formal identische Anforderungen können deshalb relativ deutlich höhere Kosten verursachen und unmittelbar Fachkräfte aus wertschöpfenden Aufgaben abziehen.

„Think Small First“ darf vor diesem Hintergrund kein allgemeiner Prüfhinweis bleiben. Das Prinzip muss zu einem verbindlichen Entscheidungspunkt im Regulierungsprozess werden. Vor der Einführung neuer Pflichten ist anhand realer KMU-Fälle zu prüfen, ob Anforderungen verständlich, datenmäßig erfüllbar, technisch umsetzbar und im Verhältnis zum politischen Nutzen angemessen sind. Dabei müssen nicht nur einzelne Pflichten, sondern auch ihre kumulative Wirkung mit bestehenden Regelungen, Kundenanforderungen und nationalen Verfahren betrachtet werden.

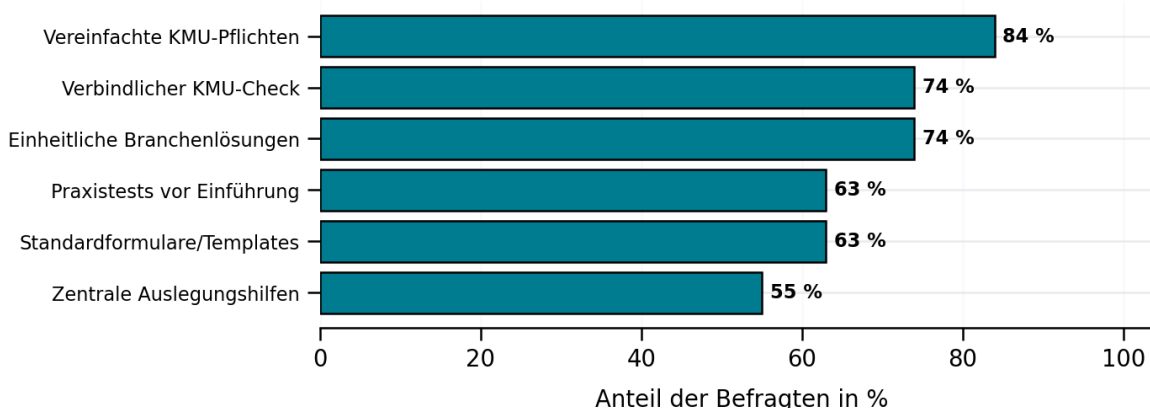
Ein kritischer KMU-Befund muss konkrete Folgen haben. Mögliche Reaktionen sind vereinfachte Nachweispfade, Bagatell- oder Wesentlichkeitsschwellen, längere Vorläufe, standardisierte Vorlagen, digitale Unterstützungsangebote, eine phasenweise Anwendung oder eine Anpassung des regulatorischen Instruments. Wird trotz eines negativen Befunds an der ursprünglichen Ausgestaltung festgehalten, sollte dies transparent begründet und mit zusätzlichen Schutz- und Unterstützungsmaßnahmen verbunden werden.

Entscheidend ist zudem, dass KMU-Erleichterungen in der betrieblichen Realität bestehen bleiben. Eine gesetzliche Ausnahme verliert ihre Wirkung, wenn große Kunden, Plattformen, Zertifizierungssysteme oder Finanzpartner dieselben Informationen anschließend über Fragebögen, Verträge oder eigene Standards verlangen. Der KMU-Check muss deshalb auch prüfen, ob Belastungen in die Lieferkette wandern und ob private Zusatzanforderungen begrenzt, standardisiert oder klar vom gesetzlich Erforderlichen getrennt werden müssen.

### **ABLEITUNG DES IVSH | KMU-CHECK MIT VERBINDLICHEN KONSEQUENZEN**

Ein kritischer KMU-Befund darf nicht folgenlos bleiben. Der KMU-Check muss als echtes Entscheidungstor ausgestaltet werden und – abhängig von Art und Schwere der festgestellten Belastung – eine Überarbeitung der Regelung auslösen. Dazu gehören insbesondere Vereinfachungen, Bagatell- und Wesentlichkeitsschwellen, standardisierte Nachweise, längere Vorläufe, eine phasenweise Anwendung oder ein vereinfachter Umsetzungspfad. Wird hiervon abgesehen, müssen die Gründe sowie die erwarteten Auswirkungen auf KMU transparent dokumentiert werden.

## Was EU-Regelungen KMU-tauglicher machen würde



### ANSCHLUSS AN DIE BETTER-REGULATION-DEBATTE | THINK SMALL FIRST ALS GATE

Think Small First sollte verbindlich an mehreren Stellen des Regulierungsprozesses wirken: bei der Wahl des Instruments, im Impact Assessment, vor Verabschiedung des Rechtsakts, bei Sekundärrecht und Leitlinien sowie vor dem Anwendungsbeginn. Reale KMU-Praxistests müssen Geschäftsmodelle, Produkte, Datenverfügbarkeit, IT-Systeme, Lieferketten und vorhandene Fachressourcen abbilden. Kritische Befunde müssen Vereinfachungen, Bagatellgrenzen, Standardtemplates, eine phasenweise Anwendung oder eine begründete politische Entscheidung auslösen. Nach der Einführung ist zu prüfen, ob die erwartete Entlastung tatsächlich im Unternehmen ankommt oder über Kundenanforderungen und nationale Verfahren wieder zurückkehrt.

**Zusammenfassend zeigt Kapitel 5:** KMU-Tauglichkeit ist keine nachträgliche Ausnahmefrage, sondern ein Qualitätsmaßstab für die Regelung selbst. Eine gute Regulierung muss bereits im Entwurf erkennen lassen, dass sie unter den tatsächlichen personellen, technischen und organisatorischen Bedingungen mittelständischer Unternehmen funktioniert. Think Small First erhält erst dann praktische Wirkung, wenn ein negativer Befund die Ausgestaltung verändert, die Entscheidung nachvollziehbar dokumentiert wird und die Entlastung auch in Lieferketten und Vollzug erhalten bleibt. So wird aus einem politischen Leitprinzip ein überprüfbarer Mechanismus für bessere, verhältnismäßige und wirksame Regulierung.

## 6. Mehrfachanforderungen: ein Produkt, viele Systeme

79 % der Unternehmen erleben Überschneidungen, Widersprüche oder ähnliche Mehrfachanforderungen zumindest gelegentlich oder häufig. Der Befund macht deutlich, dass Bürokratie nicht nur durch die Zahl einzelner Vorschriften entsteht, sondern durch ihre parallele Anwendung auf dieselben Produkte, Verpackungen, Materialien, Lieferanten und betrieblichen Datensätze. Ein Unternehmen muss dann identische oder nahezu identische Informationen mehrfach ermitteln, unterschiedlich aufbereiten, in verschiedene Portale übertragen und für abweichende Prüf- oder Nachweislogiken dokumentieren.

In der betrieblichen Praxis betrifft dies beispielsweise Artikelnummern, Materialzusammensetzungen, Verpackungsgewichte, Lieferantenangaben, Konformitätsinformationen, Recyclingfähigkeit oder Nachhaltigkeitsaussagen. Diese Daten werden für Register, Mengenmeldungen, technische Dokumentationen, Kundenfragebögen, Werbeaussagen und weitere regulatorische Zwecke benötigt. Obwohl die Ausgangsinformation häufig dieselbe ist, unterscheiden sich Definitionen, Stichtage, Formate, Verantwortlichkeiten und Aktualisierungszyklen. Dadurch entstehen manuelle Übertragungen, zusätzliche Plausibilitätsprüfungen, mehrfach geführte Datenbestände und ein erhöhtes Fehlerrisiko.

Besonders problematisch sind Mehrfachanforderungen, wenn Regelwerke nicht nur nebeneinanderstehen,

sondern unterschiedliche oder nicht vollständig aufeinander abgestimmte Begriffe verwenden. Unternehmen müssen dann für denselben Gegenstand verschiedene Abgrenzungen und Berechnungslogiken vorhalten. Eine Harmonisierung auf Ebene des Rechtsakts reicht deshalb nicht aus, wenn nationale Register, branchenspezifische Systeme, technische Standards oder Kundenportale weiterhin eigene Datenmodelle verlangen.

Der Aufwand beschränkt sich nicht auf die erstmalige Meldung. Produkt-, Material- oder Lieferantenänderungen müssen in mehreren Systemen nachvollzogen, Versionen synchron gehalten und Nachweise wiederholt aktualisiert werden. Je größer das Sortiment und je internationaler die Lieferkette, desto stärker vervielfacht sich dieser Pflegeaufwand. Was als einzelne Informationspflicht erscheint, wird so zu einer dauerhaften Aufgabe des Daten- und Prozessmanagements.

Das Ziel muss daher eine datenorientierte Regulierung sein, bei der zuerst geprüft wird, welche Informationen bereits vorhanden sind und wie sie rechtssicher wiederverwendet werden können. Neue Pflichten sollten bestehende Meldungen möglichst ersetzen, nicht lediglich ergänzen. Voraussetzung sind einheitliche Definitionen, gemeinsame Datenstandards, interoperable Schnittstellen, klare Zugriffsrechte und eine verlässliche Zuordnung der Verantwortung für Datenqualität und Aktualisierung.

**Der Digitale Produktpass kann dabei zu einem wichtigen Entlastungsinstrument werden – wenn er richtig ausgestaltet wird.** Er bietet die Chance, Produkt-, Material-, Konformitäts-, Reparatur-, Nachhaltigkeits- und gegebenenfalls Verpackungsdaten strukturiert an einer verlässlichen Quelle bereitzustellen und für unterschiedliche gesetzliche Zwecke wiederzuverwenden. So könnten Mehrfachabfragen, Medienbrüche und parallele Datenbestände reduziert werden. Entlastung schafft der DPP erst dann, wenn die einmal gepflegten Daten rechtssicher mehrfach genutzt werden können und bestehende Meldungen, Dokumente und Nachweise tatsächlich entfallen – nicht, wenn neben den bisherigen Systemen lediglich eine weitere Datenebene aufgebaut wird.

#### **ABLEITUNG DES IVSH | DOPPELANFORDERUNGEN SYSTEMATISCH VERMEIDEN**

Vor jeder neuen Informations-, Registrierungs- oder Nachweispflicht muss verbindlich geprüft werden, welche Daten bereits aufgrund anderer europäischer oder nationaler Vorschriften, Register oder Standards erhoben werden. Neue Anforderungen sollten bestehende Datensätze und Meldungen nutzen oder ersetzen, statt zusätzliche parallele Systeme zu schaffen. Wo dieselben Informationen für unterschiedliche legitime Zwecke benötigt werden, müssen einheitliche Definitionen, standardisierte Formate, interoperable Schnittstellen und klare Regeln für Zugriff, Aktualisierung und Haftung eine rechtssichere Wiederverwendung ermöglichen.

## 7. Trickle-down: Bürokratie wandert in die Lieferkette

85 % der Unternehmen erleben zusätzliche Anforderungen aus Kunden- und Lieferketten zumindest gelegentlich. 55 % bewerten deren Rechtsgrundlage als eher oder völlig intransparent. 26 % schätzen den Aufwand als etwa gleich hoch ein wie bei gesetzlichen Anforderungen; 48 % bewerten ihn als etwas oder deutlich höher. Der Trickle-down-Effekt ist damit kein Randphänomen, sondern ein eigener Belastungstreiber: Pflichten, Risiken und Nachweise werden entlang der Lieferkette weitergegeben und treffen am Ende häufig Unternehmen, für die der Gesetzgeber ursprünglich eine Ausnahme, Vereinfachung oder geringere Belastung vorgesehen hat.

Die Weitergabe erfolgt über unterschiedliche Instrumente. Große Kunden, Handelsunternehmen, Plattformen, Zertifizierungssysteme oder Finanzpartner verlangen zusätzliche Fragebögen, Lieferantenerklärungen, Materialdaten, Prüfberichte, Auditrachweise oder vertragliche Zusicherungen. Teilweise dienen diese Anforderungen der Erfüllung eigener gesetzlicher Pflichten; teilweise gehen sie vorsorglich darüber hinaus, weil Rechtsbegriffe, Verantwortlichkeiten oder Haftungsrisiken unklar sind. Für das beliefernde Unternehmen ist häufig nicht erkennbar, welche Information gesetzlich zwingend, welche lediglich kundenintern gewünscht und welche aus einer besonders vorsichtigen Auslegung abgeleitet ist.

Besonders problematisch wird diese Entwicklung, wenn jeder Abnehmer eigene Formate, Portale und Prüfkriterien verwendet. Dieselben Produkt-, Verpackungs-, Stoff- oder Lieferantendaten müssen dann mehrfach aufbereitet und in unterschiedliche Systeme oder Vorlagen übertragen werden. Unternehmen können gesetzliche Standardnachweise nicht einfach wiederverwenden, sondern müssen zusätzliche Excel-Abfragen, Plattformmasken, individuelle Erklärungen oder externe Prüfberichte bedienen. Die Belastung vervielfacht sich damit nicht durch neue materielle Anforderungen, sondern durch fehlende Standardisierung und die Verlagerung von Risiko.

KMU sind hiervon besonders betroffen. Sie verfügen über geringere Verhandlungsmacht und können zusätzliche Anforderungen häufig nicht zurückweisen, ohne Geschäftsbeziehungen oder Marktzugang zu gefährden. Eine gesetzliche Ausnahme entfaltet deshalb nur dann praktische Wirkung, wenn größere Marktakteure die ausgenommenen Informationen nicht pauschal erneut einfordern. Andernfalls bleibt die Pflicht formal beim großen Unternehmen, während der Erhebungs-, Dokumentations- und Haftungsaufwand faktisch auf kleinere Lieferanten übertragen wird.

Der Trickle-down-Effekt kann auch die politische Wirkung von Vereinfachungen verfälschen. Eine Pflicht mag im Rechtsakt gestrichen, begrenzt oder für KMU ausgesetzt sein; wenn dieselbe Information anschließend über Verträge, Plattformregeln oder Zertifizierungen verlangt wird, entsteht im Betrieb keine Entlastung. Ex-post-Bewertungen dürfen deshalb nicht allein auf den Wortlaut der Regelung schauen, sondern müssen die tatsächlichen Daten- und Nachweisströme in der Lieferkette untersuchen.

### **ABLEITUNG DES IVSH | ENTLASTUNG MUSS IN DER LIEFERKETTE ANKOMMEN**

KMU-Ausnahmen und Vereinfachungen müssen so ausgestaltet und überprüft werden, dass sie auch in Kunden- und Lieferketten wirksam bleiben. Gesetzlich erforderliche Informationen und Nachweise sind abschließend, standardisiert und maschinenlesbar zu definieren. Weitergehende Anforderungen von Kunden, Plattformen, Zertifizierungssystemen oder Finanzpartnern müssen klar als private Zusatzanforderungen gekennzeichnet, sachlich begründet und auf das erforderliche sowie verhältnismäßige Maß begrenzt werden. Pauschale Abfragen, Mehrfachnachweise und Prüfberichte, die der Rechtsakt nicht verlangt, sollten gegenüber KMU grundsätzlich vermieden werden – gerade hier ist die Wirtschaft auch selbst in der Verantwortung. Wo große Unternehmen gesetzliche Sorgfalts- oder Berichtspflichten erfüllen müssen, dürfen sie Risiken und Haftung nicht undifferenziert auf kleinere Lieferanten verlagern.

### **BURDEN-MIGRATION TEST | LASTENWANDERUNG SICHTBAR MACHEN**

Vor Einführung einer Vereinfachung oder KMU-Ausnahme sollte geprüft werden, ob dieselbe Pflicht voraussichtlich in

Sekundärrecht, nationale Verfahren, Zertifizierungen, Plattformregeln, Verträge oder Kundenfragebögen wandert. Der Test muss erfassen, welche Daten weiterhin verlangt werden, von wem sie angefordert werden, auf welcher Rechtsgrundlage dies geschieht, in welchem Format sie bereitzustellen sind und welcher zusätzliche Zeit- und Kostenaufwand entsteht. Nach dem Anwendungsbeginn ist diese Prüfung anhand realer Lieferketten zu wiederholen. Eine Entlastung gilt erst dann als realisiert, wenn Anforderungen tatsächlich entfallen, standardisierte Nachweise akzeptiert und Doppelabfragen vermieden werden. Wird die Last lediglich auf einen anderen Akteur oder in ein privates System verschoben, liegt keine echte Entlastung vor.

## 8. Regulierungsfälle aus der Unternehmenspraxis

Die folgenden vier Fälle verdichten typische Umsetzungsprobleme aus der IVSH-Praxis. Sie sind bewusst einheitlich aufgebaut: Ausgangslage, praktische Bruchstelle, betriebliche Wirkung und politische Lehre. Im Mittelpunkt steht nicht die Kritik am jeweiligen Schutzziel, sondern die Frage, wie Rechtstext, Leitlinien, technische Werkzeuge, nationale Verfahren und reale Unternehmensprozesse besser aufeinander abgestimmt werden können.

| Praxisfall           | Bruchstelle                                                                         | Zentrale Lehre                                                      |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| <b>Garantielabel</b> | Rechtslage, POS-Praxis und Erstellungswerkzeug passen nicht zusammen.               | Reale Anwendung vorab testen.                                       |
| <b>PPWR</b>          | EU-Recht, Leitlinien, nationale Systeme und Kundenanforderungen laufen auseinander. | Umsetzungsreife und Harmonisierung am Betriebsprozess messen.       |
| <b>GPSR</b>          | Physische und digitale Informationspflichten erzeugen Medienbrüche.                 | Risikobasiert regulieren und digitale Lösungen zulassen.            |
| <b>EmpCo</b>         | Auslegungsunklarheiten und Overcompliance in der Lieferkette.                       | Unklarheiten erzeugen entlang der Regulierungskette Overcompliance. |

### 8.1 EU-Garantielabel: Der Point of Sale als Realitätstest

**Ausgangslage:** Das harmonisierte EU-Garantielabel soll Verbraucherinnen und Verbraucher auf einen Blick darüber informieren, wenn für ein Produkt eine gewerbliche Haltbarkeitsgarantie von mehr als zwei Jahren angeboten wird. Was rechtlich und gestalterisch zunächst einfach erscheint, trifft am Point of Sale jedoch auf sehr unterschiedliche Verkaufssituationen: kleine oder unverpackte Produkte, Mehrkomponentenprodukte, umfangreiche Sortimente, gemeinsam bestückte Displays sowie wechselnde Online- und Offline-Angebote. Gerade bei Schneidwaren und Haushaltsprodukten ist auf dem einzelnen Artikel oder seiner Verpackung häufig kaum Platz für ein zusätzliches Label; eine artikelbezogene Kennzeichnung kann bei Konsumenten zudem eher Verwirrung erzeugen.

**Bruchstelle:** Die ursprüngliche Umsetzungsperspektive ging zu stark vom einzelnen Produkt aus und berücksichtigte gemeinsame Warenpräsentationen nur unzureichend. In der Praxis hätte dies dazu führen können, dass zahlreiche kleine Artikel jeweils einzeln gekennzeichnet oder ausgelobte Garantien zurückgenommen werden müssten. Erst nachdem der IVSH konkrete Beispiele aus der Unternehmenspraxis eingebracht hatte, stellte die Europäische Kommission klar, dass unter bestimmten Voraussetzungen auch ein gemeinsames Label am Display oder Aufsteller verwendet werden kann. Damit war die rechtliche Auslegung zwar praxistauglicher; das bereitgestellte technische Erstellungsformat konnte diese anerkannte Sammellösung zunächst jedoch nur eingeschränkt abbilden. Rechtliche Klarstellung und technisches Werkzeug passten somit noch nicht vollständig zusammen.

**Betriebliche Wirkung:** Aus einer scheinbar kleinen Kennzeichnungspflicht wird dadurch ein unternehmensweites Umstellungsprojekt. Zunächst muss für jedes Produkt geprüft werden, ob und welche Garantie erfasst ist. Anschließend sind geeignete Kennzeichnungsorte festzulegen, Verpackungen und Displays anzupassen, Produkt- und Stammdaten zu aktualisieren sowie Händler und Vertriebspartner zu informieren. Betroffen sind gleichzeitig Recht, Produktmanagement, Verpackungsentwicklung, Einkauf, Qualitätsmanagement, Stammdatenpflege, Vertrieb und E-Commerce. Bei Sortimenten mit mehreren Tausend Artikeln vervielfacht sich der Aufwand; unterschiedliche Präsentationsformen bei einzelnen Händlern können zusätzliche Varianten und Abstimmungen erforderlich machen. Bleiben Auslegung und Werkzeug bis kurz vor der Anwendung unklar, müssen Unternehmen vorsorglich mehrere Lösungen vorbereiten oder bereits begonnene Umstellungen erneut anpassen.

**IVSH-Lehre:** Kennzeichnungsvorgaben dürfen nicht nur am idealtypischen Einzelprodukt geprüft werden. Vor dem Anwendungsbeginn müssen kleine und unverpackte Produkte, Mehrkomponentenangebote, reale POS-Displays, große Sortimente, Onlineshops und die vorgesehenen technischen Vorlagen gemeinsam getestet werden. Eine rechtlich zulässige Lösung muss sich mit den bereitgestellten Werkzeugen auch tatsächlich erstellen und in den üblichen Vertriebsprozessen einsetzen lassen. Werden praktische Probleme erst nachträglich sichtbar, entstehen vermeidbare Anpassungsschleifen und Kosten. Der Fall zeigt deshalb besonders deutlich: Erst wenn Rechtslage, Auslegung, technische Umsetzung und betriebliche Realität zusammenpassen, ist eine Regelung wirklich anwendungsreif.

#### ABLEITUNG DES IVSH | ERST TESTEN, DANN ANWENDEN

Ein verbindlicher SME Reality Check muss reale Produkte, Warenpräsentationen, Vertriebskanäle und technische Werkzeuge einbeziehen. Digitale Lösungen sollten physische Kennzeichnungen ersetzen können, wenn Information und Zuordnung eindeutig bleiben.

## 8.2 PPWR: Harmonisierung ohne synchronisierte Umsetzung

**Ausgangslage:** Die europäische Verpackungsverordnung (PPWR) verfolgt unterstützenswerte Ziele: Verpackungsabfälle sollen vermieden, Verpackungen besser recyclingfähig und der Einsatz von Rezyklaten gestärkt werden. Zugleich soll eine unmittelbar geltende Verordnung die bislang unterschiedlichen nationalen Anforderungen stärker harmonisieren. Für die Unternehmen betrifft die PPWR jedoch nicht nur die Gestaltung einer Verpackung. Sie müssen zunächst für jede Verpackung klären, welche Rolle sie rechtlich einnehmen und welche Anforderungen gelten. Anschließend sind unter anderem Material und Gewicht, Recyclingfähigkeit, Kennzeichnung, technische Dokumentation, Konformitätserklärung, Verpackungsidentifikation, Registrierung im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung, grenzüberschreitende Lieferungen sowie der Umgang mit bereits produzierten Verpackungen und Warenbeständen zu berücksichtigen. Bei großen Sortimenten betrifft dies nicht nur Verkaufsverpackungen, sondern auch Um-, Transport- und Versandverpackungen.

**Bruchstelle:** Die angestrebte Harmonisierung wird in der praktischen Umsetzung noch nicht durchgängig erreicht. Der europäische Rechtstext, nachgelagerte Leitlinien und Klarstellungen, bestehende nationale Register- und Meldesysteme sowie zusätzliche Anforderungen von Kunden und Plattformen greifen zeitlich und inhaltlich nicht vollständig ineinander. Wesentliche Auslegungsfragen wurden teilweise erst geklärt, als Unternehmen ihre Umstellungsprojekte bereits begonnen hatten. Gleichzeitig bleiben nationale Zuständigkeiten, Registrierungen und EPR-Verfahren relevant. Unternehmen müssen daher eine europäische Vorgabe in unterschiedliche nationale Prozesse übersetzen. Zusätzliche Unsicherheit entsteht, wenn Marktpartner vorsorglich Materialdaten, Lieferantenerklärungen oder Prüfberichte verlangen, deren Umfang über die gesetzliche Pflicht hinausgeht oder deren Rechtsgrundlage wegen noch fehlender delegierter Rechtsakte nicht gegeben ist. Aus der versprochenen Harmonisierung entsteht so zunächst ein Nebeneinander von EU-Vorgaben, nationalen Systemen und privaten Zusatzanforderungen.

**Betriebliche Wirkung:** Die PPWR wird zum bereichsübergreifenden Daten-, Dokumentations- und IT-Projekt. Unternehmen müssen Verpackungstypen erfassen, Anforderungen zuordnen, Lieferantendaten prüfen und in ihren Systemen hinterlegen. Zugleich sind technische Dokumentationen, Konformitätserklärungen sowie Angaben für Register, Mengenmeldungen und Kundenanfragen bereitzustellen. Mehrfachabfragen in unterschiedlichen Formaten führen zu manuellen Übertragungen, parallelen Datenbeständen und wiederholten Prüfungen. Lange unklare Vorgaben zu Transportverpackungen, Importen und Altbeständen erhöhen das wirtschaftliche Risiko; späte Klarstellungen können bereits entwickelte Prozesse und Verpackungslösungen entwerfen.

**IVSH-Lehre:** Harmonisierung muss sich daran messen lassen, ob Unternehmen Anforderungen nach einem einheitlichen, rechtssicheren Verfahren bearbeiten können. Materielle Pflichten sollten erst greifen, wenn Definitionen, Leitlinien, Prüfmethoden, Datenformate, Register, Schnittstellen, Zuständigkeiten und Übergangsregeln belastbar vorliegen. Ein Implementation Readiness Gate Check muss dies unter realen Bedingungen prüfen. Nach dem Once-Only-Prinzip sollten Verpackungsdaten einmal strukturiert erfasst und für Dokumentation, Register, Meldungen und gesetzliche Kundennachweise wiederverwendet werden. Nationale Sonderwege und private Zusatzanforderungen sind zu begrenzen. Erst das Zusammenspiel von EU-Recht, nationalen Verfahren und betrieblichen Datenprozessen schafft echte Harmonisierung und Entlastung.

#### **ABLEITUNG DES IVSH | UMSETZUNGSREIFE UND ONCE-ONLY**

Ein Implementation Readiness Gate muss vor dem Start prüfen, ob alle rechtlichen, technischen und nationalen Voraussetzungen vorliegen. Einheitliche Datenstandards und interoperable Systeme müssen Mehrfachmeldungen tatsächlich ersetzen.

## **8.3 GPSR: Kennzeichnung zwischen physischer und digitaler Welt**

**Ausgangslage:** Die GPSR stärkt Produktinformationen und Rückverfolgbarkeit, insbesondere auch im Onlinehandel.

**Bruchstelle:** Zusätzliche physische Kennzeichnungen und digitale Informationspflichten greifen nicht immer ineinander; bestehende Produktflächen und Verpackungen sind begrenzt, während Onlineangebote eigene Datenstrukturen verlangen.

**Betriebliche Wirkung:** Informationen werden mehrfach für Produkt, Verpackung, Dokumentation, Onlineshop und Plattform gepflegt. Medienbrüche erhöhen Pflegeaufwand und Fehleranfälligkeit.

**IVSH-Lehre:** Kennzeichnungsanforderungen sollten risikobasiert sein und digitale Lösungen dort zulassen, wo sie Informationen gleichwertig, aktuell und eindeutig bereitstellen.

#### **ABLEITUNG DES IVSH | MEDIENBRÜCHE VERMEIDEN**

Digitale Informationen müssen physische Pflichten ersetzen können, wenn Zugänglichkeit, Produktsicherheit und eindeutige Zuordnung gewährleistet sind.

## **8.4 EmpCo: Wenn Kommunikation zum unternehmensweiten Prüfprojekt wird**

**Ausgangslage:** Die EmpCo-Regelungen sollen Verbraucher besser vor irreführenden Umwelt- und Nachhaltigkeitsaussagen schützen. Für Unternehmen bedeutet ihre Umsetzung jedoch, sämtliche verbrauchergerichteten Aussagen und Darstellungen zu überprüfen: auf Produkten und Verpackungen, in Onlineshops und auf Marktplätzen, in Katalogen, Werbematerialien, Videos, Social Media sowie am Point of Sale. Betroffen sind nicht nur ausdrückliche Umweltversprechen, sondern je nach Gestaltung und Kontext auch Farben, Symbole, Produktbezeichnungen und Nachhaltigkeitssiegel. Die Anforderungen greifen damit unmittelbar in Verpackungsentwicklung, Marketing, Vertrieb, E-Commerce, Recht und Produktmanagement ein.

**Bruchstelle:** Wesentliche praktische Fragen blieben bis kurz vor dem Anwendungsbeginn offen. Dies betraf insbesondere den Umgang mit Altbeständen, die Abgrenzung zwischen konkreten und generischen Umweltaussagen, die Zulässigkeit grafischer Darstellungen sowie die Frage, wie nachgewiesene Recyclinganteile kommuniziert werden dürfen. Die Unternehmen mussten ihre Kommunikation und Verpackungen bereits überprüfen und anpassen, während europäische Auslegungshinweise, nationale Regelungen und die erwartete Vollzugspraxis noch fortentwickelt wurden. Hinzu kam, dass kurzfristige Änderungen der deutschen UWG-Umsetzung zwar Erleichterungen anstrebten, zugleich aber bereits laufende Umstellungsprozesse erneut bewertet werden mussten.

**Betriebliche Wirkung:** Unternehmen mussten in kurzer Zeit große Mengen an Verpackungen, Produkttexten, Onlineshop-Inhalten, Händlerdaten, Bildern, Symbolen und Werbematerialien erfassen, rechtlich bewerten und gegebenenfalls ändern. Besonders problematisch war der Umgang mit bereits produzierten Verpackungen und langlebigen Warenbeständen. Mitgliedsanfragen zeigten die konkrete Unsicherheit: Obwohl Online-Texte und künftige Verpackungen bereits angepasst wurden, blieb offen, ob vorhandene Lagerware noch angeboten werden konnte, ob Verpackungen überklebt werden mussten und wie auf entsprechende Nachfragen großer Händler zu reagieren war.

Gleichzeitig lösten die Unklarheiten Overcompliance entlang der Regulierungskette aus. Händler und Kunden übersetzten ihre eigene Rechts- und Haftungsunsicherheit in zusätzliche Nachweisforderungen und Bestätigungen, die teilweise deutlich über die Leitlinien der Kommission hinausgingen. Was im Rechtsakt offenblieb, wurde damit nicht risikobasiert geklärt, sondern vorsorglich übererfüllt und an Lieferanten weitergereicht. Für die Unternehmen entstanden erhebliche Zusatzaufwände, obwohl die weitergehenden Anforderungen rechtlich nicht zwingend vorgegeben waren.

Besonders anschaulich ist die Kommunikation von Recyclinganteilen. Aus der Mitgliedschaft und dem branchenübergreifenden Austausch entstand die Frage, ob nachweisbare Angaben wie „hergestellt mit mehr als 90 Prozent recyceltem Stahl“ weiterhin verwendet und grafisch hervorgehoben werden dürfen. Erst eine konkrete Anfrage des IVSH bei der Europäischen Kommission brachte die Klarstellung, dass quantifizierte Recyclingangaben grundsätzlich möglich bleiben, sofern sie richtig, klar, angemessen belegt und nicht irreführend sind. Die grafische Darstellung muss jedoch weiterhin anhand ihres Gesamteindrucks im Einzelfall beurteilt werden.

**IVSH-Lehre:** Neue Anforderungen an Verbraucherkommunikation müssen rechtzeitig anhand realer Verpackungen, Produktportfolios, Onlineangebote, Händlerprozesse und vorhandener Warenbestände getestet werden. Unternehmen benötigen vor Beginn der Umstellungsphase verbindliche Kriterien, anerkannte Beispiele und einen klaren Umgang mit Altbeständen. Vage Auslegungshinweise oder ein nur verhältnismäßiger Vollzug ersetzen keine belastbare Übergangsregelung. Wird eine Klarstellung erst kurz vor dem Anwendungsbeginn veröffentlicht oder nationales Recht kurzfristig geändert, muss die Übergangsfrist neu beginnen oder eine rechtssichere Aufbrauch- und Abverkaufsregelung greifen.

#### ABLEITUNG DES IVSH | KOMMUNIKATIONSSICHERHEIT VOR ANWENDUNG

Bevor neue Kommunikationsverbote und Nachweisanforderungen greifen, müssen zentrale Begriffe, zulässige Darstellungen, Nachweispfade und Altbestandsregeln verbindlich feststehen. Praxistests müssen Verpackungen, Onlineshops, Marktplätze, Social Media, Point of Sale und Händlerkommunikation gemeinsam abbilden. Kurzfristige FAQ oder Vollzugshinweise dürfen eine rechtzeitige gesetzliche Übergangsregelung nicht ersetzen. Bereits rechtmäßig produzierte Waren und Verpackungen benötigen eine klare, unionsweit möglichst einheitliche Aufbrauch- und Abverkaufsregelung.

**Gemeinsamer Befund:** Die vier Fälle unterscheiden sich in Gegenstand und Ziel, zeigen aber dasselbe Muster: Belastung entsteht dort, wo rechtliche Vorgabe, Auslegung, Datenverfügbarkeit, technische Instrumente, nationale Verfahren, Lieferkettenanforderungen und betriebliche Realität nicht synchronisiert sind. Beim Garantielabel fehlt

zunächst die Passung zwischen Rechtslage, POS-Praxis und Erstellungswerkzeug. Bei der PPWR laufen europäische Vorgaben, nationale Systeme und Kundenanforderungen auseinander. Bei der GPSR entstehen Medienbrüche zwischen physischer und digitaler Information. Bei EmpCo müssen Unternehmen ihre gesamte Verbraucherkommunikation und bestehende Warenbestände umstellen, obwohl zentrale Auslegungs- und Übergangsfragen erst kurz vor der Anwendung geklärt werden. Gute Regulierung muss deshalb vor dem Anwendungsbeginn im realen Einsatz getestet, über die gesamte Umsetzungskette hinweg abgestimmt und bei kritischen Befunden rechtzeitig angepasst werden.

## 9. Acht Anforderungen an gute Regulierung

### 1. Notwendigkeit und Instrumentenwahl

Bestehendes Recht, bessere Durchsetzung, Standards und digitale Interoperabilität vor neuen Pflichten prüfen.

### 2. Frühe Praxisevidenz

KMU-Realität einbinden, solange Gestaltungsoptionen offen sind.

### 3. Verbindlicher KMU-Check / Testlabs

Kritische Befunde müssen Redesign auslösen.

### 4. Umsetzungsreife vor Anwendung

Leitfäden, Definitionen, anerkannte Standardformulare und Templates, Systeme, Datenformate und Prüfmethoden frühzeitig und verbindlich bereitstellen.

### 5. Once-Only und Interoperabilität

Daten einmal erfassen und rechtssicher wiederverwenden.

### 6. Kontrolle sekundärer Regelungen

Praktische Folgen von Sekundärrecht, Standards und Leitfäden prüfen.

### 7. Schutz vor Lastenwanderung

KMU-Ausnahmen müssen auch in Lieferketten wirksam bleiben.

### 8. Ex-post-Kontrolle

Realisierte Entlastungen und tatsächliche Wirkungen messen.

## 10. Priorisierte politische Agenda des IVSH

### KURZFORMEL

Regulierung darf nicht erst im Amtsblatt fertig sein. Sie ist erst fertig, wenn Unternehmen und Behörden sie rechtssicher, digital und mit verhältnismäßigem Aufwand anwenden können.

Die politische Agenda des IVSH übersetzt die Ergebnisse des Bürokratiemonitors in eine umsetzungsorientierte Reihenfolge. Maßgeblich sind zwei Kriterien: Wie schnell kann eine Maßnahme Entlastung bewirken, und wie tief greift sie in die Qualität künftiger Regulierung ein? Kurzfristig verfügbare Hilfen dürfen dabei nicht gegen strukturelle Reformen ausgespielt werden. Unternehmen benötigen beides: sofortige Klarheit in laufenden Vorhaben und dauerhaft bessere Entscheidungs-, Daten- und Kontrollmechanismen für neue Regelungen.

Die Empfehlungen richten sich an europäische und nationale Gesetzgeber, Kommission, Ministerien,

nachgeordnete Behörden, Marktüberwachung und Normung ebenso wie an größere Marktakteure, Plattformen und Zertifizierungssysteme. Denn die Befunde zeigen, dass Belastung entlang der gesamten Regulierungskette entsteht und sich zwischen Ebenen verlagern kann. Entlastung muss deshalb ressort-, ebenen- und akteursübergreifend gesteuert werden.

Die Agenda greift zugleich Diskussionen auf, die der IVSH im Better Regulation Forum von SME Connect – auch auf Grundlage des Monitors – mitentwickelt hat. Das gesonderte Forumspapier wird weiterführende Fragen der Steuerung des Regulierungsprozesses vertiefen. Für den IVSH stehen im ersten Schritt die folgenden vier Handlungsfelder im Vordergrund.

## Sofort umsetzbar

**Ziel:** Unternehmen müssen ohne weitere Verzögerung rechtssicher erkennen können, was von ihnen verlangt wird und wie Anforderungen praktisch zu erfüllen sind.

Dazu gehören frühzeitige, abgestimmte und möglichst verbindliche Leitfäden, konkrete branchenspezifische Anwendungsbeispiele, anerkannte Standardtemplates und klar benannte Rechtsgrundlagen. Zuständige Stellen sollten Informationen zentral bündeln, widersprüchliche FAQ bereinigen und Ansprechpartner sowie Zuständigkeiten transparent ausweisen. Für bereits laufende Regelungsvorhaben sind kurzfristige strukturierte Praxisdialoge mit betroffenen KMU und Verbänden einzurichten, um offene Umsetzungsfragen vor dem Stichtag zu schließen.

Wo digitale Portale, Prüfmethode oder Datenformate noch nicht einsatzbereit sind, müssen Übergangslösungen rechtzeitig kommuniziert und sanktionierungsfreie Testphasen ermöglicht werden. Bereits vorhandene gute Lösungen sollten europaweit oder bundesweit übernommen werden, statt neue parallele Formate zu entwickeln. Diese Maßnahmen erfordern keine vollständige Neuordnung des Regulierungsprozesses, können aber kurzfristig Rechtsunsicherheit, Doppelarbeit und vorsorgliche Übererfüllung reduzieren.

## Strukturell erforderlich

**Ziel:** Praxistauglichkeit und KMU-Wirkung müssen zu verbindlichen Entscheidungskriterien werden, die eine Regelung tatsächlich verändern können.

Die folgenden vier ineinandergreifenden Prüfpunkte sind im Rahmen der Diskussionen des **SME Better Regulation Forum von SME Connect** (mit Beteiligung des IVSH) entwickelt worden. Der IVSH unterstützt diese Ansätze ausdrücklich. Die Ergebnisse des IVSH-Bürokratiemonitors bestätigen aus Sicht der Unternehmenspraxis, dass solche verbindlichen Prüfschritte erforderlich sind: Die geringe Bewertung der Praxistauglichkeit, verspätete Umsetzungshilfen, unzureichend berücksichtigte KMU-Ressourcen und die Verlagerung von Belastungen in Lieferketten zeigen genau die Lücken auf, an denen die vorgeschlagenen Instrumente ansetzen.

Ein **Think-Small-First-Gate mit KMU-Check** prüft frühzeitig, ob das gewählte Instrument, der Nachweisumfang und die technische Ausgestaltung unter realen KMU-Bedingungen funktionieren; ein kritischer Befund muss Vereinfachungen, Schwellenwerte, Standardlösungen oder eine gestufte Anwendung auslösen. Ein **Implementation Readiness Gate** bestätigt vor dem Fristbeginn, dass Definitionen, Leitlinien, Sekundärrecht, Prüfmethode, Datenformate, Portale und Zuständigkeiten vollständig vorliegen.

Ein **Material Impact Screen** erfasst zusätzlich mittelbare Folgen wie gebundene Fach- und Managementkapazitäten, verzögerte Investitionen, verdrängte Innovation, Sortimentsbereinigungen und Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Der **Burden Migration Test** untersucht schließlich, ob vereinfachte oder gestrichene Pflichten über nationale Verfahren, Verträge, Plattformregeln, Zertifizierungen oder Kundenanforderungen wieder in die Lieferkette zurückkehren.

Diese Instrumente müssen mit klaren Verantwortlichkeiten, veröffentlichten Prüfergebnissen und einer Begründungspflicht verbunden werden. Wird trotz eines kritischen Befunds an einer Regelung festgehalten, muss nachvollziehbar dargelegt werden, warum keine Anpassung erfolgt und welche Schutz- oder Unterstützungsmaßnahmen die Belastung begrenzen.

## Digital zu verankern

**Ziel:** Regulierung soll mit bestehenden Datenbeständen und Unternehmenssystemen arbeiten, statt neue Silos, Portale und manuelle Übertragungen zu schaffen.

Erforderlich sind gemeinsame Begriffs- und Datenmodelle, offene maschinenlesbare Formate und interoperable Schnittstellen auf europäischer und nationaler Ebene. Produkt-, Verpackungs-, Material-, Konformitäts- und Lieferantendaten sollten einmal strukturiert erfasst und für alle gesetzlich legitimierten Zwecke rechtssicher wiederverwendet werden können. Der DPP kann hier ein echtes Effizienz- und Entlastungsprojekt werden. Neue Melde- oder Registrierungspflichten dürfen nur eingeführt werden, wenn geprüft wurde, welche Informationen bereits vorliegen und welche bisherigen Meldungen im Gegenzug entfallen.

Der Digitale Produktpass kann hierfür eine wichtige Infrastruktur bereitstellen, wenn er dezentral, interoperabel und KMU-tauglich ausgestaltet wird, auf bestehenden Unternehmensdaten aufbaut und klare Zugriffsrechte, Verantwortlichkeiten sowie den Schutz von Geschäftsgeheimnissen gewährleistet. Wir sehen hier in der Normung eine positive Entwicklung. Er darf nicht als zusätzliches Portal neben bestehenden Systemen entstehen. Auch KI-gestützte Test- und Umsetzungshilfen können Nutzen stiften, wenn sie auf verbindlichen Vorgaben beruhen, nachvollziehbar arbeiten und von zuständigen Stellen validiert werden.

Digitalisierung ist damit kein Selbstzweck. Ihr Erfolg bemisst sich daran, ob parallele Nachweise, manuelle Eingaben und Medienbrüche tatsächlich entfallen, die Datenqualität steigt und Unternehmen regulatorische Anforderungen mit geringerem Aufwand erfüllen können.

## Messbar zu machen

**Ziel:** Bürokratieabbau darf nicht anhand angekündigter oder formal beschlossener Entlastung bewertet werden, sondern anhand der nachweisbaren Wirkung im Unternehmen.

Neue und abgebaute Pflichten sind getrennt und in einer konsolidierten Belastungsbilanz zu erfassen. Neben direkten Erfüllungskosten müssen Zeitaufwand, externe Beratung, IT-Anpassungen, gebundene Fach- und Managementkapazität, Mehrfachmeldungen sowie Folgen für Investitionen, Innovation und Marktzugang berücksichtigt werden. Prognosen aus Folgenabschätzungen sind nach der Einführung mit realen Unternehmensdaten zu vergleichen.

Die Wirkungskontrolle sollte zu festgelegten Zeitpunkten erfolgen und nach Unternehmensgröße, Branche und betrieblicher Funktion differenzieren. Sie muss außerdem prüfen, ob nationale Umsetzungen, Vollzugspraxis oder private Lieferkettenanforderungen die erwartete Entlastung wieder aufheben. Bleiben die gemessenen Effekte hinter den Annahmen zurück, sind konkrete Nachsteuerungen, Vereinfachungen oder Streichungen auszulösen.

Für eine glaubwürdige Entlastungspolitik braucht es damit ein transparentes öffentliches Monitoring: Welche Pflichten wurden geschaffen, welche tatsächlich abgeschafft, welcher Aufwand wurde prognostiziert und welche Zeit- und Kostenentlastung ist im Betrieb nachweisbar angekommen?

## PRIORITÄT DES IVSH | ZWEI PARALLELE WEGE

Kurzfristig müssen laufende Vorhaben durch klare Leitfäden, Standardlösungen, funktionsfähige Werkzeuge und sichere Übergänge stabilisiert werden. Parallel sind die strukturellen Gates, interoperablen Datenmodelle und die verbindliche Wirkungskontrolle institutionell zu verankern. Entscheidend ist, dass jedes Instrument einen verantwortlichen Akteur, einen überprüfbaren Zeitpunkt und eine klare Reaktion auf kritische Befunde erhält. Nur so wird aus einer politischen Agenda ein belastbarer Umsetzungsplan.

## 11. Fazit

Der IVSH-Bürokratiemonitor 2026 zeigt keine Entwarnung. Die Bürokratiebelastung hat sich auf hohem Niveau verfestigt: 87 % der Unternehmen bewerten sie als hoch oder sehr hoch, 97 % berichten von gestiegenen Kosten und 92 % verlieren dadurch Zeit für Kerngeschäft, Entwicklung und Innovation. Neue oder geänderte EU-Regelungen werden zugleich mit durchschnittlich 2,29 von 10 Punkten als wenig praxistauglich bewertet. Für die mittelständisch geprägte Schneid- und Haushaltswarenindustrie ist Bürokratie damit längst nicht nur ein Verwaltungsproblem, sondern eine spürbare Belastung für Investitionen, Innovationsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit.

Der Monitor macht zugleich deutlich, dass nicht das politische Schutzziel das zentrale Problem ist, sondern häufig die Qualität der Regulierungskette zwischen politischer Entscheidung und betrieblicher Anwendung. Unklare Begriffe, verspätete Leitlinien, fehlende Prüfmethode oder digitale Werkzeuge, parallele Nachweissysteme und zusätzliche Anforderungen in der Lieferkette erzeugen Aufwand, Rechtsunsicherheit und wiederholte Anpassungsschleifen. Regulierung ist deshalb nicht bereits mit der Veröffentlichung im Amtsblatt fertig. Sie ist erst umsetzungsreif, wenn Unternehmen wissen, was zu tun ist, die notwendigen Instrumente verfügbar sind und ausreichend Zeit für eine stabile Umsetzung bleibt.

Der IVSH erkennt ausdrücklich an, dass Europäische Union, Bund und Länder Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung auf ihre Agenda gesetzt haben. Die Ergebnisse zeigen jedoch ebenso klar, dass eine echte Trendwende Zeit, Konsequenz und eine mehrjährige Wirkungskontrolle benötigt. Politische Entlastung darf nicht an Ankündigungen oder formal gestrichenen Pflichten gemessen werden, sondern daran, ob in den Unternehmen tatsächlich Zeit, Kosten und Kapazitäten für Wertschöpfung, Investitionen und Innovation frei werden.

**Die Konsequenz ist eindeutig:** Gute Regulierung muss von Beginn an praxistauglich angelegt sein. Reale KMU-Praxistests müssen Schwachstellen sichtbar machen, solange die Ausgestaltung noch verändert werden kann. Die Umsetzungsphase darf erst beginnen, wenn Definitionen, Verantwortlichkeiten, Leitlinien, Prüfmethode, Datenformate und technische Systeme vollständig und aufeinander abgestimmt vorliegen. Once-Only und ein gut ausgestalteter Digitaler Produktpass können Mehrfachanforderungen reduzieren, wenn bestehende Daten rechtssicher wiederverwendet und parallele Meldungen tatsächlich ersetzt werden. Zugleich müssen KMU-Ausnahmen und Vereinfachungen entlang der Lieferkette wirksam bleiben; private Übererfüllung darf gesetzliche Entlastung nicht wieder aufheben.

**Der Maßstab ist damit einfach: Testen, bevor Pflichten flächendeckend greifen. Konkretisieren, bevor Fristen laufen. Daten wiederverwenden, statt sie mehrfach abzufragen. Belastungen dort begrenzen, wo sie tatsächlich entstehen. Und Entlastung erst dann verbuchen, wenn sie im Betrieb messbar angekommen ist. So wird Bürokratieabbau nicht zum Abbau notwendiger Schutzstandards, sondern zu einem Beitrag für bessere, wirksamere und wettbewerbsfähige Regulierung.**

## Anhang 1: Daten und Insights zu Wettbewerbsfähigkeit und größten Belastungen

### Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit

| Antwort      | Anteil |
|--------------|--------|
| Negativ      | 63 %   |
| Neutral      | 26 %   |
| Sehr negativ | 11 %   |

### Qualitative Erläuterungen zur Wettbewerbsfähigkeit

Die Antworten verweisen vor allem auf gebundene Fach- und Managementkapazitäten, höhere Kosten, geringere Margen, verzögerte Marktbearbeitung und Wettbewerbsnachteile gegenüber Anbietern aus Drittstaaten, die aus Sicht der Befragten Anforderungen nicht in gleichem Umfang erfüllen. Daneben wird mehrfach eine ungleiche oder unterschiedlich intensive Durchsetzung innerhalb Europas und im Onlinehandel angesprochen. Neutralere Antworten betonen, dass die Wirkung von der konkreten Regelung und der Durchsetzung abhängt.

### Konkret genannte größte Bürokratielasten

Vollständig ausgewertet wurden insbesondere Nennungen zu PPWR, GPSR, EUDR, EmpCo und Garantielabel, REACH und Stoffrecht, Lebensmittelkontaktrecht, Datenschutz, Arbeitssicherheit, Arbeitsrecht, Statistik, Steuerrecht, Verpackungslizenzierung, Nachhaltigkeits- und Lieferkettenanforderungen sowie Zertifizierungs- und Dokumentationspflichten. Als übergreifendes Muster erscheint weniger eine einzelne Vorschrift als die kumulative Wirkung zahlreicher paralleler Pflichten.

### Bereiche mit größtem Entlastungspotenzial

| Antwortoption                                                          | Anteil der Befragten |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Umwelt-, Klima-, Produkt- und Verbrauchersicherheitsregulierung        | 92 %                 |
| Statistische Auskunftspflichten                                        | 50 %                 |
| Steuerrechtliche Anforderungen                                         | 37 %                 |
| Anforderungen durch den Arbeitsschutz                                  | 26 %                 |
| Arbeitsrechtliche Anforderungen                                        | 26 %                 |
| Trickle-Down-Effekt durch mehr Ausnahmen und klarere Regeln verringern | 3 %                  |

### Konkrete Vorschläge zum Bürokratieabbau

Die Freitextvorschläge wurden vollständig thematisch ausgewertet. Die häufigsten Lösungslinien sind: zentrale Datenstellen und Once-Only, Abbau von Doppelmeldungen, digitale interoperable Behördenprozesse, Standardisierung von Nachweisen, klare KMU-Schwellenwerte, risikobasierte Regulierung, frühzeitige Praxistests, klare und stabile Auslegungshilfen, weniger häufige Statistikmeldungen, bessere Abstimmung zwischen Behörden sowie wirksame und gleichmäßige Marktüberwachung auch bei Importen und Onlineangeboten.

## Anhang 2: Praxistauglichkeit neuer und geänderter EU-Regelungen

### Größte Probleme bei der praktischen Umsetzung

| Antwortoption                                                             | Anteil der Befragten |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Zu späte oder unklare Leitfäden / FAQ / Auslegungshilfen                  | 87 %                 |
| Überzogene Anforderungen aus der Lieferkette / von Kunden                 | 82 %                 |
| Fehlende Berücksichtigung der KMU-Realität                                | 79 %                 |
| Zu hoher Dokumentations- und Nachweisaufwand                              | 76 %                 |
| Unklare Rechtsbegriffe / zu große Interpretationsspielräume               | 66 %                 |
| Fehlende oder nicht funktionierende IT-Systeme / Portale / Schnittstellen | 58 %                 |
| Unterschiedliche Auslegung in verschiedenen Mitgliedstaaten               | 55 %                 |
| Kurzfristige Änderungen / Verschiebungen / politische Unsicherheit        | 47 %                 |
| Widersprüche oder Überschneidungen mit anderen Regelungen                 | 45 %                 |
| Zu kurze Übergangsfristen                                                 | 42 %                 |
| Sinnhaftigkeit                                                            | 3 %                  |
| Die Ergebnisse sind häufig nicht relevant                                 | 3 %                  |

### Besonders schwer umsetzbare Regelungen und Themen

Die offenen Nennungen wurden vollständig einbezogen. Am häufigsten erscheinen PPWR, EUDR und GPSR. Zusätzlich genannt werden EmpCo und Garantielabel, CBAM, CSRD, Lieferketten- und Nachhaltigkeitsanforderungen, REACH, PFAS, BPA, Kunststoff- und Lebensmittelkontaktrecht, UFI, Arbeitszeiterfassung und weitere administrative Pflichten. Mehrere Antworten nennen nicht nur einzelne Rechtsakte, sondern die Kombination und Überschneidung verschiedener Regelungen.

## Anhang 3: Übergangsfristen, Planung und Umsetzungsreife

### Faktoren, die Übergangsfristen erschweren

| Antwortoption                                             | Anteil der Befragten |
|-----------------------------------------------------------|----------------------|
| Es fehlt an Personal / Ressourcen                         | 76 %                 |
| Abstimmung mit Lieferanten oder Kunden benötigt viel Zeit | 76 %                 |
| Leitfäden / FAQ / Klarstellungen liegen zu spät vor       | 74 %                 |
| Interne Prozesse müssen angepasst werden                  | 71 %                 |
| Behörden- oder EU-Portale sind noch nicht einsatzbereit   | 58 %                 |

| Antwortoption                                                     | Anteil der Befragten |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------|
| ERP-/IT-Systeme müssen geändert werden                            | 53 %                 |
| Externe Beratung / Prüfungen / Zertifizierungen sind erforderlich | 45 %                 |
| Anforderungen ändern sich kurz vor dem Stichtag                   | 24 %                 |

### Erforderlicher Vorlauf vor verbindlicher Anwendung

| Antwort                     | Anteil |
|-----------------------------|--------|
| Mindestens 12 Monate vorher | 39 %   |
| Mindestens 18 Monate vorher | 37 %   |
| Mindestens 24 Monate vorher | 18 %   |
| Mindestens 6 Monate vorher  | 5 %    |

## Anhang 4: Informationen, Leitfäden und Rechtsklarheit

### Rechtzeitige und ausreichende Verfügbarkeit von Informationen

| Antwort               | Anteil |
|-----------------------|--------|
| Eher nein             | 37 %   |
| Teils / teils         | 29 %   |
| Nein, eindeutig nicht | 26 %   |
| Eher ja               | 8 %    |

### Fehlende Informationen und Hilfestellungen

| Antwortoption                                              | Anteil der Befragten |
|------------------------------------------------------------|----------------------|
| Verbindliche Auslegungshilfen                              | 84 %                 |
| Klare Vorgaben für KMU / kleine Unternehmen                | 82 %                 |
| Konkrete Anwendungsbeispiele                               | 74 %                 |
| Branchenspezifische Hinweise                               | 71 %                 |
| Standardformulare / Vorlagen / Templates                   | 71 %                 |
| Unterstützungstools (z.B. KI)                              | 34 %                 |
| Abgrenzung zu anderen Regelungen                           | 29 %                 |
| Zuständigkeitsklarheit bei Behörden                        | 26 %                 |
| Informationen zu Datenformaten / Schnittstellen / Portalen | 26 %                 |

## Größte Unklarheiten bei der Umsetzung

| Antwortoption                                   | Anteil der Befragten |
|-------------------------------------------------|----------------------|
| Umfang der Nachweispflichten                    | 89 %                 |
| Verantwortlichkeiten in der Lieferkette         | 66 %                 |
| Inhaltliche Anforderungen                       | 63 %                 |
| Form und Inhalt der Dokumentation               | 63 %                 |
| Begriffsdefinitionen                            | 61 %                 |
| Zuständigkeiten von Behörden / Marktüberwachung | 26 %                 |
| Digitale Einreichung / IT-Portale               | 21 %                 |
| Verhältnis zu anderen Regelungen                | 18 %                 |

## Auswirkungen von Unklarheiten auf die Geschäftstätigkeit

Die Freitextantworten beschreiben durchgängig zusätzliche Recherche, interne Abstimmung, externe Beratung, Mitarbeiterschulung, Rechtsunsicherheit, Doppelarbeit und Verzögerungen. Weitere wiederkehrende Folgen sind erschwerte Kommunikation mit Kunden und Lieferanten, verspätete Produkteinführungen, höhere Prüfkosten, Angst vor Sanktionen sowie Frustration. Einzelne Antworten verweisen darauf, dass Unklarheiten zu vorsichtiger Übererfüllung oder alternativ zu einem Abwarten bis zur späteren Klärung führen.

## Anhang 5: KMU-Tauglichkeit und Verhältnismäßigkeit

### Berücksichtigung der Realität mittelständischer Unternehmen

| Antwort       | Anteil |
|---------------|--------|
| Eher nein     | 58 %   |
| Nein          | 34 %   |
| Teils / teils | 8 %    |

### Defizite der KMU-Tauglichkeit

| Antwortoption                             | Anteil der Befragten |
|-------------------------------------------|----------------------|
| Dokumentationsumfang                      | 87 %                 |
| Personalaufwand                           | 84 %                 |
| Nachweispflichten                         | 82 %                 |
| Kosten für externe Beratung / Prüfungen   | 63 %                 |
| Fristen und Umsetzungszeiträume           | 53 %                 |
| Fehlende Standardisierung                 | 45 %                 |
| Fehlende Schwellenwerte / Bagatellgrenzen | 39 %                 |

| Antwortoption                       | Anteil der Befragten |
|-------------------------------------|----------------------|
| Detailliertheit der Berichte        | 37 %                 |
| Technische / digitale Anforderungen | 37 %                 |

## Maßnahmen für höhere KMU-Tauglichkeit

| Antwortoption                                   | Anteil der Befragten |
|-------------------------------------------------|----------------------|
| Vereinfachte Pflichten für kleinere Unternehmen | 84 %                 |
| Verpflichtender KMU-Check vor Inkrafttreten     | 74 %                 |
| Einheitliche Branchenlösungen                   | 74 %                 |
| Praxistests vor Einführung („Testumgebung“)     | 63 %                 |
| Anerkannte Standardformulare / Templates        | 63 %                 |
| Zentrale, verständliche Auslegungshilfen        | 55 %                 |
| Klarere Schwellenwerte / Bagatellgrenzen        | 50 %                 |
| Bessere digitale Lösungen / Schnittstellen      | 47 %                 |

Auch die Verhältnismäßigkeitsfrage weist im Export eine abweichende numerische Skalennutzung auf. Deshalb wird keine vereinfachende Durchschnittsaussage verwendet; maßgeblich sind die Verteilung und die klaren Mehrfachauswahlbefunde zur KMU-Tauglichkeit.

## Anhang 6: Überschneidungen und Mehrfachaufwand

### Häufigkeit von Überschneidungen, Widersprüchen und Mehrfachanforderungen

| Antwort      | Anteil |
|--------------|--------|
| Gelegentlich | 55 %   |
| Häufig       | 24 %   |
| Nie          | 16 %   |
| Selten       | 5 %    |

### Bereiche mit Überschneidungen oder Doppelaufwand

Die offenen Antworten wurden vollständig ausgewertet. Wiederkehrend genannt werden Verpackungsrecht und PPWR in Verbindung mit nationalen Verpackungssystemen, Produktsicherheit und GPSR, Nachhaltigkeits- und Lieferkettenpflichten, REACH und Lebensmittelkontaktrecht, Statistik- und Umsatzmeldungen sowie parallele Kennzeichnungs- und Konformitätsanforderungen. Das prägnanteste Beispiel lautet: „Drei Regelwerke, ein Karton.“

## Anhang 7: Zusatzanforderungen aus Kunden- und Lieferketten

### Häufigkeit zusätzlicher Anforderungen aus der Lieferkette

| Antwort      | Anteil |
|--------------|--------|
| Gelegentlich | 37 %   |
| Häufig       | 37 %   |
| Sehr häufig  | 11 %   |
| Selten       | 11 %   |
| Nie          | 5 %    |

### Transparenz der rechtlichen Grundlage

| Antwort              | Anteil |
|----------------------|--------|
| Eher intransparent   | 47 %   |
| Teils / teils        | 42 %   |
| Völlig intransparent | 8 %    |
| Eher transparent     | 3 %    |

### Typische Formen der Zusatzanforderungen

| Antwortoption                                           | Anteil der Befragten |
|---------------------------------------------------------|----------------------|
| Wiederholte Datenabfragen in unterschiedlichen Formaten | 61 %                 |
| Forderung nach Daten trotz KMU-Ausnahme                 | 53 %                 |
| Zusätzliche Fragebögen                                  | 53 %                 |
| Sehr kurze Antwortfristen                               | 50 %                 |
| Umfangreichere Nachweise als gesetzlich vorgesehen      | 47 %                 |
| Anforderungen ohne erkennbare Rechtsgrundlage           | 45 %                 |
| Anforderungen, die intern kaum zu beschaffen sind       | 42 %                 |

### Belastung im Vergleich zu gesetzlichen Anforderungen

| Antwort           | Anteil |
|-------------------|--------|
| Etwas stärker     | 37 %   |
| Etwa gleich stark | 26 %   |
| Etwas weniger     | 16 %   |
| Deutlich weniger  | 11 %   |

| Antwort          | Anteil |
|------------------|--------|
| Deutlich stärker | 11 %   |

## Anhang 8: Folgen nicht praxistauglicher EU-Regelungen

| Antwortoption                      | Anteil der Befragten |
|------------------------------------|----------------------|
| Hoher Zeitaufwand                  | 100 %                |
| Zusätzlicher Personalbedarf        | 63 %                 |
| Unsicherheit in der Planung        | 58 %                 |
| Höhere Produkt- oder Prozesskosten | 55 %                 |
| Externe Beratungskosten            | 50 %                 |
| Verzögerte Projekte                | 47 %                 |
| Wettbewerbsnachteile               | 45 %                 |
| Verzicht auf bestimmte Vorhaben    | 34 %                 |
| Verzögerte Produkteinführungen     | 32 %                 |
| Hemmung von Innovationen           | 32 %                 |

### Konkrete Praxisfälle und gewünschte Änderungen

Alle eingegangenen Praxisfälle und Verbesserungsvorschläge wurden gelesen und in die Fallauswahl des Hauptteils einbezogen. Die Fälle betreffen vor allem PPWR, EUDR, GPSR, EmpCo und Garantielabel, die Verordnung (EU) 2024/3190 sowie produktbezogene Nachhaltigkeits- und Lieferkettenanforderungen. Als Verbesserungen werden wiederkehrend klare Definitionen und Prüfmethode, Lagerwaren- und Übergangsregelungen, Mindestmengen und Bagatelldgrenzen, standardisierte Formulare, digitale Lösungen, realistische Datenanforderungen sowie echte Praxistests genannt.

### Was vor der Anwendung neuer EU-Regelungen zwingend vorliegen sollte

Die abschließenden Freitextantworten bündeln die Kernaussage des Monitors: klare und widerspruchsfreie Anforderungen, verbindliche Leitlinien, konkrete Anwendungsbeispiele, festgelegte Prüfmethode, standardisierte Datenmodelle und Formulare, funktionsfähige IT-Systeme, realistische Übergangsfristen, klare KMU-Regelungen und ein vorgelagerter Praxistest. Mehrere Antworten fordern ausdrücklich, Unternehmen und Verbände früher in die Entwicklung praktikabler Lösungen einzubeziehen.

### Einordnung in die europäische Better-Regulation-Debatte

Der IVSH bringt die Erkenntnisse des Bürokratiemonitors in das Better Regulation Forum von SME Connect ein. Dort wurden gemeinsam mit weiteren Beteiligten, unter anderem auf Grundlage der Praxiserfahrungen aus dem Monitor, Vorschläge für bessere europäische Regulierung erarbeitet. Dazu gehören eine frühere Praxiseinbindung, wirksame KMU-Prüfungen mit Konsequenzen, vollständige Umsetzungsreife vor dem Anwendungsbeginn, interoperable Once-Only-Lösungen, eine stärkere Kontrolle praktischer Effekte nachgelagerter Rechtsakte sowie die Prüfung, ob angekündigte Entlastungen tatsächlich im Unternehmen ankommen oder lediglich entlang der Regulierungskette verlagert werden.

*Diese Referenz dient der politischen Einordnung. Der Bürokratiemonitor selbst bleibt eine eigenständige empirische Auswertung der Erfahrungen der Schneid- und Haushaltswarenindustrie.*

Herausgeber:



**Industrieverband Schneid- und Haushaltswaren e.V.**

Neuenhofer Straße 24

D-42657 Solingen

Tel.: +4921222673-0

[www.ivsh.de](http://www.ivsh.de)

E-Mail: [info@ivsh.de](mailto:info@ivsh.de)

Vereinsregister: Amtsgericht Wuppertal VR 25678

Lobbyregister (Bund): R004424

Transparenzregister (EU): REG 019720894760-48

**Hinweis zur Nutzung**

Die Inhalte, Daten, Tabellen und Grafiken des IVSH-Bürokratiemonitors 2026 dürfen unter Angabe der vollständigen Quelle „IVSH-Bürokratiemonitor 2026, Industrieverband Schneid- und Haushaltswaren e.V.“ zitiert, vervielfältigt und weiterverbreitet werden. Inhalte und Ergebnisse sind unverfälscht und im sachlichen Zusammenhang wiederzugeben. Bearbeitungen und eigene grafische Umsetzungen bedürfen der vorherigen Abstimmung mit dem IVSH. Eine kommerzielle Nutzung ist nicht gestattet.