

Zwischen kleinteiligen Bemühungen und großem Wurf

Was Politik und Verbände vorschlagen



Die Wirtschaft klagt über zu viel
Regulierung, speziell im Arbeitsrecht.

Wie reagiert die Politik, welche
Vorschläge zum Bürokratieabbau
werden diskutiert? Verbände und
Parteien haben teils sehr
unterschiedliche Vorstellungen.



Für Unternehmen mache es keinen Unterschied, ob Bürokratie von EU- oder nationaler Regulierung herrühre, sagt die BDA. Wichtig sei, dass der deutsche Gesetzgeber europäische Richtlinien nicht unnötig verschärfe.

Unsere Unternehmen leiden an einem Bürokratie-Burnout. Wir brauchen dringend eine Trendwende“, schallt es aus dem Bundesjustizministerium. So viel Selbsterkenntnis war selten. Fragt sich nur, welche Taten folgen – auch was arbeitsrechtliche Regelungen betrifft. Überbürokratisierung, kryptisch formulierte Vorschriften und komplexe Verfahren sind mehr als ein Ärgernis – sie lähmen den Fortschritt und behindern das Wachstum. An schmissig formulierten Ideen mangelt es nicht: von der schon sprichwörtlichen Steuererklärung auf dem Bierdeckel bis zum Geistesblitz, dass zwei alte Gesetze für ein neues Gesetz zu streichen sind. Auch in verschiedenen Kanzlerreden flackert die gute Absicht immer wieder auf. Doch der „Doppel-Wumms“ in Sachen Bürokratieabbau, um im Regierungsjargon zu sprechen, bleibt bisher aus.

Entlastung per Gesetz

„Gerade in Zeiten multipler Krisen, stockender Konjunktur und angespannter Haushaltslage ist die Beseitigung überflüssiger Bürokratie besonders dringend“, lässt das SPD-geführte Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) auf Anfrage wissen. „Aus diesem Grund hat die Bundesregierung jüngst ein weiteres Bürokratieentlastungsgesetz auf den Weg gebracht, das die Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung entlastet. Auch im Bereich des Arbeitsrechts enthält es Entlastungen.“

An Entlastungen haben sich schon diverse Regierungen versucht. Vor bald 20 Jahren, im Jahr 2006, installierte die damalige

Bundesregierung den „Nationalen Normenkontrollrat“ (NKR). Als unabhängiges Beratungsgremium ist seine Aufgabe, die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten zu vermindern. Auf der Grundlage des „Standardkosten-Modells“ werden bestehende und künftige durch Vorschriften verursachte Bürokratiekosten ermittelt und Vorschläge unterbreitet, wie diese gesenkt werden können. Ziel ist es, den Grundsatz „One in, one out“ bei jedem Gesetzesvorhaben im Blick zu behalten. Demnach muss für jede neu eingeführte regulatorische Belastung eine bisher bestehende reduziert oder abgebaut werden.

Aber nicht nur die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) bemängelt, dass der „One in, one out“-Beschluss konsequenter umgesetzt werden muss. Notwendig sei nicht zuletzt, auch die Belastungen mit einzubeziehen, die durch EU-Recht entstünden. Denn für Arbeitgeber und Unternehmer mache es keinen Unterschied, ob Bürokratie ihren Ursprung in EU- oder nationaler Regulierung habe. Mehr noch: „EU-Richtlinien werden deutlich bürokratischer in nationales Recht überführt als von der europäischen Legislative vorgesehen“, kritisiert Roland Wolf, Abteilungsleiter Arbeitsrecht und Tarifpolitik der BDA. Etwa beim Nachweisgesetz: Die europäische Arbeitsbedingungen-Richtlinie sei explizit für digitale Ansätze offen, während das deutsche Gesetz die strenge Schriftform vorschreibe. „Europäische Richtlinien sind beispielsweise durch bestehende Berichtspflichten von Grund auf bürokratisch in der Umsetzung, weshalb der deutsche Gesetzgeber diese Bürokratie nicht noch zusätzlich verschärfen sollte“, fordert der Arbeitsrechtsexperte: „Diese Praxis muss dringend geändert werden.“

Für Wolf ist das Arbeitsrecht überfrachtet mit Regelungen: „Nicht nur in der Vergangenheit wurden wahre Bürokratiemonster geschaffen, einige anstehende Gesetzesvorhaben drohen ebenfalls zu solchen zu werden.“ Das geplante Tarifstärkungspaket mit einer Bundestarifreue-Regel sei hierfür ein aktuelles Beispiel. Mit dem entsprechenden Entwurf von Bundesarbeitsminister Hubertus Heil (SPD) soll die öffentliche Auftragsvergabe des Bundes an die Einhaltung des Tarifvertrags der jeweiligen Branche gebunden werden, wobei die Vergabe auf einer einfachen, unbürokratischen Erklärung beruhen soll. So glaubt die Regierung, die Tarifbindung stärken zu können, wie auch fairen Wettbewerb und „soziale Nachhaltigkeit“.



Das geplante Tarifstärkungspaket mit einer Bundestariftreue-Regel könnte sich als Bürokratiemonster entpuppen.

Ein Problem ist, dass arbeitsrechtliche Vorgaben über viele Gesetze verstreut sind. Das erschwert Unternehmen die Umsetzung. Als Alternative käme ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch infrage.



Formerfordernisse bedingen einen hohen Verwaltungsaufwand.
Beispiel: Das Nachweisgesetz oder das Teilzeit- und Befristungsgesetz verlangen eine strenge Schriftform nach § 126 BGB.

Déjà-vu aus den 1970er-Jahren: Arbeitsgesetzbuch

Dr. Martin Plum, Bundestagsabgeordneter der CDU für den Kreis Viersen, wird grundsätzlich: „Das Arbeitsrecht hat sich zu einem undurchdringlichen Dickicht für Arbeitgeber und Arbeitnehmer entwickelt.“ Statt leicht zugänglich in einem einheitlichen Arbeitsgesetzbuch zusammengefasst, seien die Regelungen über viele Gesetze verstreut. „Oft sind sie nicht ausreichend aufeinander abgestimmt und schüren durch zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe Rechtsunsicherheit“, argumentiert er. „Mehrfachzuständigkeiten, Mehrfachbefassungen und Mehrfachprüfungen sowie teils unnötige Anzeige-, Berichts- und Dokumentationspflichten prägen das Arbeitsrecht.“

Eine gewisse Lust an hoher Detaillierung attestiert auch Pascal Kober, arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion: „Zu oft werden gesetzliche Regelungen, nicht nur im Arbeitsrecht, am Einzelfall ausgerichtet.“ So würde der Abbau von Regularien oder der Fortschritt, etwa mittels Digitalisierung, von der Angst ausgebremst, dass Einzelne mit zu vielen Neuerungen überfordert seien, von ihrem Arbeitgeber ausgenutzt werden oder auf andere Weise Schaden nehmen könnten. Kober: „So wird von einigen etwa an der Regelung der Tageshöchst Arbeitszeit vehement festgehalten, obwohl die wöchentliche Höchstarbeitszeit mehr Flexibilität und Eigenverantwortung erlauben würde.“

Im zuständigen SPD-Ministerium mahnt man derweil, es mit der Vereinfachung nicht zu übertreiben: „Was im Rahmen des Büro-

kratieabbaus nicht übersehen werden darf: Das bestehende arbeitsrechtliche Regelwerk bezweckt in weiten Teilen den Schutz von Beschäftigten.“ Entsprechend setze sich das BMAS dafür ein, dass der Bürokratieabbau nicht zu einem Absinken von notwendigen Schutzstandards führe.

Wirrwarr um Formerfordernisse

Dennoch: Weniger kann manchmal mehr sein und muss Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht benachteiligen. „Der wichtigste Grundsatz lautet: Vorbeugen ist besser als Nachbessern“, formuliert Arbeitsrechtler Wolf. „Verzicht auf neue Bürokratie ist der erste und beste Schritt, um Bürokratie zu vermeiden und langfristig abzubauen.“ Ein Beispiel: Die Überarbeitung von Formerfordernissen steht auf der Prioritätenliste ganz oben, denn diese schaffen einen unnötig hohen bürokratischen Aufwand, so Wolf. In vielen Bereichen des Arbeitsrechts, beispielsweise im Nachweisgesetz oder auch im Teilzeit- und Befristungsgesetz, wird eine strenge Schriftform nach § 126 BGB gefordert.

„Mit Blick auf das Nachweisgesetz bedeutet dies konkret, dass der Arbeitgeber bei jeder Änderung der wesentlichen Arbeitsbedingungen (etwa bei einer Gehaltsanpassung) ein Dokument ausdrucken, mit Nassunterschrift versehen und der Arbeitnehmerin oder dem Arbeitnehmer überreichen muss“, kritisiert Wolf. „Dieses Vorgehen verursacht einen übermäßigen Aufwand. Durch eine modifizierte Textform könnten hier echte Erleichterungen geschaffen werden.“ Darüber hinaus ließen sich weitere bürokratische Hürden auch durch Vereinfachungen im Arbeitszeitgesetz gut abbauen,

beispielsweise mit der Umstellung von einer täglichen auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit oder auch der Beibehaltung der Vertrauensarbeitszeit. Die ist de facto abgeschafft, nachdem das Bundesarbeitsgericht entschieden hat, dass Firmen ab 2023 verpflichtet sind, die Arbeitszeiten ihrer Mitarbeiter systematisch und elektronisch zu erfassen und zu dokumentieren.

Grundsätzlich sollte statt eines strengen Schriftformerfordernisses eine modifizierte Textform etabliert werden, fordert der BDA-Mann. Dann würde beispielsweise eine E-Mail mit einer einfachen digitalen Unterschrift (Faksimile) und einer Lesebestätigung ausreichen. Die elektronische Form nach § 126a BGB, wie es das Eckpunktepapier der Bundesregierung für ein weiteres Bürokratieentlastungsgesetz (BEG IV) vorsieht, wäre hingegen nicht hilfreich. Schriftformerfordernisse sollen so in verschiedenen Gesetzen durch die (digitale) Textform ersetzt werden. „Der Vorschlag genügt den Anforderungen digitaler Kommunikation zwischen Betrieben und ihren Beschäftigten noch nicht, da die qualifizierte elektronische Signatur mithilfe eines qualifizierten Zertifikats erzeugt werden muss, wofür kostenintensive Anschaffungen notwendig sind.“ Zumindest Arbeitnehmer besäßen in aller Regel nicht die dafür erforderliche qualifizierte elektronische Signatur, sagt auch Plum von der CDU.

In dieser Hinsicht stößt der vom Bundesjustizministerium formulierte Entwurf eines Bürokratieentlastungsgesetzes selbst beim Digitalverband Bitkom auf wenig Gegenliebe. Denn die wesentlichen Bedin-

Personalabteilungen dürften auch künftig – trotz Bürokratieentlastungsgesetz – viel Arbeit mit Arbeitsverträgen haben. Etliche Seiten Papier müssen ausgedruckt, hin- und hergeschickt, unterschrieben und schließlich abgeheftet werden.

gungen eines Arbeitsverhältnisses müssten auch weiterhin schriftlich festgehalten sowie auf Papier handschriftlich unterzeichnet werden. Arbeitgeber können ansonsten für Arbeitsverträge nur die komplizierte qualifizierte elektronische Signatur verwenden. „Unternehmen haben mit Arbeitsverträgen künftig nicht weniger bürokratischen Aufwand als bisher, auch wenn die Bundesregierung mit ihrem Bürokratieentlastungsgesetz anderes verspricht“, erklärt Bitkom-Hauptgeschäftsführer Dr. Bernhard Rohleder. „Man wird weiterhin viel Papier ausdrucken müssen, dies in der Regel hin- und herschicken, handschriftlich unterschreiben, und die Dokumente in Aktenschränken aufbewahren.“

Auch Rohleder sieht das Problem darin, dass die einzige nun vorgesehene Alternative zur Unterschrift auf Papier die qualifizierte elektronische Signatur ist. „Diese ist aber aufgrund des komplexen Verfahrens viel zu umständlich für die Bewerberinnen und Bewerber, verursacht unnötige Kosten und verlangsamt den Einstellungsprozess“, so der Bitkom-Chef. Diese Form der Signatur habe sicherlich in anderen Anwendungsbereichen ihre Berechtigung, sei für Arbeitsverträge aber völlig überzogen: „Auch in Deutschland wurden bis zum 1. August 2022 Arbeitsverträge mit einfacher elektronischer Signatur rechtsverbindlich abgeschlossen, ohne dass es zu Missbrauchsfällen kam.“

Die dann im Nachweisgesetz 2022 eingeführten Hürden würden nun mit dem Bürokratieentlastungsgesetz nicht hinreichend abgebaut – damit verharre die Praxis im analogen Zeitalter. Sein Appell: „Wenn

die Bundesregierung ihr Versprechen des Bürokratieabbaus ernst meint, sollte sie an dieser Stelle den Gesetzentwurf nachbessern und die einfache Übermittlung von Arbeitsverträgen in Textform mit einem Übermittlungs- und Empfangsnachweis ermöglichen.“ (Anm. d. Red.: Nach Informationen des Spiegel vom 22.3.2024 ist in den Gesetzentwurf zur Bürokratieentlastung nun doch noch ein Passus eingefügt worden, wonach statt der Schriftform für die Vertragsbedingungen künftig die Textform ausreicht. Damit könne der Abschluss eines Arbeitsvertrags komplett per E-Mail ablaufen, heißt es.) Dies sei technisch einfach und kostengünstig umzusetzen, in der Praxis für Unternehmen und Bewerberinnen und Bewerber gleichermaßen bequem zu nutzen und entspreche den gesetzlichen Vorgaben der europäischen Arbeitsbedingungsrichtlinie.

Für CDU-Mann Plum sind die Vorschläge für das BEG IV „bloßes Stückwerk“. Im Arbeitsrecht beschränkten sie sich auf einige wenige punktuelle Änderungen. Der Referentenentwurf mache etwa im Arbeitszeit- und Jugendarbeitsschutzgesetz elektronische Aushänge möglich und lasse beim Arbeitszeugnis die elektronische Form und beim Elterngeldantrag die Textform zu. „Das ist wenig kreativ und weit von einem modernen Arbeitsrecht entfernt“, betont Plum. Wie stark die Vorschläge an der Arbeitspraxis vorbeigingen, zeige die geplante Änderung des Nachweisgesetzes: Ein gesonderter Nachweis der wesentlichen Arbeitsbedingungen soll künftig auch dann entbehrlich sein, wenn der Arbeitsvertrag in elektronischer Form abgeschlossen, also von Arbeitgeber und Arbeitnehmer elek-

tronisch signiert wurde. „Das passiert im Arbeitsleben so gut wie nie.“

Welche Chancen die Digitalisierung bietet

Dabei bietet die Digitalisierung durchaus große Chancen der Vereinfachung – wenn man es nicht unnötig kompliziert anpackt. „Die Nutzung von digitalen Möglichkeiten würde bestehende Strukturen deutlich verschlanken und Verfahren beschleunigen“, sagt Wolf. Nicht zuletzt auch, weil sich Beschäftigte oft eine modernere Handhabung von Vorgängen rund um das Arbeitsrecht wünschen. Doch offene Türen einzurennen, scheint schwierig zu sein. „Den Betrieben sind durch die geltenden gesetzlichen Vorgaben meist die Hände gebunden“, bemerkt der Arbeitsrechtler.

Beispiel Arbeitszeugnisse: Arbeitgeber müssen diese noch in Schriftform ausstellen, heißt, das Zeugnis ausdrucken, unterschreiben und dann an die Arbeitnehmerin oder den Arbeitnehmer übergeben. § 109 Abs. 3 Gewerbeordnung (GewO) schließt eine Erteilung des Zeugnisses in elektronischer Form sogar komplett aus. Wolf: „Dabei scannen viele Beschäftigte die Zeugnisse nach Erhalt wieder ein, um sie beispielsweise für digitale Bewerbungsverfahren zu verwenden.“ Der Gesetzgeber sollte deshalb einen Spielraum für Arbeitgeber und Beschäftigte schaffen, damit digitale Möglichkeiten dort genutzt werden können, wo sie von beiden Seiten erwünscht sind, fordert der Experte: „Eine Nutzung der analogen Möglichkeiten wäre dadurch nicht ausgeschlossen, aber die Tür für eine Anpassung des Arbeitsrechts ans digitale Zeitalter geöffnet.“

Dass ein gewisses Maß an Regulierung sinnvoll ist, merken Beschäftigte spätestens dann, wenn sie mit Anweisungen des Arbeitgebers nicht einverstanden sind – etwa beim Thema Erreichbarkeit nach Feierabend.

In ihrem Arbeitsprogramm für 2024 hat die EU-Kommission 26 Maßnahmen zum Bürokratieabbau angekündigt. So soll etwa bei der Arbeitnehmerentsendung ein gemeinsames elektronisches Formular für Entsendemeldungen („e-Declaration“) geschaffen werden. „Daran muss sie auch im Arbeitsrecht anknüpfen“, sagt Plum. Wichtige Regelungen, etwa zu Arbeitszeit, Betriebsübergang, Massenentlassung und Urlaub, fußen auf Europarecht. Ergo: „Mehr Flexibilität und weniger Bürokratie im Arbeitsrecht gehen daher nur mit Europa“, unterstreicht er.

Europarechtliche Spielräume nutzen

Umgekehrt müsse der deutsche Gesetzgeber aber auch europäische Spielräume besser und konsequenter nutzen. „Europa lässt schon heute wöchentliche statt tägliche Höchstarbeitszeiten, den digitalen Nachweis wesentlicher Arbeitsbedingungen oder die Unterrichtung der Arbeitnehmervertreter über einen Betriebsübergang zu“, betont Plum. „Es braucht zudem ein klares Bekenntnis zur 1:1-Umsetzung von EU-Recht.“ Wer wie die Ampelkoalition, etwa beim Hinweisgeberschutz, immer wieder über europäische Vorgaben hinausgehe, Sorge für zusätzliche Bürokratie und schade der deutschen Wettbewerbsfähigkeit. Gleichwohl merkt Wolf von der BDA an, dass die meisten Regelungen, die auf EU-Ebene geschaffen werden, per se sehr bürokratisch in der Umsetzung seien.

Statt eines Fazits: Von Tabus und Mut

Man sieht: Es gibt Bemühungen der Entbürokratisierung, aber die fallen kleinteilig

aus. „Das Arbeitsrecht sollte in einem einheitlichen Gesetzbuch insgesamt neu geordnet, besser aufeinander abgestimmt und übersichtlich zusammengefasst werden“, denkt Plum größer. „Rechtsbegriffe müssen in diesem Zuge – so weit möglich – harmonisiert und digitaltauglich ausgestaltet werden.“ Pflichten und Zuständigkeiten müssten nach dem Grundsatz „Ein Sachverhalt – ein Verfahren“ stärker gebündelt und Schwellenwerte nach Möglichkeit vereinheitlicht werden. Plum: „Besonders dringlich sind ein flexibleres Arbeitszeitrecht, ein digitales Nachweisgesetz, ein einfacheres Betriebsübergangs- und Massenentlassungsrecht sowie ein verständliches Urlaubsrecht.“

Fragt sich aber auch, wo bei der Deregulierung Grenzen erreicht sind? Was ist vor dem Hintergrund des Schutzes von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern tabu? „Wir sollten uns angewöhnen, nicht gleich wieder in Tabus zu denken“, sagt Wolf. „Aber natürlich muss man auch ungewollte Fehlentwicklungen berücksichtigen, wie etwa im Nachweisgesetz.“ Würde man die reine Textform zulassen, dann soll nach Auffassung einiger auch eine SMS reichen. „Das wollen auch die Arbeitgeber nicht, wir behalten die Interessen beider Seiten angemessen im Auge“, sagt der BDA-Mann.

Mit Blick auf mögliche Ausnahmen von arbeitsrechtlichen Vorgaben etwa für Startups zieht das SPD-geführte BMAS jedenfalls klare Grenzen: „Hier wird immer wieder die Klage laut, das Arbeitsrecht sei zu starr und unflexibel. Auch Beschäftigte würden die Regelungen als hinderlich empfinden.“ Oft werde dabei übersehen: So-

lange jemand auf das schützende Arbeitsrecht nicht angewiesen ist, mag sie oder er manches als einengend empfinden. „Diese Sichtweise ändert sich jedoch, wenn sie oder er mit dem Vorgehen des Arbeitgebers nicht mehr einverstanden ist – beispielsweise, wenn der Arbeitgeber Arbeit am Wochenende oder eine Erreichbarkeit auch am späteren Abend verlangt.“ In solchen Konfliktfällen seien arbeitsrechtliche Regelungen notwendig, um Beschäftigten die Möglichkeit zu geben, ihre Rechte einzufordern und unter Umständen vor Gericht einzuklagen zu können. Soll heißen: „Entbürokratisierung ist nur dort angebracht, wo sie nicht zum Abbau von notwendigen Arbeitnehmerschutzrechten führt“, so das BMAS.

Der arbeitsmarkt- und sozialpolitische Sprecher der FDP-Bundestagsfraktion Kober bringt die Sache dagegen so auf den Punkt: „Grundsätzlich ist es wichtig, sich bei Veränderungen nicht davon leiten zu lassen, was nicht möglich ist, sondern davon, was möglich ist und was Fortschritt und damit Verbesserung bringt. German Mut statt German Angst.“ ●

Chris Löwer
Freier Journalist, Berlin

Aus dem Kreis der Ampelkoalition war die Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen zu einer Stellungnahme nicht bereit.