

So geht Bürokratieabbau

12 Forderungen aus dem Bereich des Arbeitsrechts

Februar 2025

Zusammenfassung

Bürokratiebelastungen stellen eine zunehmende Geißel für die deutsche Wirtschaft dar. Studien belegen diese erhebliche Belastung durch Bürokratie. In einer Umfrage des ifo-Instituts sehen über 70 % der Expertinnen und Experten diese in Deutschland als kritisch, während die bürokratischen Hindernisse auf globaler Ebene von „nur“ 40 % als negativer Einflussfaktor genannt werden.¹ Erschwerend kommt das massiv schwindende Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit des Staates hinzu.²

Das muss sich ändern. Unternehmen am Wirtschaftsstandort Deutschland müssen sich wieder auf ihr Kerngeschäft konzentrieren können. Es dürfen nicht länger Personalkapazitäten durch Dokumentations- und Berichtspflichten gebunden werden. Die Beschäftigungspotentiale müssen angesichts des zunehmenden Personalmangels dringender denn je aktiviert werden.

Mit Bürokratieaufwand gehen empfindliche finanzielle Belastungen einher. Obwohl der laufende Erfüllungsaufwand nach dem erheblichen Anstieg auf 26,8 Mrd. Euro im Jahr 2023 im Jahr 2024 stabil geblieben ist, bleiben jene enorm.³ Gerade in kleinen und mittleren Unternehmen stellen sich die Belastungen als unverhältnismäßig dar. Dabei könnten diese Unternehmen oftmals vom Geltungsbereich von Pflichten ohne Gefährdung des Gesetzeszweck ausgenommen werden.

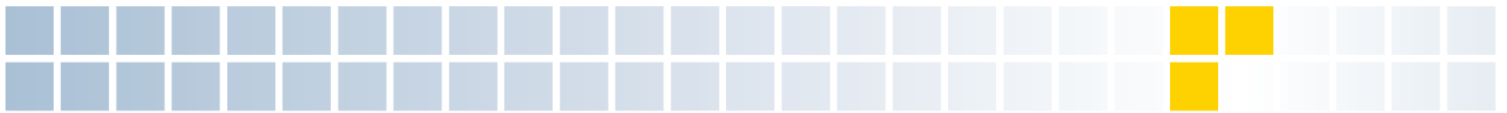
Gesetzgebung muss fortschrittlich und transparent gedacht werden. Sie darf nicht weiter vom Wunsch nach Einzelfallgerechtigkeit und absoluter Sicherheit geleitet sein. Sie muss wieder den Erhalt der Leistungsfähigkeit und damit den Kosten- und Vollzugsaufwand in den Blick nehmen. Dokumentations- und Berichtspflichten dürfen nicht länger Selbstzweck sein, ohne die tatsächliche Einhaltung der Pflichten zu garantieren.

Der vorliegende Katalog enthält spezifische Forderungen, deren Umsetzung erhebliche Erleichterungen in Sachen Bürokratie bedeutet. Er ist nicht abschließend, er beleuchtet beispielhaft wichtige Punkte, in denen eine zukünftige Bundesregierung das parteiübergreifende Versprechen spürbaren Bürokratieabbaus einlösen und sich dafür endlich verbindlich mit Lösungsvorschlägen aus der Praxis auseinander- und diese umsetzen muss.

¹ ifo Institut (2024): ifo-Forschungsberichte. Experteneinschätzungen zum globalen Standortwettbewerb.

² Nationaler Normenkontrollrat (2025): Bündelung im Föderalstaat. Zeitgemäße Aufgabenorganisation für eine leistungsfähige und resiliente Verwaltung.

³ Nationaler Normenkontrollrat (2024): Jahresbericht 2024. Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. Momentum nutzen, Wirkung steigern.



Forderungen

1. Vertrauensarbeitszeit sichern

Problem: Das Bundesarbeitsgericht liest aus § 3 Abs. 2 Nr. 1 ArbSchG eine Pflicht des Arbeitgebers zur Arbeitszeiterfassung heraus. Eine rigide Arbeitszeiterfassung kann dem Wesen der ausgeübten Tätigkeit bzw. den vertraglichen Rahmenbedingungen widersprechen. Auch das BAG stellt unter Verweis auf das Urteil des EuGH klar, dass Arbeitnehmergruppen von einer Arbeitszeiterfassung ausgenommen werden können. Eine Ausnahme ist insbesondere notwendig für Arbeitnehmer mit vertraglich vereinbarter Vertrauensarbeitszeit, die eigenverantwortlich entscheiden können, wann sie ihre Arbeit erbringen. Bei der Vertrauensarbeitszeit handelt es sich um ein wichtiges personalpolitisches Instrument, das erhalten bleiben muss.

Lösung: Innovative und dem Bedürfnis nach Flexibilisierung gerecht werdende Arbeitszeitmodelle dürfen nicht durch Gesetzgebung und Rechtsprechung behindert werden. Durch die vertragliche Vereinbarung einer Vertrauensarbeitszeit können sich Beschäftigte ihre Arbeitszeit eigenverantwortlich frei über den Tag einteilen. Sie bietet für Beschäftigte ein Höchstmaß an Flexibilität und ist Ausdruck einer Wertschätzung und des Vertrauens des Arbeitgebers. Eine bürokratische Erfassungspflicht würde dem zuwiderlaufen. In Zeiten von Fachkräfte- und Arbeitskräftemangel ist die Vertrauensarbeitszeit ein wichtiges Kriterium bei der Wahl des Arbeitgebers. In Vertrauensarbeitszeit beschäftigte Arbeitnehmer sollten daher von der Erfassung ausgenommen werden. Zumindest muss für diese Beschäftigtengruppe die ausschließliche Bereitstellung eines Zeiterfassungssystems ausreichen.

2. Ersatz der täglichen durch eine wöchentliche Höchstarbeitszeit

Problem: Das Arbeitszeitgesetz verbietet in § 3 S. 1 die Überschreitung einer werktäglichen Arbeitszeit von acht Stunden. Eine Verlängerung auf bis zu zehn Stunden ist gem. § 3 S. 2 nur zulässig, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von 24 Stunden im Durchschnitt acht Stunden werktäglich nicht überschritten werden. Die Berechnung der Höchstarbeitszeit erfolgt mithin tageweise und verhindert auf diese Weise eine variable Gestaltung der Arbeitszeit im Wochenverlauf.

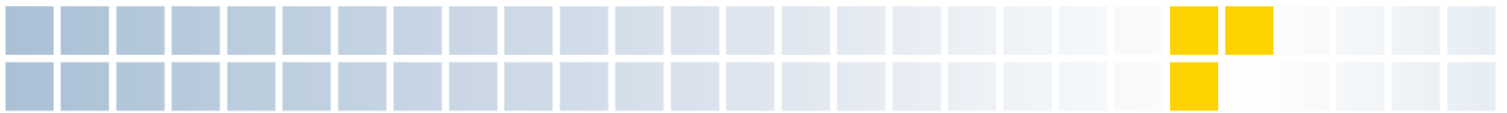
Lösung: Das Arbeitszeitgesetz sollte auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit abstellen. Dadurch wird eine flexiblere Einteilung ermöglicht. Die Umstellung auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit stellt gleichermaßen zum Schutz der Beschäftigten sicher, dass ein temporär erhöhter Arbeitsanfall innerhalb kurzer Zeit durch Tage mit weniger Arbeit ausgeglichen wird. Eine derartige Ausgestaltung ist mit den durch die Arbeitszeitrichtlinie vorgegeben Rahmenbedingungen vereinbar. Auch diese legt wöchentliche Betrachtung zugrunde.

3. Mehr Flexibilität bei der Gestaltung der Ruhezeiten

Problem: Gem. § 5 ArbZG ist nach der Beendigung der täglichen Arbeitszeit eine ununterbrochene Ruhezeit von mindestens elf Stunden vorgesehen. Diese Regelung verhindert etwa, dass Beschäftigte, die nachmittags ihre Kinder betreuen und abends aus dem Homeoffice noch einmal von 21 bis 23 Uhr arbeiten, die Arbeit am nächsten Tag vor 10 Uhr wieder aufnehmen dürfen. Die vom Arbeitszeitgesetz zugrunde gelegten Arbeitsmodelle sind durch die Lebenswirklichkeit der Menschen überholt worden und für Beschäftigte und Arbeitgeber gleichermaßen unbefriedigend. Die gesetzlichen Vorschriften müssen diese Veränderungen nachvollziehen und bedürfen daher dringend einer Anpassung.

Lösung: Im Hinblick auf die Ruhezeit sollte die Ausnahmemöglichkeit in § 7 Abs. 3 Nr. 3 ArbZG, nach der die Ruhezeit per Tarifvertrag auf neun Stunden reduziert werden kann, sofern die „Art





der Arbeit“ dies erfordert, für alle Tätigkeiten geöffnet werden. Außerdem sollte den Tarifvertragspartnern die Möglichkeit eröffnet werden, die Ruhezeit in zumindest zwei Blöcke zu unterteilen. Die EU-Arbeitszeitrichtlinie gewährt dem nationalen Gesetzgeber in Art. 18 die Möglichkeit, die abweichende Ausgestaltung der täglichen Mindestruhezeit von 11 Stunden durch Tarifverträge zuzulassen. Bei Abweichungen sind regelmäßig gleichwertige Ausgleichsruhezeiten einzuräumen. Dieser Spielraum sollte in deutsches Recht übernommen werden.

4. Textform in allen Branchen ermöglichen

Problem: Durch das Vierte Bürokratieentlastungsgesetz wurde der Nachweis der wesentlichen Arbeitsbedingungen in Textform (§ 126b BGB) unter den Voraussetzungen ermöglicht, dass das Dokument für den Arbeitnehmer zugänglich ist, gespeichert und ausgedruckt werden kann und der Arbeitgeber den Arbeitnehmer mit der Übermittlung auffordert, einen Empfangsnachweis zu erteilen, § 2 Abs. 1 Satz 2 NachwG. Nach § 2 Abs. 1 Satz 6 NachwG sind allerdings Arbeitnehmer, die in einem Wirtschaftsbereich oder -zweig nach § 2a Abs. 1 SchwarzArbG tätig sind, von den Erleichterungen ausgenommen. Dabei würde die Textform verhindern, dass über sieben Mio. Beschäftigte von den das Arbeitsverhältnis betreffenden Digitalisierungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind und – zumindest technisch – die Kontrolle der Arbeitsverträge bei Baustellen- bzw. Betriebskontrollen ermöglichen. Auch im Hinblick auf den Anteil von Fach- und Arbeitskräften aus dem Ausland, der in diesen Branchen tätig ist, würde die Textform eine enorme Vereinfachung der Verfahren bewirken. Das Schriftformerfordernis gilt nach § 2 Abs. 1a Satz 1 NachwG ebenfalls bei Praktikanten.

Lösung: Der Gesetzgeber sollte eine umfassende Nutzung der Textform zur Erfüllung der Nachweispflicht ermöglichen.

5. Elektronische Betriebsrats- und Aufsichtsratswahlen ermöglichen

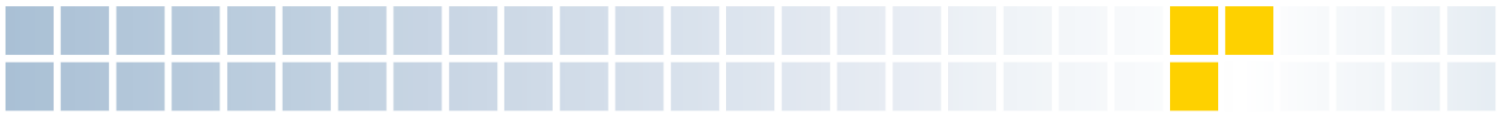
Problem: Die Betriebsverfassung ist, was den Einsatz von Technik angeht, nahezu ausnahmslos im Jahr 1972 bzw. 2001 stehengeblieben. Die fehlende Anpassung an die Dynamik und Arbeitsmodelle der neuen Arbeitswelt lähmt und behindert die Abläufe. Die Betriebsverfassung muss die Chancen der Digitalisierung nutzen und eine moderne, zukunftsgerichtete Betriebsratsarbeit ermöglichen.

Lösung: Im Rahmen einer umfassenden Modernisierung und insbesondere Digitalisierung der Betriebsverfassung sollten Onlinewahlen, im Einvernehmen mit dem Betriebsrat auch reine Onlinewahlen ermöglicht werden. Dies kann nach unserer Auffassung bereits durch eine kurzfristige Änderung der Wahlordnung erfolgen, alternativ bietet sich eine gesetzliche Klarstellung an. Entsprechendes gilt für die Wahlen der Aufsichtsratsmitglieder durch die Arbeitnehmer. Auch hier sollte ein reines Onlinewahlverfahren durch den Gesetzgeber ermöglicht werden.

6. Erleichterte Befristung ab Erreichen der Regelaltersgrenze

Problem: Mit Ausnahme der kalendermäßigen Befristung bedarf es eines sachlichen Grundes für die Befristung. Weder nach dem TzBfG noch nach dem SGB VI besteht ein solcher im Erreichen der Regelaltersgrenze. Damit verbleibt nur die Möglichkeit einer grundsätzlich auf zwei Jahre beschränkten kalendermäßigen Befristung, der in der Regel jedoch das Vorbeschäftigungsverbot nach § 14 Abs. 2 S. 2 entgegensteht. Diese gesetzlichen Regelungen verhindern eine Ausweitung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumens durch die Weiterbeschäftigung von Arbeitnehmern ab Erreichen der Regelaltersgrenze.





Lösung: Die Bundesregierung sollte daher die Weiterbeschäftigung nach Erreichen der Renteneintrittsgrenzen erleichtern, indem die betreffenden Arbeitnehmer von dem Vorbeschäftigungsverbot ausgenommen werden.

7. Abrufarbeit attraktiver gestalten

Problem: Die Arbeit auf Abruf in § 12 TzBfG bringt das Interesse der Arbeitgeber an betrieblicher und das Interesse der Arbeitnehmer an persönlicher Flexibilität angemessen in Ausgleich. Die betriebliche Flexibilität und damit das bestehende Interessengleichgewicht wurde jedoch durch die zum 1. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen des Teilzeitrechts erheblich gestört. Seitdem gilt, sofern keine wöchentliche Arbeitszeit festgelegt wurde, eine abruf- und vergütungspflichtige Mindeststundengrenze von 20 Stunden anstatt von bislang zehn Stunden als vereinbart. Die Ankündigungsfrist beträgt unverändert vier Tage.

Lösung: Die Arbeit auf Abruf bedarf einer praxistauglichen Umgestaltung. Dafür sollte zunächst die Mindestarbeitszeit wieder auf zehn Stunden herabgesetzt werden. Zudem muss die gesetzliche Regelung an die Veränderungen im Rahmen der digitalen Transformation angepasst werden. In Zeiten der Arbeit 4.0 ist eine Ankündigungsfrist von vier Tagen unnötig lang und macht das Instrument für die Arbeitgeber unattraktiv. Vor dem Hintergrund, dass Unternehmen häufig kurzfristig reagieren müssen, sich die Kommunikationsgeschwindigkeit immens erhöht hat und viele Arbeiten keine Anwesenheit beim Arbeitgeber erfordern, ist die Verkürzung der Ankündigungsfrist auf zwei Tage angemessen.

8. Praxistaugliche Umsetzung der Entgelttransparenzrichtlinie

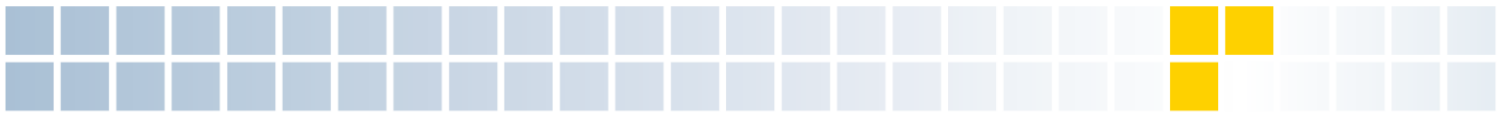
Problem: Die Entgelttransparenz-Richtlinie erfordert Anpassungen des Entgelttransparenzgesetzes. Die Richtlinie sieht einen umfassenden individuellen Auskunftsanspruch vor. Außerdem müssen Arbeitgeber mit mehr als 100 Beschäftigten in regelmäßigen Abständen Berichtspflichten zum geschlechtsspezifischen Lohngefälle erfüllen. Stellt sich dabei heraus, dass ein Lohngefälle von mindestens fünf Prozent besteht, ohne dass der Arbeitgeber dieses Lohngefälle rechtfertigen kann, ist eine Entgeltbewertung zusammen mit der Arbeitnehmervertretung vorzunehmen.

Lösung: Die Anpassung des deutschen Rechts muss mit Bedacht erfolgen. Dafür sollten die Umsetzungsfristen bis zum 7. Juni 2026 ausgeschöpft werden. Inhaltlich bedarf es eines Verzichts auf unnötige Berichtspflichten und der Vermeidung von Doppelungen und Überschneidungen im Hinblick auf die sozialpolitischen Berichtstandards der EU-Nachhaltigkeitsberichtserstattungsrichtlinie.

9. Aufzeichnungspflichten nach dem Mindestlohngesetz sinnvoll gestalten

Problem: Nach § 17 MiLoG sind Arbeitgeber, bei denen geringfügig Beschäftigte (sog. Minijobber) tätig sind oder die Arbeitnehmer in den Wirtschaftsbereichen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz beschäftigen oder entleihen, verpflichtet, Beginn, Ende und Dauer der täglichen Arbeitszeit dieser Arbeitnehmer spätestens sieben Tage nach der Erbringung der Arbeitsleistung aufzeichnen sowie die Aufzeichnungen für die gesamte Beschäftigungsdauer des Arbeitnehmers mindestens für zwei Jahre bereitzuhalten. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen, die über keine automatisierte Arbeitszeiterfassung verfügen, bedeutet dies einen großen administrativen Aufwand. Ausnahmen von der Aufzeichnungs- und Dokumentationspflicht sind nur in engen Grenzen bei der Überschreitung eines Grenzeinkommens vorgesehen, das deutlich oberhalb des Mindestlohns liegt.





Lösung: Für geringfügig Beschäftigte ist es ausreichend, die Dauer der geleisteten Arbeit aufzuzeichnen. Eine dahingehende Einschränkung der Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten wäre bereits durch die Änderung der Mindestlohndokumentationspflichten-Verordnung möglich. Grundlage für die Grenzwerte bei der Mindestlohndokumentation sollte eine realistische Betrachtung der Arbeitszeit anhand der Vorgaben des Arbeitszeitgesetzes sein. Der daraus resultierende Grund-Grenzwert läge bei 2.769,12 € (ausgehend von einer 6-Tage-Woche mit 216 Arbeitsstunden pro Monat).

10. Auftraggeberhaftung nach dem Mindestlohngesetz einschränken

Problem: Ein Unternehmen, das einen anderen Unternehmer mit der Erbringung von Werk- oder Dienstleistungen beauftragt, haftet für die Mindestlohnverpflichtungen dieses Unternehmens sowie der etwaigen gesamten Nachunternehmerkette wie ein Bürge, der auf die Einrede der Vorklage verzichtet hat (§ 13 MiLoG i.V.m. § 14 AEntG). Die Haftung ist verschuldensunabhängig gestaltet. Um das erhebliche Haftungsrisiko einzugrenzen und ggf. gegenüber ihren Subunternehmern Vertragsstrafen und Schadensersatzansprüche durchsetzen zu können, fordern viele Unternehmen von jedem ihrer Subunternehmen inzwischen Bestätigungen ein, dass diese ihren Mindestlohnverpflichtungen nachkommen. Darüber hinaus versuchen die Unternehmen, das Haftungsrisiko durch Bareinhalte und Bankbürgschaften zu minimieren. Diese Maßnahmen sind erst durch die Auftraggeberhaftung nach dem MiLoG nötig geworden und führen zu einem massiven Zuwachs an administrativer Tätigkeit.

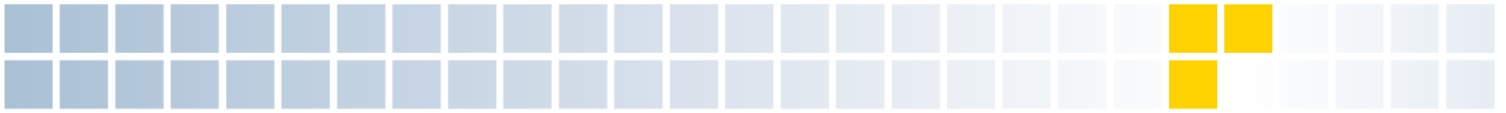
Lösung: Vernünftig wäre es – wie im ursprünglichen Regierungsentwurf zum MiLoG noch vorgesehen – eine verschuldensabhängige Haftung einzuführen, nach der der Auftraggeber nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit haftet. Außerdem sollte die Haftung des Generalunternehmers darauf beschränkt werden, dass sein unmittelbarer Subunternehmer die Mindestlohnvorschriften einhält.

11. Vereinfachung von Praktika unter dem Mindestlohngesetz

Problem: § 22 MiLoG stellt Praktikanten Arbeitnehmern im Grundsatz gleich. Ausnahmeregelungen finden sich in § 22 Abs. 1 S. 2 MiLoG für Pflicht-, Orientierungs- und freiwillige Praktika. Dies zwingt Unternehmen, umfassende Nachweise von ihren Praktikanten zu verlangen. Für ein Pflichtpraktikum müssen etwa die jeweilige Studienordnung oder eine Bestätigung der Hochschule vorgelegt werden. Hinzu kommen Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Arten von Praktika. Dies gilt insbesondere durch die Beschränkung mindestlohnfreier Orientierungspraktika auf Personen, die noch keine abgeschlossene Berufsausbildung haben. Ausgeschlossen werden damit auch Praktika von Menschen, die ein neues Berufsprofil aus anderen Herkunftsländern mitbringen oder eine abgeschlossene Berufsausbildung haben, die für den deutschen Arbeitsmarkt nicht verwertbar ist oder in keinem Zusammenhang mit der neuen angestrebten Tätigkeit steht. In der Folge werden Praktika nicht mehr oder maximal für einen Zeitraum von drei Monaten angeboten.

Lösung: Verpflichtende Praktika sollten generell von der Mindestlohnpflicht ausgenommen werden. Freiwillige Praktika sollten mindestens zwölf Monate ausgeübt werden können, ohne eine Mindestlohnpflicht auszulösen. Zudem muss klargestellt werden, dass auf Grundlage öffentlich-rechtlicher Vorgaben angeordnete Eingliederungsmaßnahmen mit praktischen Beschäftigungsanteilen, z. B. nach dem SGB II, III, VII oder IX, stets mindestlohnfrei sind.





12. Rechtssicherheit bei der Massenentlassungsanzeige

Problem: Die Rechtsprechung des EuGH zur Auslegung der Massenentlassungsrichtlinie hat deren Verständnis grundlegend geändert und ist mit der deutschen Umsetzung im Kündigungsschutzgesetz nicht mehr vereinbar. Dies gilt insbesondere für die Rechtssache Junk (27. Januar 2005, C-188/03), mit der der EuGH klargestellt hat, dass der Entlassungsbegriff der MERL nicht die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, sondern die Kündigungserklärung selbst bezeichnet. Rechtsunsicherheit besteht ebenso im Hinblick auf die Rechtsfolgen einer fehlerhaften Massenentlassungsanzeige.

Lösung: Die §§ 17 ff. KSchG sollten die durch die Rechtsprechung des EuGH entstandene Rechtslage widerspiegeln. Hierzu sollte in § 17 KSchG klargestellt werden, dass mit dem Begriff der Entlassung die Kündigungserklärung selbst gemeint ist. Demgegenüber muss aus der Formulierung des § 18 Abs. 1, 2 KSchG hervorgehen, dass hier das tatsächliche Ausscheiden eines Arbeitnehmers maßgeblich ist und die dortigen Fristen Mindestkündigungsfristen sind. § 18 Abs. 4 KSchG ist durch die Rechtsprechung des EuGH sinnentleert und sollte gestrichen werden.

Die §§ 17 ff. KSchG sollten dahingehend ergänzt werden, dass Bescheide der Arbeitsagentur, die den Eingang der Massenentlassungsanzeige bestätigen, das Massenentlassungsverfahren abschließen. Auf diese Weise wird man dem Vertrauen, das der Arbeitgeber der Eingangsbestätigung der Arbeitsagentur entgegenbringt, gerecht.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik
T +49 30 2033-1200
arbeitsrecht@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



BDA
DIE ARBEITGEBER

So geht Bürokratieabbau – 12 Forderungen aus dem Bereich des Arbeitsrechts

Februar 2025