

# Bürokratieabbau ernst nehmen

## Stellungnahme zum Gesetzentwurf eines Vierten Gesetzes zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie

3. Juni 2024

### Zusammenfassung

Die Bürokratiebelastung für die Unternehmen in Deutschland wächst. Das spiegeln nicht nur die vielen Hilferufe aus der Praxis wieder, sondern auch der Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats (NKR)<sup>1</sup>. Demnach lag der laufende Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum 2022/23 bei insgesamt 26,8 Mrd. Euro und damit um 9,3 Mrd. Euro höher als im Vorjahr. Der einmalige Erfüllungsaufwand ist mit 23,7 Mrd. Euro sogar so hoch wie nie. Diese Last an Bürokratie bremst den Wirtschaftsstandort Deutschland aus. Eine Studie des Instituts der Deutschen Wirtschaft<sup>2</sup> zeigt, dass rund 82 % der Unternehmen den Faktoren Bürokratie/Regulierung eine mittlere bis hohe Bedeutung für den Standort und Investitionsentscheidungen beimessen. Deshalb braucht es gerade jetzt, in einer wirtschaftlichen Phase der Stagnation, notwendige Impulse, um die strategische Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu fördern und um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland zu fördern.

Es ist daher zu begrüßen, dass die Bundesregierung das Thema Bürokratieabbau ganz oben auf ihre To-do-Liste gesetzt hat. Mit der umfangreichen Verbändeabfrage Ende 2022 sollten Potenziale für die Reduzierung von bürokratischen Lasten identifiziert werden, um sie in einem nächsten Schritt abbauen zu können. 442 Vorschläge von 57 Verbänden sind eingegangen. Laut Monitoringbericht des Statistischen Bundesamt<sup>3</sup> werden davon aber nur 115 Vorschläge überhaupt umgesetzt. Es ist bedauerlich, dass die Bundesregierung die Vorschläge aus der Praxis nur in geringem Maße bzw. gar nicht berücksichtigt. Ein kleiner Teil der Vorschläge wird mit dem vorliegenden Gesetzentwurf für ein Viertes Bürokratieentlastungsgesetz (BEG IV) aufgegriffen.

Der Gesetzentwurf für das BEG IV weist an vielen Stellen in die richtige Richtung. Aber insbesondere im Bereich des Arbeitsrechts wird die Gelegenheit verpasst, die gesetzlichen Regelungen umfangreich anzupassen und bürokratiearm zu gestalten. Beim Nachweisgesetz sollte nun die Ankündigung von Bundesminister Buschmann wahr gemacht und die Textform umfassend eingeführt werden. Gerade Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollten rechtliche Vorschriften möglichst einfach und unkompliziert umsetzen können. Deshalb muss beim arbeitsrechtlichen Teil nachgebessert werden. Insgesamt ist die errechnete Entlastungssumme von rund 944 Mio. Euro durch das BEG IV, ein Tropfen auf den heißen Stein. Es müsste weit mehr Bürokratie abgebaut werden, um unserer Wirtschaft den notwendigen Schub zu geben.

Neben der Vermeidung von weiteren bürokratischen Lasten, müssen bestehende Hürden zügig abgebaut werden. Damit das gelingt, muss beispielsweise die „One in, one out“-Regelung konsequent umgesetzt werden und dem NKR mehr Prüfungsbefugnisse eingeräumt werden. Zu-

---

<sup>1</sup> Nationaler Normenkontrollrat (2024): Jahresbericht 2023. Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen.

<sup>2</sup> Institut der Deutschen Wirtschaft (2024): Bedeutung von Standortfaktoren und Megatrends für die Investitionen in Deutschland, IW-Report 10/2024.

<sup>3</sup> Statistisches Bundesamt (2023): Verbändeabfrage zum Bürokratieabbau. Monitoring zur Umsetzung der Vorschläge.



dem sollte ein quantifizierbares Abbauziel beim Erfüllungsaufwand im Rahmen der Gesetzgebung gesetzt werden, um eine Möglichkeit zu schaffen, Bürokratieabbau wirklich nachverfolgen und -vollziehen zu können. Notwendig sind eine bessere Rechtsetzung, zu der insbesondere die „Entschleunigung“ von Gesetzgebungsverfahren gehört. Nur so kann eine gute und konstruktive Beteiligung der Verbände stattfinden, die mögliche Schwachstellen in der Gesetzgebung aufzeigt.

### **Im Einzelnen**

Der Gesetzentwurf weist an einigen Stellen in die richtige Richtung. Im Bereich des Arbeitsrechts kann die angekündigte Textform im Nachweisgesetz den Arbeitsalltag in vielen Unternehmen erleichtern. Bei Änderung der wesentlichen Arbeitsbedingungen, bspw. bei einer Gehaltserhöhung, kann die Mitteilung darüber unkompliziert per E-Mail erfolgen. Das wird dem digitalen Alltag von Beschäftigten und Arbeitgebern gerecht.

Um diesen Prozess weiter zu unterstützen, bietet es sich an auch in § 14 Absatz 4 TzBfG von der Schrift- auf die Textform umzusteuern. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts führt die Vereinbarung einer zum Schriftformgebot. Das ist unserer Auffassung nach nicht zwingend, entspricht aber seit der Entscheidung des vom 25. Oktober 2017, 7 AZR 632/15, Rn. 58) der ständigen Rechtsprechung. Da die Vereinbarung einer Regelaltersgrenze aus personalpolitischen Gründen Standard in Unternehmen ist, bietet es sich an, zumindest für diesen Fall einer Befristung die Textform zuzulassen.

### **Zu Artikel 1, 3, 5 – Änderungen der Aufbewahrungsfristen**

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht im Handelsgesetzbuch, in der Abgabenordnung, sowie im Umsatzsteuergesetz eine Änderung der Aufbewahrungsfristen vor. So soll im HGB die Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege auf acht Jahre reduziert werden. Auch in der Abgabenordnung wird die Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelegte von zehn Jahre auf acht Jahre verkürzt. In Folge dieser Änderung wird ebenso die umsatzsteuerliche Frist zur Aufbewahrung von Rechnungen in § 14b Abs. 1 S. 1 UstG an die neue Frist in § 147 Abs.1 Nr. 4 AO-E angepasst.

Es ist fraglich, ob durch die bloße Verkürzung von Fristen um wenige Jahre wirklich eine spürbare Entlastung für die Unternehmen und Betriebe geschaffen werden kann. Zwar führt die Änderung zu freiwerdenden Ablage- und Speicherkapazitäten, sie mindern aber nicht den Aufwand.

### **Zu Artikel 15, 33 – Zeugniserteilung**

Der Entwurf sieht die Möglichkeit vor, ein Zeugnis über die Arbeitsleistung auch in elektronischer Form (§ 126a BGB) zu erteilen, sofern der Verpflichtete zustimmt. Wenn der Verpflichtete, in dem Fall der Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmerin ohnehin einer Abkehr der Schriftform zustimmen muss, wäre die Textform (§ 126b BGB) die dienlichere Form und würde dem Zeitgeist der heutigen Bewerbungsverfahren entsprechen.

Die überwiegende Zahl von Bewerbungsverfahren werden heutzutage digital, bspw. mittels Onlinebewerbungsportalen oder E-Mail durchgeführt. Dazu scannt die Bewerberin bzw. der Bewerber seine Dokumente ein und stellt diese dem Adressaten elektronisch zur Verfügung. Diese Art der Übersendung entspricht der Textform. Deshalb ist es paradox bei der Zeugniserteilung auf die elektronische Form zurückzugreifen. Die wenigstens Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dürften über die notwendige Hardware zum Auslesen einer qualifizierten Unterschrift verfügen, wodurch dieses Verfahren unnötig kompliziert und teuer wird.

### **Zu Artikel 30, 51 – Steuerberatungsgesetz und Viertes Buch Sozialgesetzbuch**

Das Ziel des Gesetzentwurfs zur Vollmachtdatenbank der Steuerberater für die Sozialversicherung, die Qualität der Kommunikation zwischen den an den Verfahren der sozialen Sicherung Beteiligten wesentlich zu erhöhen und eine manuelle Erfassung von



Vollmachten und eine Mehrfachübermittlung durch die Arbeitgeber an die Sozialversicherungsträger zu vermeiden, ist vor diesem Hintergrund richtig.

Steuerberater übernehmen für eine Vielzahl von Arbeitgebern die Entgeltabrechnung für die Sozialversicherung und die damit verbundenen weiteren Melde-, Beitragsnachweis-, Bescheinigungs- und Antragspflichten. Zum Nachweis der Legitimation fordern die einzelnen Träger der sozialen Sicherung jeweils einen schriftlichen Nachweis der vorliegenden Vollmacht. Diese Vollmachten können als Dauervollmacht anerkannt werden, in anderen Fällen wird für jeden Geschäftsprozess eine neue Vollmacht angefordert. Dieser Verwaltungs- und Kostenaufwand soll durch die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen richtigerweise reduziert werden, auch wenn die intendierten Entlastungseffekte erst in Teilen ab dem Jahr 2028 (Erprobungsphase) und erst vollständig ab dem Jahr 2030 (Umsetzung) erreicht werden können. Der Vollständigkeit halber möchten wir darauf hinweisen, dass von der Nutzung der Vollmachtdatenbank der Steuerberater für die Sozialversicherung nur eine Teilmenge der Abrechnungsstellen von Entgeltabrechnungen in der Sozialversicherung und nicht alle Arbeitgeber betroffen sind. Der größere Teil nutzt eigene Entgeltabrechnungsprogramme oder verschiedene Finanzdienstleister, für diese wäre daher die Nutzung der Vollmachtdatenbank der Steuerberater für die Sozialversicherung nicht von Bedeutung. Folgerichtig würde damit ein weiteres Verfahren für die Abrechnungsstellen ohne Zugehörigkeit zum Berufsstand der Steuerberater benötigt werden. Das bedeutet wiederum, dass die Sozialversicherungsträger Vollmachten gegen zwei Systeme prüfen müssten.

Vor diesem Hintergrund sollten weitere Wege der Verfahrensvereinfachungen und Bürokratieentlastung für dieses Verfahren, die Nutzung bisheriger Verfahren und Datensätze im Beitrags- und Meldeverfahren und die Einbeziehung externer Finanzdienstleister geprüft werden.

#### **Zu Artikel 44 – Änderungen des Nachweisgesetzes (AÜG digitalisieren)**

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der erforderliche Nachweis anstatt durch einen schriftlichen Arbeitsvertrag durch einen in elektronischer Form (§ 126a BGB) geschlossenen Arbeitsvertrag bzw. Änderungsvertrag erbracht werden kann. In der betrieblichen Praxis wird diese Änderung keine Erleichterung bringen. Grund hierfür ist die mangelnde Verbreitung der elektronischen Signatur auf Arbeitnehmerseite. Dementsprechend wird es in den Personalabteilungen auch in Zukunft bei der bisherigen Praxis bleiben, den Nachweis in schriftlicher Form („Nassunterschriften“) zu erbringen.

Bundesminister Buschmann hat in einem Schreiben vom 21. März 2024 eine Koalitionseinigung zum Nachweisgesetz verkündet. Demnach soll der Nachweis der wesentlichen Vertragsbedingungen in Textform ermöglicht werden, sofern das Dokument für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zugänglich ist, gespeichert und ausgedruckt werden kann und der Arbeitgeber einen Übermittlungs- und Empfangsnachweis erhält. Wir fordern die Fraktionen im Deutschen Bundestag auf, diese Ankündigung im Gesetzgebungsprozess vollumfänglich umzusetzen.

Von den Erleichterungen wurden allerdings die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer explizit ausgenommen, die in Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen nach § 2a Abs. 1 Schwarz-ArbG tätig sind. Diese Ausnahme sollte gestrichen werden. Gerade in den Branchen, die unter das Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz fallen, wäre die Textform hilfreich. Zum einen würde die Textform die Kontrollen erleichtern. Derzeit können bei einer Baustellen- bzw. Betriebskontrolle Arbeitsverträge nicht kontrolliert werden, weil es keine Mitführungspflicht auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite gibt. Wenn ein Arbeitsvertrag in Textform geschlossen wird, bestünde zumindest technisch die Möglichkeit, dass in Kooperation mit dem Arbeitgeber auch vor Ort darauf zugegriffen werden kann.



In den Wirtschaftsbereichen oder Wirtschaftszweigen nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz sind über sieben Mio. Beschäftigte<sup>4</sup> tätig. Diese Beschäftigten werden von den Digitalisierungsmöglichkeiten bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen und Arbeitsbeziehungen ausgeschlossen. Mit Blick auf das Streben der Bundesregierung nach einer stärkeren Digitalisierung ist das bedauerlich. Das Festhalten an der Schriftform für einige Branchen würde bedeuten, dass notwendige Unterlagen gesondert aufbewahrt werden müssten, um sie dann unter Umständen bei angeforderten Übersendungen digital zur Verfügung zu stellen. Hier sind weitere und vor allem mutigere Schritte zu einer durchgreifenden Modernisierung -für die gesamte Wirtschaft- durch Digitalisierung notwendig.

Auch mit Blick auf den Fachkräftemangel wäre die Textform in allen Branchen wichtig und entspricht auch den Wunsch der Beschäftigten. Die betroffenen Branchen sind oftmals auf Fach- und Arbeitskräfte aus dem Ausland angewiesen. Dafür sind Unmengen an Nachweisen und Anträgen für Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis notwendig. Da ist das Nachweisgesetz nur eine weitere Hürde, die solche Verfahren verkompliziert und Fachkräften aus dem Ausland, die meist eine digitale Abwicklung gewöhnt sind, nur schwer zu vermitteln sind.

Gerade bei Änderungen im Bereich der Entgeltumwandlung führt die Schriftform und auch die eng limitierte elektronische Form nach § 126a BGB, die eine qualifizierte elektronische Signatur voraussetzt, zu einem hohen bürokratischen Aufwand, da Entgeltumwandlungsbeträge häufig -teilweise monatlich- geändert werden. Viele Unternehmen haben in den letzten Jahren zudem elektronische Mitarbeiterportale eingerichtet, um Beschäftigten den Überblick über ihre betriebliche Altersversorgung und die Anpassung von Sparbeiträgen zu erleichtern. Dieser richtige Weg sollte nicht durch das Festhalten an der Schriftform bzw. an der elektronischen Form gem. § 126a BGB konterkariert werden.

Ein positives Beispiel für umfangreiche Digitalisierung ist der Gesetzentwurf aus dem zum Berufsbildungsvalidierungs- und -digitalisierungsgesetz (BVaDiG). Dort ist geregelt, dass Ausbildungsverträge -und deren wesentlicher Inhalt- in Zukunft auch in Textform und nicht mehr ausschließlich in Schriftform geschlossen werden können (vgl. § 11 BBiG-E). Allerdings gilt diese Erleichterung für alle Wirtschaftsbereiche und Wirtschaftszweige, ohne Ausnahmen. Dies stellt für viele Auszubildende, aber auch Auszubildende eine sinnvolle Erleichterung dar und sollte auch für Arbeitsverträge und den Nachweis der wesentlichen Vertragsbedingungen übernommen werden.

Ebenso sollte § 12 Abs. 1 AÜG dahingehend geändert werden, dass zukünftig der Arbeitnehmerüberlassungsvertrag (statt in Schriftform) in Textform formwirksam geschlossen werden kann.

### **Zu Artikel 46 – Änderung des Arbeitszeitgesetzes**

Mit der vorgesehenen Änderung in § 16 Abs. 1 ArbZG wird eine notwendige Anpassung an die fortschreitende Digitalisierung in den Betrieben vorgenommen. Durch die Änderung können künftig die vorgeschriebenen Informationen über die im Betrieb bzw. der Dienststelle übliche Informations- und Kommunikationstechnik zur Verfügung gestellt werden. Eine Erleichterung für die Praxis durch den Wechsel von einer täglichen zu einer wöchentlichen Arbeitszeit wird allerdings versäumt. Eine solche Anpassung ist erforderlich vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, die die Wettbewerbsfähigkeit für die Betriebe auf der einen Seite und die die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für die Erwerbstätigen auf der anderen Seite immer herausfordernder macht. Dazu gehören weitgehende gesetzliche Öffnungsklauseln, um branchengerechte Ruhezeitregelungen vereinbaren zu können ebenso, wie die Umstellung von einer täglichen auf eine wöchentliche Höchstarbeitszeit. Darüber hinaus

---

<sup>4</sup> Deutscher Bundestag (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Mindestlöhne – Kontrollen der Finanzkontrolle Schwarzarbeit im Jahr 2020, Drucksache 19/27418.



sollte der Erhalt der Vertrauensarbeitszeit ohne eine bürokratische Aufzeichnungsverpflichtung sichergestellt werden.

### **Zu Artikel 48 – Änderung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes**

Die Anpassung der Formvorschriften im BEEG von Schriftform (§ 126 BGB) in Textform (§ 126b BGB) ist zu begrüßen. Konsequenterweise sollte auch das Schriftformerfordernis in § 16 Abs. 3 S. 2 in Textform geändert werden für Fälle, in denen der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin die vorzeitige Beendigung einer Elternzeit aus dringenden betrieblichen Gründen ablehnen möchte. So wird ein Gleichlauf mit den Regelungen im TzBfG hergestellt. Diese Anpassung sollte man dann auch in § 3 PflegeZG und § 2a FPfZG vornehmen.

Die heute bereits bestehende Regelung zur Textform bei Teilzeiten im TzBfG und die nunmehr richtigerweise beabsichtigte Anpassung im BEEG hinsichtlich der Anpassung der Arbeitszeiten sind als Willenserklärungen einer weniger strengen Form unterworfen als die bloße Mitteilung über die geänderten Arbeitsbedingungen – hier Arbeitszeiten. In korrekter Rechtsanwendung führt dies dazu, dass die rechtsgestaltenden Maßnahmen in Textform eine schriftliche Mitteilung zur Erfüllung des NachwG nach sich ziehen. Der Widerspruch zwischen diesen gesetzlichen Regelungen ist nicht nur Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern nicht zu erklären.

### **Zu Artikel 53 – Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch**

Die Abschaffung der Stichprobenprüfung von Einkünften aus Kapitalvermögen (§ 151 c SGB VI) bei der Grundrente ist geboten. Die Arbeitgeber haben bei Einführung der Grundrente gefordert, dass das Instrument der Grundrente zielgenau eingesetzt wird. Nun ergab sich aber, dass die Daten zu Kapitaleinkünften über die Datenmeldung des Bundeszentralamts für Steuern bereits mitgeliefert werden. Denn die meisten Kapitaleinkünfte werden bereits bei der Einkommenssteuererklärung mitgeteilt und sind damit registriert. Ein Verfahren nach § 151 c SGB VI würde ein komplett neues IT-Verfahren erfordern. Es bräuchte eine Abfrage nach der Anzahl der Konten beim jeweiligen Kreditinstitut. Bis dies technisch umgesetzt wäre, entstünde in der Umsetzung ein Bedarf von 140 vollzeitbeschäftigten Einheiten in der manuellen Sachbearbeitung mit Kosten von 18 Mio. € pro Jahr. Hier sind die Einführungskosten, die für eine technische digitale Lösung anfallen, noch gar nicht berücksichtigt. Auch wäre die aufwendige technische Umsetzung allein für das Verfahren nach § 151 c SGB VI. Denn bei anderen Leistungen kennt die Rentenversicherung keine Bedarfsprüfung und keinen Austausch mit Kreditinstituten. Auch den Kreditinstituten entstünde durch § 151 c SGB VI enormer Aufwand. Denn sie sind bei Anfragen der Rentenversicherung zu einzelnen Kontoauskünften verpflichtet. Ein solcher Aufwand bei der Rentenversicherung und bei den Kreditinstituten steht in keinem Verhältnis zu den wenigen Fällen, die hier noch entdeckt werden könnten. Dementsprechend ist die Abschaffung dieser Stichprobenprüfung gerechtfertigt, ohne dass das Instrument der Grundrente zum Gießkannenprinzip ausufert. Angesichts der vom Bundesrechnungshof scharf kritisierten Verwaltungskosten, die bei der Grundrente bei 31 % der Leistungsausgaben im Einführungsjahr lagen und normalerweise um die 1,3 % betragen, sind weitere Kosten, die keinen nennenswerten Vorteil bieten, zu vermeiden.



**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.