

## **5. Modul 1: Small Company Act – mehr Freiheit für kleine Unternehmen**

*„Manche Leute halten den Unternehmer für einen räudigen Wolf, den man totschiagen müsse. Andere sehen in ihm eine Kuh, die man ununterbrochen melken könne. Nur wenige erkennen in ihm das Pferd, das den Karren zieht.“  
(Winston Churchill)*

## **5.1. Zusammenfassung**

### **5.1.1. Ausgangslage**

Im Laufe der Projektarbeit beschäftigte sich die Kommission intensiv mit Klein- und mittelständischen Unternehmen. Sie waren es, die sich zu mehr als 95% an der Online-Umfrage beteiligten. Sie deckten 80% unserer persönlichen Interviews ab; sie waren in unseren Unternehmens-Hearings dominierend.

Unternehmer, die kleine und mittlere Unternehmen führen, sind das Rückgrat der bayerischen Wirtschaft. Allgemein wird ein Unternehmen dem Mittelstand zugerechnet, wenn es weniger als 500 Mitarbeiter hat. Diese Gruppe von Unternehmen sind eine zentrale Säule der deutschen Wirtschaft. Von den rund 2,9 Millionen Unternehmen haben 99% unter 500 Mitarbeiter. Diese Unternehmen beschäftigen rund 72% der Erwerbstätigen, bilden 83% der Lehrlinge aus und leisten ca. 49% der deutschen Bruttowertschöpfung.

In einer ersten Arbeitshypothese hat die Kommission die Grenze ebenfalls bei 500 Beschäftigten gezogen. Innerhalb dieser Gruppe ergaben sich aber bedeutsame Unterschiede in der Belastung durch bürokratische Hemmnisse nach der Größe:

So stellte die Kommission zum Beispiel fest, dass für Unternehmen bis einschließlich 20 Beschäftigte die Bürokratiekosten und die damit einhergehenden Opportunitätskosten häufig ein Existenzproblem darstellen – bei einer Umsatzrendite um 2% können Bürokratiekosten in ähnlicher Höhe in der Tat existenzbedrohend sein.

Bei Unternehmen mit um die 50 bis ca. 500 Beschäftigten fungiert die Bürokratie häufig nicht so sehr als Existenzproblem, sondern vielmehr als Wachstumsbremse.

Die Analyseergebnisse bei Großunternehmen (größer als 500 Mitarbeiter) überraschten weniger. Bürokratie stellt dort zwar ebenfalls ein Ärgernis dar, wird aber eher als ein „Kostenproblem“ empfunden. So haben die befragten Großunternehmen wie Siemens, BMW, Allianz etc. sich gegenüber der Bürokratieorganisation von Brüssel bis zur Kommune in gewisser Weise spiegelbildlich aufgestellt.

Ganz besonderes Augenmerk hat die Kommission deshalb den Kleinunternehmen gewidmet: Unternehmen bis einschließlich 20 Beschäftigte, die richtigerweise nicht mehr als Mittelstand bezeichnet werden kön-

nen, sondern – jedenfalls für die Arbeit der Kommission – als Kleinunternehmen bezeichnet werden. Diese Unternehmen sind prototypisch für das Handwerk, für den Gaststättenbetrieb, für den Einzelhandel, für das Transportgewerbe, aber auch in der Industrie für die Textilbranche, das Verlagswesen sowie für freie und beratende Berufsgruppen etc.

Nach Schätzungen der Kommission hat hier ein typisches Unternehmen bei zehn Beschäftigten eine Bruttolohnsumme von etwa 300.000 Euro. Der Gesamtumsatz beträgt um die 500.000 Euro und der Gewinn des Unternehmens um die 5.000 bis 10.000 Euro. Für diesen Gewinn arbeitet der Eigentümer des Unternehmens im Regelfall 12 bis 14 Stunden am Tag, nicht selten arbeitet er auch an den Wochenenden, verzichtet auf einen Großteil seines Urlaubs und hat eine personifizierte Verantwortung für das Geschäft, die ihn auch in der Freizeit nicht loslässt. Er muss die Unwägbarkeiten des Geschäftsablaufes (Krankheit einzelner Mitarbeiter, Ausfall einzelner Kunden, Verzögerungen in der Belieferung, Bauauflagen etc.) meist alleine abfedern, da er nicht auf einen Stab oder weitere Geschäftsführer zurückgreifen kann.

Beispielhaft beschrieb dies ein niederbayerischer Teilnehmer eines Hearings, der sagte, dass er sich 24 Stunden, sieben Tage in der Woche mit dem Unternehmenszweck identifiziere. Wenn er einen Mitarbeiter entlassen müsse, so habe er später häufig Begegnungen mit dem Entlassenen, die es ihm sehr schwer machten, die Entscheidung „sozial“ zu verarbeiten. Das Wohl und Wehe eines kleinen Unternehmens wie das seinige bewege nicht selten ein ganzes Dorf.

Dieser Unternehmertyp fühlt sich trotz der Mitgliedschaft in seinen Kammern und Verbänden (IHK, HWK etc.) nur unzureichend vertreten. Dieser Eigentümer-Unternehmer mit bis einschließlich 20 Mitarbeitern ist in den letzten Jahren in der korporatistischen Struktur unserer Gesellschaft zu kurz gekommen. Während er in der Vergangenheit klagte, individuell, meist verhalten, selten als Gruppe, wurde in den Gesprächen der Kommission deutlich, dass er vielfach kurz vor dem Aufgeben steht. So berichtete ein Unternehmer stellvertretend für viele, dass er das Geschäft aufgebe, weil es ein teures Hobby geworden sei, weil er nicht mehr bereit sei, Privatvermögen zuzuschießen und weil er mit den Unwägbarkeiten der aktuellen wirtschaftlichen Situation nicht mehr fertig werde.

Wenn es bei etablierten Unternehmen – wie derzeit bei vielen Handwerksbetrieben und Händlern – zur Betriebsschließung kommt, sind

diese meist für immer. Der Unternehmer zieht sich ins Privatleben zurück oder er versucht, wenn er jünger ist, ein „neues Leben“ als Angestellter.

Wer den dramatischen Rückgang der Selbstständigenzahlen und den damit verbundenen Verlust an Arbeitsplätzen beklagt, wird bei der Suche nach den Ursachen zuallererst auf die Rahmenbedingungen blicken, die für die Entscheidung maßgeblich sind, sich selbstständig zu machen und andere Menschen zu beschäftigen.

Ein wichtiges Problem der Kleinunternehmen ist sicher der Mangel an Liquidität. Dies wurde auch in vielen Interviews von den Unternehmern hervorgehoben. Viele Unternehmer bringen die zunehmenden Liquiditätsprobleme mit der Vorstellung des 2. Baseler Akkords („Basel II“) durch den Ausschuss für Bankaufsicht im Januar 2001 in Verbindung. Besonders für kleine und mittelständische Unternehmen ist es erheblich schwieriger geworden, von den Banken Kredite zu bekommen. Die Eigenkapitalanforderungen sowie veränderte Risikoabstufungen ergeben, dass insbesondere kleine und junge Unternehmen, die nicht über große finanzielle Polster verfügen, von den Banken de facto kein Geld bekommen – sei es Startup-Kapital oder seien es Überbrückungskredite.

Den Ergebnissen der Kommission zufolge ist das wichtigste Problem aber der Umgang mit der Bürokratie. Knapp 70% der Unternehmer mit bis einschließlich 20 Mitarbeitern, die an der Online-Umfrage der Kommission teilgenommen haben, sahen sich durch bürokratische Hemmnisse in ihrer unternehmerischen Freiheit stark eingeschränkt. Erst danach folgten mit großem Abstand andere Hemmnisse wie die schlechte Auftragslage (50%) und der Mangel an Liquidität/Finanzierung (45%).

Die Bürokratie hat ein Ausmaß erreicht, das vom Schritt in die Selbstständigkeit abhalten oder ein existierendes Unternehmen zur Aufgabe zwingen kann. Ein Kleinunternehmer hat die Bürokratiebelastung in der Online-Umfrage beispielhaft so beschrieben: „Die allgemeine Gesetzes- und Vorschriftenflut macht uns immer abhängiger von verschiedenen Beratern, vernichtet Zeit und Energie, die für die praktische Betriebsführung und fachliche Weiterbildung viel wichtiger wäre, vergällt einem die Lust, zusätzliche Mitarbeiter einzustellen. Wir haben einfach das Gefühl, dass dies Methode hat: Hinter jedem Gesetz und jeder Vorschrift steht ein Verwaltungsapparat, der um seine Existenzsicherung bemüht ist, und dies wird (verklausuliert und verschanzt hinter manchem faden-scheinigen Argument wie EU, ISO-Zertifizierung etc.) weit gehend auf

unserem Rücken ausgetragen. Wir fühlen uns hier oft im Stich gelassen und das macht die Stimmung, die jetzt überall so bejammert wird.“

Gerade Kleinunternehmern drohen an den bürokratischen und regulierenden Hemmnissen zu scheitern. Im Gegensatz zu größeren Unternehmen verfügen sie in der Regel weder über genügend Know-how noch über die personellen Ressourcen, die bürokratischen Lasten neben ihren eigentlichen Kernaufgaben selbst schultern zu können. Oft fehlen auch die finanziellen Mittel, um auf externe Hilfen ausweichen zu können.

Die Kommission hat es sich deshalb im Verlaufe ihrer Arbeit zur Aufgabe gemacht, besonders diesem Unternehmenstypus (bis einschließlich 20 Beschäftigte) ihre Aufmerksamkeit zu widmen. Die Kommission hält es für zentral, dieser Gruppe besondere Aufmerksamkeit zu schenken, da die Fortexistenz dieser Unternehmensgruppe und womöglich auch die Chance eines weiteren Ausbaus ihrer Beschäftigtenzahlen durch eine beherzte Rückführung regulativer und bürokratischer Belastungen ganz entscheidend beeinflusst werden können.

### **5.1.2. Zielsetzung**

Vorrangiges Ziel muss es sein, Kleinunternehmen bis zu einem Schwellenwert von 20 Mitarbeitern (beziehungsweise ausnahmsweise auch nach anderen geeigneten Kriterien) grundlegend zu entlasten, um bestehende Unternehmen vom Aufgeben abzuhalten beziehungsweise neue Märkte und Beschäftigungen zu erschließen und Neugründungen wieder attraktiver zu machen.

### **5.1.3. Ausgestaltung**

Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt die Kommission umfassende Entlastungen für Kleinunternehmen bis einschließlich 20 Mitarbeiter vor.

Bei der Berechnung dieses Schwellenwerts sind Teilzeitbeschäftigte in Vollzeitäquivalenten („pro rata“) zu berücksichtigen; Ausbildungsverhältnisse bleiben unberücksichtigt.

Die wichtigsten Ansätze sind:

- **Entlastung beim Kündigungsschutz:** Die Anwendbarkeit des Kündigungsschutzgesetzes wird von derzeit mehr als fünf auf mehr als 20 Mitarbeiter erhöht; Kleinbetriebe werden dadurch von den Anforderungen des sozialen Kündigungsschutzrechts entlastet.

- **Freistellung vom Teilzeit- und Befristungsgesetz:** Der Anspruch der Arbeitnehmer auf individuell gestaltete Arbeitszeit wird auf Arbeitgeber jenseits des Schwellenwerts beschränkt; die Möglichkeiten zur sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverhältnissen werden ausgeweitet.
- **Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts:** Kleinunternehmen erhalten die Möglichkeit, die werktägliche Arbeitszeit künftig auf bis zu zwölf Stunden zu verlängern; freiwillige Mehrarbeit der Mitarbeiter wird generell, das heißt ohne Höchstgrenze, von den Sanktionen des Arbeitszeitgesetzes ausgenommen.
- **Freistellung von den Detailregelungen der Arbeitsstättenverordnung:** Kleinunternehmen werden von sämtlichen Detailregelungen der Arbeitsstättenverordnung freigestellt; deren Steuerungsleistung übernehmen (existierende) Generalklauseln, begleitet von einer groben behördlichen Missbrauchskontrolle.
- **Entlastung bei der betrieblichen Mitbestimmung:** Kleinbetriebe bis einschließlich 20 Arbeitnehmer werden von der Anwendbarkeit des Betriebsverfassungsgesetzes ausgenommen.
- **Lösungsmöglichkeiten von der Tarifbindung:** Die Fortwirkung der Tarifbindung sollte generell abgeschafft werden; betriebliche Bündnisse für Arbeit sollten unabhängig von den Regelungen eines Tarifvertrags stets zulässig sein.
- **Optionales Abbuchungsverfahren für Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge:** Kleinunternehmer sollten die Möglichkeit erhalten, an einem zentralen Abbuchungsverfahren für Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge teilzunehmen, und dadurch von deren Berechnung entlastet werden.
- **Einnahmen- und Ausgabenrechnung statt Bilanzierungspflichten:** Unternehmen mit bis zu 1 Millionen Euro Jahresumsatz beziehungsweise bis zu 100.000 Euro Jahresgewinn sollten künftig von den steuerlichen Buchführungspflichten freigestellt werden. Als Jahresabschluss genügt damit wahlweise eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Überschussrechnung.

Die im Folgenden detailliert beschriebenen Entlastungen für Kleinunternehmen verfolgen – bereits jede für sich genommen – wichtige Ziele. Sie steuern regulativen und bürokratischen Fehlentwicklungen der vergangenen Jahre und Jahrzehnte entgegen, die der aktuellen wirtschaftli-

chen Situation von Kleinunternehmen nicht mehr angemessen sind. In der Summe aber sind sie ein Sonderrecht für Kleinunternehmen, eine Art „**Wirtschaftsrecht light**“, das speziell Kleinunternehmen entlastet und gerade dieser in Bedrängnis geratenen Gruppe wirtschaftliche Perspektiven zurückgeben und sie zum Weitermachen ermutigen beziehungsweise Neugründungen anstoßen soll.

Die Kommission empfiehlt, nach geeigneten Möglichkeiten zu suchen, dieses Sonderrecht für Kleinunternehmen im Interesse einer größeren Transparenz und besseren Handhabbarkeit als „**Small Company Act**“ zu kodifizieren.

Darüber hinaus sorgen natürlich auch viele andere Vorschläge der Kommission wie beispielsweise die Befreiung von statistischen Auskunftspflichten sowie eine deutliche Entlastung bei technischen Betriebsprüfungen und Kontrollen für zusätzliche Entlastungen von Kleinunternehmen.

#### **5.1.4. Auswirkungen**

Die Kommission erwartet von diesen Maßnahmen nicht nur eine dramatische Entlastung der Kleinunternehmen und -betriebe von regulatorischen Hemmnissen, die das Überleben bestehender Unternehmen auf Dauer sicherstellen kann und Neugründungen wirtschaftlich attraktiver macht. Sie hofft, vor allen Dingen auch ein deutliches Zeichen zu setzen, das dazu beiträgt, den Stellenwert des Unternehmers in der Gesellschaft wieder ins rechte Licht zu rücken und die gedrückte Stimmung in der Unternehmerschaft aufzuhellen, die beispielhaft von einem Unternehmer in der Online-Befragung wie folgt beschrieben wurde:

„Nach drei Jahren Unternehmergehen, davon zwei Jahre mit Schlaflosigkeit, Zähne-Zusammenbeißen, 60-Stunden-Wochen, Einschränkungen der Familie, Urlaubslosigkeit (zehn Tage in zwei Jahren) wird man hart und erwartet eigentlich nix mehr, schon gar keinen Dank oder Belobigung, ich habe es ja freiwillig angefangen. Kein Unternehmer, den ich kenne, erwartet Dankesadressen, Orden oder Liebesschwüre. Nur Respekt erwarten wir, wie jeder freie Bürger. Respekt für den Mut, ein Risiko auf sich zu nehmen, Arbeitsplätze zu schaffen, nicht zu jammern, sondern zu handeln. Im heutigen Deutschland gibt es für mutige, risikobereite Menschen, die Arbeitsplätze schaffen, keinen Respekt, sondern nur vorausseilenden Neid. Aber das ist eine Aufgabe, die man nicht mit einer Deregulierungskommission erledigen kann.“

Im Rahmen ihrer Arbeit hat die Kommission eine Vielzahl solcher sehr bitteren Aussagen gesammelt. Angesichts der vielfach verkannten Bedeutung dieser Gesellschaftsgruppe für das wirtschaftliche Wohlergehen will die Kommission mit dem „Small Company Act“ hier nachhaltig entgegensteuern. Ohne die Bedeutung der folgenden Module zu schwächen, kann das hier postulierte „Wirtschaftsrecht light“ für Kleinunternehmen als das Herzstück der Kommissionsempfehlungen gelten.

## **5.2. Entlastungen beim Kündigungsschutz**

### **5.2.1. Ausgangslage**

Betriebsbedingte Kündigungen sind für kleine Unternehmen ein kaum mehr kalkulierbares und zum Teil existenzgefährdendes Risiko angesichts eines weit reichenden sozialen Kündigungsschutzrechts, das die arbeitsgerichtliche Rechtsprechung seit Jahrzehnten weiter ausgeformt und ausdifferenziert hat.

Nach geltendem Recht ist die betriebsbedingte Kündigung eines Arbeitnehmers, dessen Arbeitsverhältnis in demselben Betrieb länger als sechs Monate bestanden hat, in Betrieben mit in der Regel mehr als fünf Arbeitnehmern unwirksam, sofern Weiterbeschäftigungsmöglichkeiten in demselben Betrieb oder einem anderen Betrieb des Unternehmens bestehen. Die Kündigung ist ferner unwirksam, wenn der Arbeitgeber bei der Auswahl der zu kündigenden Arbeitnehmer soziale Kriterien wie Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter und familiäre Verhältnisse nicht ausreichend berücksichtigt hat. Unabhängig davon ist die Kündigung unwirksam, wenn der Arbeitgeber die Sozialauswahl unzutreffend beziehungsweise nicht ausreichend begründet. Die Rechtsprechung hat zu all diesen Kriterien in über drei Jahrzehnten eine mittlerweile ausufernde Kasuistik entwickelt.

Sozial unwirksame betriebsbedingte Kündigungen können den Arbeitgeber erheblich belasten. Sofern der Arbeitnehmer die Unwirksamkeit der Kündigung innerhalb von drei Wochen gerichtlich geltend macht, muss der Arbeitgeber ihn grundsätzlich weiterbeschäftigen. Dieser Anspruch ist nur dann ausgeschlossen, falls die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses unzumutbar ist. In diesem Fall steht dem Arbeitnehmer eine Abfindung zu, über dessen Höhe das Arbeitsgericht nach billigem Ermessen entscheidet. Vor allem aber schuldet der Arbeitgeber im Falle einer sozial unwirksamen Kündigung bis zur rechtskräftigen Gerichtsentscheidung den vereinbarten Arbeitslohn. Da ein Rechtsstreit vor dem Arbeitsgericht bis zu einem Jahr oder länger dauern kann, kann sich der Nachzahlungsbetrag des Arbeitgebers je gekündigtem Arbeitnehmer durchaus auf ein Jahresgehalt oder mehr belaufen. Von diesem Betrag wiederum erhält der Arbeitnehmer nur die Differenz zwischen Lohnanspruch und ausgezahltem Arbeitslosengeld (bei einer Nachzahlungspflicht des Arbeitgebers in Höhe von 50.000 Euro also möglicherweise nur wenige

tausend Euro). Der ökonomische Nutzen steht daher selten in einem vernünftigen Verhältnis zu den Lasten.

Die aktuell gültigen Regelungen des allgemeinen Kündigungsschutzes erschweren besonders das unternehmerische Handeln von Kleinbetrieben. Unternehmen mit mehr als fünf Arbeitnehmern können angesichts der Hürden des Kündigungsschutzes auf Auftrags- und Umsatzrückgänge nur sehr schwerfällig und nur selten wirtschaftlich angemessen reagieren. Der Unternehmer hat nicht die Möglichkeit, in wirtschaftlichen Krisensituationen auf die Leistungsträger im Betrieb zu setzen und sich von weniger leistungsstarken Mitarbeitern zu trennen, wenn dies den Kriterien der Sozialauswahl widerspricht. Aber gerade Kleinunternehmer sind häufig eher als größere Unternehmen gezwungen, auf wechselnde wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Auftragslagen auch rasch mit Personalabbau zu reagieren.

Die von der Rechtsprechung immer feiner gesponnenen Kriterien der Sozialauswahl und die Begründungsanforderungen sind mittlerweile so differenziert und komplex, dass sie ein Kleinunternehmer kaum mehr überschauen, geschweige denn handhaben kann. Er wird sich entweder von vornherein rechtskundiger, aber auch kostenträchtiger professioneller Hilfe bedienen. Oder er geht das Risiko ein, mit der Kündigung vor dem Arbeitsgericht zu unterliegen und Lohnnachzahlungen sowie Abfindungen in einer Größenordnung zu zahlen, die seine jährliche Gewinnerwartung deutlich übersteigen können.

Im ländlichen Raum unterliegen Kleinunternehmen zudem sehr starken sozialen Kontrollmechanismen. Sie werden vom Kündigungsrecht deshalb ohnehin erst Gebrauch machen, wenn die wirtschaftlichen Spielräume absolut ausgereizt sind, eine Kündigung also wirtschaftlich unabwendbar ist. Gerade in diesen Situationen, in denen der Arbeitgeber wirtschaftlich mit dem Rücken zur Wand steht, ist das geltende Kündigungsschutzrecht für Kleinunternehmen existenzgefährdend.

Die Schlussfolgerungen haben zahlreiche Kleinunternehmer in Interviews und bei der Online-Umfrage deutlich beschrieben: „Wir würden gern zusätzliche Leute anstellen, wenn wir die Chance hätten, in weniger guten Geschäftsperioden auch wieder Mitarbeiter entlassen zu können. Aber unter den vorhandenen Regelungen ‚fahren‘ wir lieber jeden Mitarbeiter mit 150%, als einen neuen Mitarbeiter einzustellen, von dem wir nicht sicher sind, ob er in zwei, drei Jahren noch erforderlich ist. Kündigungsschutz verhindert definitiv Neueinstellungen.“

## **5.2.2. Zielsetzung**

Angesichts des dringenden Handlungsbedarfes empfiehlt die Kommission, Kleinbetriebe bis einschließlich 20 Arbeitnehmer von den dargestellten Unwägbarkeiten des sozialen Kündigungsschutzrechts zu entlasten.

## **5.2.3. Ausgestaltung**

Der Anwendungsbereich der entsprechenden Vorschriften des Kündigungsschutzgesetzes soll deshalb auf eine Betriebsgröße ab 20 Arbeitnehmer angehoben werden. Kleinbetriebe unterhalb des Schwellenwerts können dann auf Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen flexibler reagieren. Sie sind den Unwägbarkeiten und finanziellen Risiken des Kündigungsschutzrechts nicht mehr ausgeliefert.

Betriebe über dem Schwellenwert von 20 Arbeitnehmern sind in der Personalbewirtschaftung in der Regel flexibler und können die Anforderungen des sozialen Kündigungsschutzes besser abfedern. Sie verfügen überdies auch eher über professionelle Kompetenzen in der Personalverwaltung (Personalabteilung), können also auch die formalen Auswahl- und Begründungsanforderungen des allgemeinen Kündigungsschutzes leichter schultern. In der Abwägung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen erscheinen die Kündigungsschutzvorschriften für größere Betriebe mit 20 und mehr Arbeitnehmern eher hinnehmbar.

## **5.2.4. Umsetzung**

Die Anhebung des Schwellenwerts für den sozialen Kündigungsschutz fällt in die Regelungszuständigkeit des Bundesgesetzgebers. Die Kommission empfiehlt der Bayerischen Staatsregierung eine entsprechende Bundesratsinitiative.

## **5.3. Freistellung vom Teilzeit- und Befristungsgesetz**

### **5.3.1. Ausgangslage**

Nach aktueller Rechtslage haben Arbeitnehmer einen Anspruch darauf, ihre vertraglich vereinbarte Arbeitszeit verringern zu dürfen, sofern betriebliche Gründe nicht entgegenstehen. Diesen Rechtsanspruch gewährt das am 1. Januar 2001 in Kraft getretene Teilzeit- und Befristungsgesetz des Bundes. Die Regelungen gelten für Arbeitnehmer, die sich länger als sechs Monate in einem festen Arbeitsverhältnis befinden. Teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer, die ihren Wunsch nach Verlängerung ihrer vertraglich vereinbarten Arbeitszeit angezeigt haben, hat der Arbeitgeber bei der Besetzung eines entsprechenden freien Arbeitsplatzes bei gleicher Eignung bevorzugt zu berücksichtigen, es sei denn, dass dringende betriebliche Gründe oder Arbeitszeitwünsche anderer Teilzeitbeschäftigter entgegenstehen. Andererseits kann ein Arbeitgeber seine Mitarbeiter nicht zwingen, von einem Vollzeit- in ein Teilzeitarbeitsverhältnis zu wechseln oder umgekehrt. Eine damit motivierte Kündigung wäre unwirksam.

Sachgrundlose Befristungen eines Arbeitsverhältnisses lässt das Gesetz heute nur bis zur Höchstdauer von zwei Jahren zu. Wird das Arbeitsverhältnis nach Ablauf der Zeit, für die es eingegangen ist, oder nach Zweckerreichung fortgesetzt, gilt es als auf unbestimmte Zeit verlängert, wenn der Arbeitgeber nicht unverzüglich widerspricht. Ist die Befristung rechtsunwirksam, fingiert das Gesetz ebenfalls eine unbefristete Geltung des Arbeitsvertrags.

Die Ansprüche der Arbeitnehmer auf eine individuelle Gestaltung ihrer Arbeitszeit können gerade in Kleinunternehmen zu einem eklatanten Konflikt mit betrieblichen Notwendigkeiten führen. Dies beeinträchtigt Kleinunternehmen mit ihrer ohnehin begrenzten Personaldecke und stark eingeeengten Spielräumen erheblich. Das Unternehmen kann dem Arbeitnehmer zwar theoretisch betriebliche Bedürfnisse entgegenhalten; für deren Vorliegen trägt es aber die Beweislast und damit letztlich das Durchsetzungsrisiko.

Im Übrigen sind die im Teilzeit- und Befristungsgesetz festgeschriebenen Rechtsansprüche geeignet, das eher persönliche und durch gegen-

seitige Rücksichtnahme und Entgegenkommen geprägtes Betriebsklima in Kleinunternehmen zu verrechtlichen und zu beschädigen und gegebenenfalls durch ein juristisches „Powerplay“ zwischen Anwälten zu ersetzen. Diese Rechtsansprüche wirken deshalb auch aus Arbeitnehmer-sicht oft kontraproduktiv.

Die bisherigen Erfahrungen deuten an, dass ein Gesetz – in guter Absicht – gemacht worden ist, dessen Handhabung in der Praxis erheblichen bürokratischen Aufwand ohne sinnvollen Nutzen stiftet. Viele Interviewpartner beklagten die damit einhergehende Verrechtlichung und Verkomplizierung der Arbeitsbeziehungen. Ein Unternehmer in der Online-Umfrage fragte etwa: „Was soll das Recht auf Teilzeit? Jedes Unternehmen wird einen guten Mitarbeiter, wenn irgend möglich, auch in Teilzeit halten. Der rechtliche Anspruch auf Teilzeit fördert lediglich eine völlig unnötige Polarisierung zwischen Unternehmer und Beschäftigten. Die Leidtragenden sind die Beschäftigten.“

Aufgrund der Fremdbestimmung durch das Teilzeit-/Befristungsgesetz können Kleinunternehmen nicht flexibel und rasch genug auf veränderte wirtschaftliche Rahmenbedingungen und schwankende Auftragslagen reagieren. Dieser Effekt wird selbst durch eine Lockerung des Kündigungsschutzes nur teilweise behoben.

### **5.3.2. Zielsetzung**

Die Kommission empfiehlt, Kleinunternehmen bis einschließlich 20 Arbeitnehmer generell von den Regelungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes freizustellen.

### **5.3.3. Ausgestaltung**

Der Anwendungsbereich dieses Gesetzes ist für Kleinunternehmen entsprechend einzuschränken.

Damit wird der Anspruch der Arbeitnehmer nach individuell gestalteter Arbeitszeit und möglichst unbefristeten, auf Dauer angelegten Arbeitsverhältnissen auf Unternehmen beschränkt, die dank ihrer Personalausstattung beim Personaleinsatz flexibler reagieren und auf individuelle Interessen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eher Rücksicht nehmen können, ohne dabei betriebliche Interessen hintanstellen zu müssen.

Gleichzeitig werden die Möglichkeiten zur sachgrundlosen Befristung von Arbeitsverhältnissen für Kleinunternehmen ausgeweitet.

#### **5.3.4. Umsetzung**

Eine Freistellung von Kleinunternehmen bis einschließlich 20 Arbeitnehmer von der Geltung des Teilzeit- und Befristungsgesetzes liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Kommission empfiehlt der Bayerischen Staatsregierung eine entsprechende Bundesratsinitiative.

## **5.4. Flexibilisierung des Arbeitszeitrechts**

### **5.4.1. Ausgangslage**

Das Arbeitszeitrecht gibt relativ starre Regeln für die werktägliche Arbeitszeit vor. Nach geltender Rechtslage ist die werktägliche Arbeitszeit auf höchstens acht Stunden, das heißt in der Woche auf höchstens 48 Stunden begrenzt. Eine Verlängerung auf maximal zehn Stunden je Werktag ist zulässig, wenn innerhalb von sechs Kalendermonaten oder innerhalb von 24 Wochen im Durchschnitt acht Stunden werktäglich nicht überschritten werden. Darüber hinausgehende Verlängerungen der werktäglichen Arbeitszeit sind nur in außergewöhnlichen Fällen und Notsituationen zulässig.

Auftragsbedingte Engpässe können vielfach in Kleinunternehmen mit der vorhandenen Belegschaft auf der Grundlage des geltenden Arbeitszeitrechts nicht angemessen bewältigt werden. Dem Arbeitgeber steht es natürlich offen, den zusätzlichen Arbeitskräftebedarf über Neueinstellungen zu decken, was durchaus im Sinne des Gesetzgebers wäre. Für viele Unternehmen ist dies bei stark schwankenden Auftragslagen aber zu riskant angesichts eingeschränkter Befristungsmöglichkeiten und des Kündigungsschutzes. Die Beschäftigung von Leiharbeitnehmern könnte hier zwar ein Ausweg sein. Doch diese Lösung hat nach Einschätzung der befragten Unternehmer den Nachteil, dass Leiharbeitnehmer häufig in fachlicher Hinsicht nicht mit der Stammsbelegschaft mithalten können und dass die bürokratischen Umstände der Leiharbeitsverpflichtung äußerst kompliziert sind.

In der Praxis hat die Belegschaft in Kleinunternehmen für das Dilemma des Arbeitgebers Verständnis. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter helfen häufig freiwillig, auftragsbedingte Engpässe zu bewältigen. Das Arbeitszeitrecht spielt für sie hierbei keine Rolle, wie der Kommission in Interviews und Unternehmens-Hearings mehrfach bestätigt wurde: „Die Arbeitszeitordnung ist völlig veraltet und hat in unserem Bereich praktisch keine Bedeutung mehr. In Kleinbetrieben ist Flexibilität bei der Arbeitszeit ein Muss, und das wissen die Mitarbeiter.“

Dieses pragmatische Vorgehen ist für den Arbeitgeber rechtlich äußerst risikoreich. Dazu ein Blick in die einschlägigen Bußgeld- und Strafvorschriften: Wer zum Beispiel einen Arbeitnehmer über die Grenzen der zulässigen Arbeitszeit hinaus beschäftigt und dies „beharrlich wieder-

holt“, hat mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit einer Geldstrafe zu rechnen. Der Unternehmer steht „mit einem Fuß im Gefängnis“, wie ein Teilnehmer der Online-Umfrage zu Recht befürchtet.

### **5.4.2. Zielsetzung**

Angesichts dieses Auseinanderklaffens von unternehmerischen Zwängen in Kleinunternehmen und geltender Rechtslage ist dringend Handeln geboten.

Die zulässige werktägliche Arbeitszeit für Kleinbetriebe bis einschließlich 20 Arbeitnehmer muss flexibler gestaltet werden. Damit sollen Kleinunternehmen mit geringen personellen Spielräumen künftig auf Auftragschwankungen angemessen reagieren können. Die Rechtslage soll den im Betriebsalltag anerkannten und praktizierten Bedürfnissen angepasst werden.

### **5.4.3. Ausgestaltung**

Die Kommission schlägt vor, Kleinunternehmen bis einschließlich 20 Arbeitnehmer die Möglichkeit einzuräumen, die werktägliche Arbeitszeit statt auf derzeit bis zu zehn Stunden künftig auf bis zu zwölf Stunden zu verlängern. Gesundheitliche Gefährdungen der Arbeitnehmer dürften durch diese zusätzlich möglichen Stunden per se nicht zu befürchten sein. Davon geht offensichtlich auch der Gesetzgeber aus, der in bestimmten Branchen sogar noch längere werktägliche Arbeitszeit zulässt. Freiwillige Mehrarbeit sollte generell, das heißt ohne Höchstgrenze, von den gesetzlichen Sanktionen der Bußgeld- und Strafvorschriften des Arbeitszeitgesetzes ausgenommen werden.

Hilfsweise empfiehlt die Kommission, die Ausnahmemöglichkeiten nach § 13 f. Arbeitszeitgesetz entweder im Gesetz selbst zu erweitern oder über Verordnungsermächtigungen in die Regelungskompetenz der Länder zu geben.

### **5.4.4. Umsetzung**

Die vorgeschlagenen Änderungen des Arbeitszeitgesetzes liegen in der Regelungszuständigkeit des Bundesgesetzgebers. Die Kommission empfiehlt der Bayerischen Staatsregierung eine entsprechende Bundesratsinitiative.

## **5.5. Freistellung von den Regelungen des Arbeitsstättenrechts**

### **5.5.1. Ausgangslage**

Die rechtlichen Anforderungen an Arbeitsstätten, Gaststätten und Verkaufsstätten sowie deren Ausstattung sind äußerst fassettenreich und detailliert geregelt. Die Regelungen geben teilweise bis in kleinste Einzelheiten vor, wie Arbeitsstätten zu belüften, zu beheizen und zu beleuchten sind. Es wird festgelegt, welche Beschaffenheit Böden, Wände, Decken, Fenster und Türen aufweisen müssen. Darüber hinaus existieren detaillierte Anforderungen beispielsweise an Arbeits-, Pausen-, Bereitschafts-, Liege-, Umkleide-, Wasch-, Toiletten- und Sanitärräume. Hier wird teilweise zentimetergenau definiert, welche Abmessungen je nach Arbeitnehmerzahl, täglicher Beschäftigungsdauer, Grundfläche und Raumausstattung eingehalten werden müssen. Die Vorgaben reichen vom geforderten Mindestabstand zwischen Bürostuhl und Wand über die Notwendigkeit vollständig getrennter Sanitärräume für mehr als fünf männliche und weibliche Mitarbeiter bis zu den Raumtemperaturen für Verkaufsräume (19 °C), Büros (20 °C) und Aufenthaltsräume einschließlich Toiletten (21 °C).

Oft sind auf eine Betriebsstätte mehrere Vorschriften anwendbar, in denen gleiche Sachverhalte unterschiedlich geregelt sind. Ein Beispiel: Die geforderte Raumhöhe beträgt nach der bayerischen Bauordnung 2,40 m, nach der Arbeitsstättenverordnung 2,50 m. Was konkret gilt, wissen oft nur Spezialisten. In Extremfällen ergeben sich für ein und dasselbe Betriebsgebäude nicht nur unterschiedliche, sondern sogar einander widersprechende Anforderungen. So hat der Boden einer Arbeitsstätte einerseits rutschfest zu sein, was grundsätzlich eine raue Oberfläche bedingt, im Lebensmittelbereich muss er aber zugleich hygienisch und leicht zu reinigen sein, was wiederum eine möglichst glatte Oberfläche nahe legt.

Ausnahmen von den Detailanforderungen der Arbeitsstättenverordnung können nur zugelassen werden, wenn der Arbeitgeber eine andere, ebenso wirksame Maßnahme trifft. Weitere Ausnahmen sind möglich, wenn die Durchführung einer Vorschrift im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde und die Ausnahme mit dem Schutz der Arbeitnehmer vereinbar ist. Dies eröffnet zwar die Möglichkeit, auf die

konkreten Umstände und Bedürfnisse des jeweiligen Betriebes einzugehen und die detaillierten Anforderungen des Arbeitsstättenrechts etwas verträglicher zu gestalten. Über die Zulässigkeit von Ausnahmen ist aber für jede Vorschrift gesondert zu entscheiden. Die Entscheidung liegt im Ermessen der zuständigen Behörde, das der jeweilige Behördenmitarbeiter je nach Praxisverständnis und Flexibilität durchaus unterschiedlich handhabt.

Das Arbeitsstättenrecht ist somit ein Musterbeispiel für normative Regelungswut und überbordende Bürokratie. Die unübersichtlichen Detailvorschriften sind in der Summe auch für Fachleute kaum mehr handhabbar. Sie sind erst recht für die Betriebe ein undurchdringliches Regelungsgestrüpp. Hinzu kommen inhaltliche Ungereimtheiten oder sogar Widersprüche, die auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bedenklich erscheinen. Das rechtlich Geforderte ist kaum erkennbar. Die Möglichkeit einer Ausnahmeregelung hilft allenfalls punktuell und ist kaum verlässlich kalkulierbar.

Das Arbeitsstättenrecht trifft Kleinunternehmen mit ihren geringeren Ressourcen und Handlungsspielräumen besonders. Ihre betrieblichen Aktivitäten finden oft in bereits vorhandenen Gebäuden statt; sie haben sich nach den gegebenen Realitäten zu richten. Und gerade in der Startphase müssen diese Unternehmen ihre finanziellen und personellen Ressourcen auf die Kernaufgaben konzentrieren.

### **5.5.2. Zielsetzung**

Die Kommission empfiehlt, Kleinunternehmen bis einschließlich 20 Arbeitnehmer von den Detailregelungen der Arbeitsstättenverordnung freizustellen.

### **5.5.3. Ausgestaltung**

Kleinbetriebe sollen generell von sämtlichen Detailregelungen der Arbeitsstättenverordnung freigestellt werden. Die Steuerungsleistung der bisherigen Detailvorschriften übernehmen (existierende) Generalklauseln. Diese verpflichten den Arbeitgeber, die Arbeitsstätte nach den allgemein anerkannten sicherheitstechnischen, arbeitsmedizinischen und hygienischen Regeln sowie den sonstigen gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen einzurichten und zu betreiben. Diese Generalklauseln fördern die Eigenverantwortung und ermöglichen intel-

ligente Innovationen/Lösungen. Begleitend ist eine grobe Missbrauchskontrolle durch die verantwortliche Behörde vorzusehen.

Hilfsweise regt die Kommission an, die bereits nach geltender Rechtslage bestehenden Ausnahmemöglichkeiten für Kleinunternehmen zu erweitern und auch im Vollzug verlässlicher zu machen, zum Beispiel indem normativ festgeschrieben wird, dass beim Kriterium der unverhältnismäßigen Härte die Betriebsgröße maßgeblich zu berücksichtigen ist.

#### **5.5.4. Umsetzung**

Die vorgeschlagenen Änderungen der Arbeitsstättenverordnung liegen in der Regelungszuständigkeit der Bundesregierung (Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen). Die Kommission empfiehlt der bayerischen Staatsregierung, sich bei der Bundesregierung für eine entsprechende Änderung einzusetzen.

## **5.6. Entlastung bei der betrieblichen Mitbestimmung**

### **5.6.1. Ausgangslage**

Nach geltender Rechtslage sind Betriebe mit in der Regel mindestens fünf ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern, von denen mindestens drei wählbar sind (das heißt mindestens sechs Monate dem Betrieb angehören), betriebsratsfähig.

Die betriebliche Mitbestimmung belastet Kleinbetriebe erheblich, weil markt- und auftragsbedingt notwendige unternehmerische Entscheidungen durch den Betriebsrat verzögert oder behindert werden können. Zum Teil kann dadurch sogar die Existenz der Unternehmen auf dem Spiel stehen. Nach Ansicht vieler Unternehmer hat die Novellierung der Mitbestimmung im Jahr 2001 keine Verbesserung, sondern lediglich einen Zuwachs an Bürokratie mit sich gebracht. Stellvertretend für viele hat sich ein Teilnehmer der Online-Umfrage so geäußert: „Gerade in kleinen Unternehmen wie dem meinen, wo der tägliche direkte Kontakt zwischen Unternehmer und Mitarbeiter gegeben ist, sind viele Regelungen der betrieblichen Mitbestimmung geradezu absurd und reine Zeitverschwendung.“

### **5.6.2. Zielsetzung**

Ziel muss es sein, Kleinunternehmen bis einschließlich 20 Arbeitnehmer auch im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung zu entlasten.

### **5.6.3. Ausgestaltung**

Die Kommission empfiehlt, Betriebe bis einschließlich 20 Arbeitnehmer von der Betriebsratsfähigkeit auszunehmen, das heißt den einschlägigen Schwellenwert des Betriebsverfassungsgesetzes auf Betriebe mit in der Regel mehr als 20 ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern anzuheben (von denen mindestens zehn wählbar sind).

Eine entsprechende Anhebung des Schwellenwerts erscheint mit Blick auf die Besonderheiten von Kleinunternehmen vertretbar und dürfte das Interesse der Belegschaft nicht gefährden, im Betrieb Mitsprache zu haben.

#### **5.6.4. Umsetzung**

Die vorgeschlagene Änderung des Anwendungsbereichs des Betriebsverfassungsgesetzes liegt in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Kommission empfiehlt der Bayerischen Staatsregierung eine entsprechende Bundesratsinitiative.

## **5.7. Lösungsmöglichkeiten von der Tarifbindung**

### **5.7.1. Ausgangslage**

Nach geltendem Tarifrecht bleibt die Tarifbindung eines Arbeitgebers so lange bestehen, bis der Tarifvertrag endet – auch wenn der Arbeitgeber zwischenzeitlich aus dem Arbeitgeberverband ausgetreten ist. Diese Fortwirkung der Tarifbindung hat zur Folge, dass Arbeitgeber kaum eine realistische Chance haben, sich insbesondere bei Manteltarifverträgen von der Tarifgebundenheit zu befreien, weil diese Tarifverträge in der Regel sehr lange Laufzeiten haben und nur selten gekündigt werden. So kann es zum Beispiel geschehen, dass ein Arbeitgeber, der bei Abschluss eines Tarifvertrages über Altersteilzeit tarifgebunden ist, diesen tariflichen Rechtsanspruch gegenüber seinen Arbeitnehmern Jahrzehnte später noch einlösen muss, obwohl er längst aus dem Arbeitgeberverband ausgetreten ist.

Des Weiteren gelten nach aktueller Gesetzeslage die Rechtsnormen eines Tarifvertrages so lange fort, bis sie durch eine andere Abmachung ersetzt werden (sogenannte Nachwirkung des Tarifvertrages).

Schließlich sind Abmachungen auf betrieblicher Ebene, die von den Regelungen eines Tarifvertrages über Arbeitsentgelte und sonstige Arbeitsbedingungen abweichen, unzulässig, es sei denn, sie enthalten Änderungen zu Gunsten des Arbeitnehmers oder der Tarifvertrag lässt den Abschluss ergänzender Betriebsvereinbarungen ausdrücklich zu. Betriebliche Bündnisse für Arbeit fallen nach herrschender Auffassung nicht unter dieses Günstigkeitsprinzip. Sofern der Tarifvertrag betriebliche Vereinbarungen also nicht ausdrücklich gestattet, können wirksame Sanierungsvereinbarungen zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat selbst dann nicht getroffen werden, wenn das Unternehmen nur so gerettet und Arbeitsplätze nur so erhalten werden könnten.

All diese tarifvertraglichen Bindungen belasten Kleinunternehmen naturgemäß besonders. Sie haben in der Regel wenig Zehrmasse und müssen daher umso schneller und flexibler auf Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen reagieren.

Aber auch größere Unternehmen können von den tarifvertraglichen Bindungen in existenzgefährdender Weise betroffen sein. Auch insoweit

kann eine Lockerung der Tarifbindung unerlässlich sein, beispielsweise um im Falle einer wirtschaftlichen Existenzkrise durch ein betriebliches Bündnis für Arbeit das Überleben des Unternehmens sicherzustellen.

### **5.7.2. Zielsetzung**

Die Kommission empfiehlt, die beschriebenen Bindungen des Tarifvertragsrechts nicht nur für Kleinunternehmen bis einschließlich 20 Arbeitnehmer, sondern angesichts der Bedeutung des Themas generell für alle Unternehmen unabhängig von einem Schwellenwert zu lockern und dadurch Spielräume für betriebliche Regelungen zu schaffen.

### **5.7.3. Ausgestaltung**

Die Fortwirkung der Tarifbindung sollte generell abgeschafft werden. Der Arbeitgeber hätte dann die Möglichkeit, sich durch einen entsprechenden Wechsel in der Mitgliedschaft des Arbeitgeberverbandes (Mitgliedschaft „ohne Tarifbindung“) oder durch einen Austritt mit sofortiger Wirkung von der Tarifbindung und damit auch von Belastungen zu befreien, die er zum Beispiel wegen sich ändernder wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nicht mehr finanzieren kann.

Die Nachwirkung des Tarifvertrages sollte generell auf drei Jahre befristet werden. Diese Frist erscheint angemessen, um den Tarifvertragsparteien eine Neuregelung zu ermöglichen, und vermeidet ein Regelungsvakuum.

Das Günstigkeitsprinzip ist dahin gehend zu ergänzen beziehungsweise im Normtext entsprechend klarzustellen, dass betriebliche „Bündnisse für Arbeit“ stets als Änderungen zu Gunsten des Arbeitnehmers gelten. Sie wären damit auch dann zulässig, wenn sie von den Regelungen eines Tarifvertrages abweichen beziehungsweise der Tarifvertrag eine diesbezügliche Öffnung nicht vorsieht.

### **5.7.4. Umsetzung**

Das Tarifvertragsgesetz steht in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die Kommission empfiehlt der bayerischen Staatsregierung eine entsprechende Bundesratsinitiative.

## **5.8. Optionales Abbuchungsverfahren für Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge**

### **5.8.1. Ausgangslage**

Arbeitgeber sind bei der Lohnsteuer und den Sozialversicherungsbeiträgen gesetzlich mit einer Fülle von Pflichten und Dienstleistungen belastet. In eigener Verantwortung des Arbeitgebers liegt dabei nur der Arbeitgeberanteil des Sozialversicherungsbeitrages. Ansonsten erbringen die Arbeitgeber diese Dienstleistungen ausschließlich im Interesse des Staates: Der Pflichtenkreis umfasst Meldepflichten über die beschäftigten Arbeitnehmer, über die konkreten Bedingungen der Beschäftigung sowie über die Lohn- und Gehaltssumme, des Weiteren Pflichten zur Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und des Gesamtsozialversicherungsbeitrags, Aufzeichnungspflichten, Beitragsnachweise und schließlich die Mitwirkung bei steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Betriebsprüfungen.

Diese Pflichtenüberbürdung auf den Arbeitgeber erklärt sich daher, dass eine eigenverantwortliche Abführung der Lohnsteuer und des Arbeitnehmeranteils der Sozialversicherungsbeiträge durch den Arbeitnehmer als dem eigentlichen Schuldner wenig praktikabel, in vielen Fällen nicht handhabbar und nicht hinreichend verlässlich wäre. Die bürokratischen Belastungen würden viele Arbeitnehmer schlicht überfordern. Der vom Gesetzgeber eingeschlagene Weg, auf die geschuldete Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge im Wege des Lohnabzugsverfahrens und der Abführung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags zuzugreifen, ist für sich genommen deshalb durchaus nachvollziehbar.

Allerdings ist der Gesetzgeber über das Ziel hinausgeschossen: Der Pflichtenkreis wurde vollständig auf die Arbeitgeber geschoben. Die aktuell wahrzunehmenden Pflichten gehen über ein notwendiges Zugriffsrecht des Staates auf Lohn- und Gehaltsansprüche weit hinaus. Der Staat belastet hier die Arbeitgeber ganz erheblich.

Ein Teilnehmer der Online-Umfrage beschreibt sie so: „Die Lohn- und Gehaltsabwicklung für meine Arbeitnehmer ist aufwändig. Sie umfasst die An- und Abmeldung bei den unterschiedlichen Krankenkassen, die monatliche Meldung an die Krankenkassen, die monatliche Meldung an

das Finanzamt und die Meldung von Arbeitstagen an die Berufsgenossenschaft.“ Oder ein anderer Interviewpartner: „Der Staat soll sich doch selbst um die Eintreibung der Arbeitgeberabgaben kümmern; dann sieht er mal, wie kostenaufwändig das ist.“

In den vergangenen Jahren ist die bürokratische Belastung der Unternehmen in diesem Bereich weiter angewachsen. Anmeldung, Berechnung, Abführung und Dokumentation des Gesamtsozialversicherungsbeitrags wird insbesondere durch die plurale Organisationsstruktur der Krankenversicherungsträger kompliziert, die den Arbeitgeber zwingen, gegebenenfalls mit einer Vielzahl von Krankenkassen und unterschiedlichen Beitragssätzen umzugehen. Dazu die Äußerung eines Umfrageteilnehmers, stellvertretend für andere: „Als ich mich im Jahre 1985 selbstständig gemacht habe, hat der deutsche Staat schon funktioniert, meines Erachtens sogar wesentlich besser als heute. Damals betrug der Verwaltungsaufwand – besonders für das Finanzamt und die Sozialversicherungen – einen Bruchteil dessen, was heute von Kleinunternehmern verlangt wird. Mich wundert es immer wieder, wie wir damals existieren konnten – ohne diese Flut von Vorschriften und Gesetzen. Rückblickend sollte man meinen, wir wären lebensunfähig gewesen!“

Besonders belastet von den Pflichten im Bereich Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge sind kleine Unternehmen bis einschließlich 20 Mitarbeiter. Die Gründe liegen auf der Hand: Diese kleinen Unternehmen haben keine spezialisierten Abteilungen für die Lohnbuchhaltung und sind deshalb durch die Vielzahl zuständiger Krankenkassen und unterschiedlicher Beitragssätze besonders belastet. In den von der Kommission geführten Interviews wurde vielfach beschrieben, „dass kleine Betriebe unmöglich den Aufwand treiben können, den man größeren Betrieben zumutet“.

Zu allem Überfluss drohen bei einer nicht ordnungsgemäßen Berechnung und Abführung von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen auch noch empfindliche Strafen und Sanktionen, in groben Fällen bis hin zur Entziehung der Gewerbeerlaubnis.

## **5.8.2. Zielsetzung**

Die Kommission empfiehlt daher, Kleinunternehmen bei der Abführung der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge grundlegend zu entlasten und die staatlich überbürdeten Pflichten auf das sachlich Unerlässliche zu beschränken.

### **5.8.3. Ausgestaltung**

Kleinunternehmen sollten vom Staat die Möglichkeit erhalten, an einem zentralen Abbuchungsverfahren für Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge teilzunehmen. Die Finanzämter und die Sozialversicherungsträger berechnen dabei die jeweils fällige Lohnsteuer und die Sozialversicherungsbeiträge und buchen die Beträge direkt von dem Lohn- und Gehaltskonto des Arbeitgebers ab. Zu Grunde liegen diesem Verfahren die Meldungen des Arbeitgebers zu Finanzämtern und Sozialversicherungsträgern, die durch eine zentrale EDV-Schnittstelle zu erleichtern wären.

Im Einzelnen schlägt die Kommission also folgende Maßnahmen vor:

- Einrichtung zentraler EDV-Schnittstellen zur Meldung der Beschäftigtenaten
- Angebot zur Teilnahme an einem Abbuchungsverfahren für Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge
- Berechnung und Abbuchung der Lohnsteuer durch die Finanzämter, falls der Arbeitgeber am Abbuchungsverfahren teilnimmt
- Berechnung und Abbuchung des Gesamtsozialversicherungsbeitrags durch die Krankenkassen, falls der Arbeitgeber am Abbuchungsverfahren teilnimmt

### **5.8.4. Umsetzung**

Die notwendigen Gesetzesänderungen zur Rücknahme der Arbeitgeberpflichten im Bereich der Lohnsteuer und der Sozialversicherungsbeiträge betreffen das Einkommensteuergesetz und das Sozialgesetzbuch Viertes Buch (SGB IV) und liegen in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Die Kommission empfiehlt der bayerischen Staatsregierung eine entsprechende Bundesratsinitiative.

Für den Gesetzesvollzug ist die Bundesregierung zuständig, soweit bundesunmittelbare Sozialversicherungsträger betroffen sind. Im Übrigen sind die Länder zuständig. Die Kommission empfiehlt der bayerischen Staatsregierung, im eigenen Zuständigkeitsbereich umgehend mit all denjenigen Maßnahmen zur Neuorganisation des Lohnabzugsverfahrens zu beginnen, die bereits ohne Gesetzesänderung möglich sind.

## **5.9. Einnahmen- und Ausgabenrechnung statt Bilanzierungspflichten**

### **5.9.1. Ausgangslage**

Zur steuerlichen Buchführung sind in Deutschland Kaufleute und Kapitalgesellschaften verpflichtet, die bereits nach Handelsrecht Bücher und Aufzeichnungen zu führen haben. Darüber hinaus trifft diese Pflicht auch sonstige gewerbliche Unternehmen (vor allem Minderkaufleute), deren Jahresumsatz 260.000 Euro oder deren Jahresgewinn 25.000 Euro überschreitet.

Die Pflicht zur steuerlichen Buchführung ist kosten- und personalintensiv und belastet gerade kleinere Unternehmen sowie Unternehmensgründer.

In anderen Staaten gibt es bereits Lösungen, die die steuerlichen Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten für kleine Unternehmen erleichtern. So genügt in Großbritannien und in den USA beispielsweise eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Überschussrechnung, wenn Unternehmen gewisse Schwellenwerte bezüglich Umsatz und Gewinn nicht überschreiten. In Großbritannien liegt dieser Schwellenwert bei derzeit umgerechnet 900.000 Euro jährlichem Umsatz, in den USA sogar bei umgerechnet knapp 4,5 Millionen Euro.

### **5.9.2. Zielsetzung**

Ziel muss auch in Deutschland sein, Kleinunternehmen und Unternehmensgründer optional von steuerlichen Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten zu befreien, um sie auch insoweit von unnötigem Bürokratieaufwand zu entlasten und ihre Spielräume zu erweitern.

### **5.9.3. Ausgestaltung**

Die Anzahl der Mitarbeiter eines Unternehmens ist hier ausnahmsweise kein geeignetes Kriterium, da auch Unternehmen mit wenigen Mitarbeitern unter Umständen hohe Umsätze und Gewinne machen können. Sachgerecht ist es vielmehr, hinsichtlich der steuerlichen Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten – wie auch schon bisher in der Abgabenordnung angelegt – auf Umsatz und Gewinn als maßgebliche Größe abzustellen.

Die Kommission empfiehlt, die maßgeblichen Wertgrenzen für gewerbetreibende Nichtkaufleute von bisher 260.000 Euro auf 1 Millionen Euro Jahresumsatz und von bisher 25.000 Euro auf 100.000 Euro Jahresgewinn zu erhöhen und auch Kaufleute unterhalb dieser Schwellenwerte optional von den steuerlichen Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten freizustellen.

Dieser Vorschlag hat zur Folge, dass gewerbliche Unternehmen unterhalb dieser Schwellenwerte generell – mit Ausnahme der Kapitalgesellschaften – von der Pflicht zur steuerlichen Buchführung ausgenommen werden, ihrer Steuererklärung künftig also auch eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Überschussrechnung nach § 4 Abs. 3 Einkommensteuergesetz zu Grunde legen können. Die Anhebung der bestehenden Wertgrenzen und deren Erstreckung auf Kaufleute wird zu einer erheblichen Vereinfachung und Entlastung einer großen Zahl von Kleinunternehmen führen.

Die aktuell diskutierte Betriebsausgabenpauschalierung wird hierdurch entbehrlich. Sie ist nach Ansicht der Kommission ohnehin nicht zielführend, weil die Geltendmachung der tatsächlichen Betriebsausgaben in der Regel steuerlich günstiger ist.

Die Buchführungs- und Aufzeichnungspflichten, die das Handelsgesetzbuch für Formkaufleute und Kapitalgesellschaften vorschreibt, bleiben von diesem Vorschlag unberührt.

#### **5.9.4. Umsetzung**

Die vorgeschlagene Änderung der Abgabenordnung liegt in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Die Kommission empfiehlt, im Rahmen der aktuellen Gesetzesinitiative der Bundesregierung zur Förderung von Kleinunternehmen, deretwegen der Bundesrat gerade den Vermittlungsausschuss angerufen hat, entsprechende Änderungsvorschläge einzubringen.

## 5.10. Weitere Entlastungen für Kleinbetriebe

Die Empfehlungen dieses Moduls zielen auf Regelungsbereiche und bürokratische Hemmnisse, die Kleinunternehmen erfahrungsgemäß besonders belasten und deren Existenz zum Teil bereits für sich genommen, aber jedenfalls in ihrer Summe gefährden können. Doch damit hören die Belastungen nicht auf, beispielsweise treffen auch statistische Anforderungen die Unternehmen empfindlich und hemmen sie in ihrem wirtschaftlichen Fortkommen.

Viele Empfehlungen der Kommission, die in den folgenden Modulen detailliert beschrieben werden, sorgen natürlich auch für Entlastungen bei Kleinunternehmen. Insbesondere sei hier verwiesen auf folgende Vorschläge:

- **Befreiung von statistischen Auskunftspflichten:** Als mittelfristiges Ziel empfiehlt die Kommission, Unternehmen von statistischen Datenerhebungen ganz zu befreien, soweit diese nicht in automatisierten Verfahren erhoben und abgerufen werden; das entlastet vor allem Kleinunternehmen, deren Inhaber statistische Fragebögen derzeit oft spät abends oder am Wochenende noch per Hand ausfüllen (vgl. Kapitel 8.6.).
- **Weniger Prüfungen und Kontrollen:** Die vorgeschlagene drastische Einschränkung technischer Betriebsprüfungen entlastet Kleinunternehmen mit in der Regel nur geringen personellen Spielräumen besonders (vgl. Kapitel 6.6.).
- **Risikoabhängige Befreiung von der Pflicht, einen Betriebsarzt und eine Sicherheitsfachkraft zu bestellen:** Dieser Vorschlag trägt gerade bei kleinen Unternehmen mit einem geringen Gefährdungspotenzial zu einer deutlichen Entlastung und damit zu einer Erweiterung der Spielräume bei (vgl. Kapitel 6.6.).
- **Abbau von inhaltlichen Anforderungen und Genehmigungsvorhalten:** Die Zurückführung bestimmter inhaltlicher Anforderungen wie etwa baulicher Vorgaben im Gaststättenbereich oder Dokumentations-, Aufzeichnungs- und Kennzeichnungspflichten im Lebensmittelbereich, die typischerweise Kleinunternehmen treffen, haben ebenfalls eine spezifisch entlastende Wirkung (vgl. Kapitel 6.3. und 6.4.).

