



Regulatorische und finanzielle Belastungen durch EU-Gesetzgebung in vier Mitgliedstaaten

Lessons learned – Ansätze zur Bürokratienteilastung



Übergreifende Ergebnisse des vierbändigen Studienprojektes zur Bürokratiebelastung im europäischen Vergleich

Einleitung

Zwischen Herbst 2020 und Sommer 2023 haben das Centrum für Europäische Politik und die Prognos AG im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen untersucht, ob und wie europäische Rechtsvorschriften in Österreich, Frankreich, Deutschland und Italien auf legislativer und administrativer Ebene umgesetzt werden und welche bürokratischen Belastungen mit ihrer Erfüllung verbunden sind. Hierfür wurden in den vier genannten Mitgliedstaaten die rechtliche Umsetzung evaluiert sowie insgesamt 177 Unternehmen und Experten zur Schätzung der Aufwände befragt. Im Einzelnen wurden zentrale Bestimmungen aus vier europäischen Rechtsakten evaluiert:

- Die **Ausstellung einer A1-Bescheinigung** gemäß Art. 12 der Verordnung 883/2004. Diese Bescheinigung muss ein Arbeitgeber beantragen, wenn er einen Arbeitnehmer vorübergehend in einen anderen EU-Mitgliedstaat entsendet – und sei es auch nur für eine kurze Dienstreise. Damit wird dokumentiert, dass der Arbeitnehmer im Heimatland sozialversichert ist.
- Die Anmeldung entsandter Arbeitnehmer im Aufnahmemitgliedstaat gemäß Art. 9 der Richtlinie 2014/67/EU („**Entsenderichtlinie**“).
- Die Eintragung ins **Transparenzregister** gemäß Art. 30 der Richtlinie 2015/849/EU.
- Die Erstellung und Pflege eines Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten gemäß Art. 30 sowie die Meldung von Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten an die zuständige Aufsichtsbehörde gemäß Art. 33 der Verordnung 2016/679/EU („**Datenschutzgrundverordnung**“).

Mit den Ergebnissen dieser Studien ist es nicht nur möglich, die bürokratischen Belastungen zu quantifizieren, sondern auch, zu einer evidenzbasierten Diskussion über die Verringerung regulatorischer Belastungen auf europäischer und nationaler Ebene beizutragen. In diesem Thesenpapier stellen wir sechs übergreifende Schlussfolgerungen aus den vier Fallstudien vor, die eine lösungsorientierte Diskussion zur Entbürokratisierung fördern sollen.

I. Der Vollzug macht die Musik: Im Verwaltungsvollzug können substantielle Entlastung realisiert werden.

Zentrale Schlussfolgerung aus den vier Fallstudien in den vier Ländern: Selbst bei weitgehend gleicher Rechtslage und nur geringen Unterschieden in der nationalen Rechtsumsetzung („Transposition“) sehen wir sehr unterschiedliche Belastungen der Unternehmen in den Vergleichsländern. Entscheidender Unterschied ist der Verwaltungsvollzug: Er bestimmt, wieviel Zeit ein Unternehmen tatsächlich investieren muss, um sich rechtskonform zu verhalten. Die Wichtigkeit der nationalen Umsetzung zeigt das Beispiel der Geldwäscherichtlinie: In der Umsetzung stehen kaum spürbare Belastungen durch einen automatischen Registerabgleich für einen Großteil der österreichischen Unternehmen hohen Aufwänden für die Dateneingabe und -pflege in den anderen Ländern gegenüber. Im Fall der A1-Bescheinigung hingegen ist, trotz weitgehend gleicher Rechtslage, der Aufwand für italienische Unternehmen für die Einhaltung um fast 70 Prozent höher als in Österreich, für deutsche Unternehmen immerhin noch um 40 Prozent.

Substantielle Entlastungen, z. B. durch automatischen Registerabgleich

Lösungsansätze

- Der Vollzug muss bereits in der Rechtssetzung und in der Ausgestaltung der Vollzugsstruktur **mitgedacht werden**.
- Erforderlich ist ein **Perspektivwechsel des Gesetzgebers wie auch der Vollzugsbehörde**: Wie ermögliche ich einem Unternehmen, sich möglichst unkompliziert rechtmäßig zu verhalten? Welche Informationen benötige ich für den Vollzug wirklich? Liegen diese Informationen standardmäßig vor?
- Im Rahmen der Umsetzung europäischen Rechts sollte die EU den mitgliedstaatlichen Vollzugsbehörden den Austausch über geeignete Verwaltungsverfahren erleichtern.



II. „Digital“ nicht gleich „digital“: In der Nutzerorientierung liegt der Schlüssel für Effizienz

In allen vier untersuchten Rechtsbereichen sind Online-Verfahren der Standard für Antragstellung und Interaktion mit den zuständigen Stellen. Klare Erkenntnis dabei ist aber: Online reicht nicht! Die beobachteten Lösungen sind weder besonders benutzerfreundlich, noch nutzen sie die Potenziale elektronischer Lösungen aus. Vielfach sind sie schlicht die digitale Fassung umständlicher analoger Formulare. Aber auch hier zeigen die Fallstudien auf, wie man entlasten kann: durch die Nutzung automatischen Datenabgleichs zwischen Registern und die Umsetzung des Once Only-Prinzips oder die Einrichtung einheitlicher Unternehmensportale, die ein Management der Antragsprozesse erlauben.

Erst eine klare Nutzerorientierung macht digitale Lösungen effizient



Lösungsansätze

- Zentraler Ansatz für die Entlastung ist ein radikal nutzerorientiertes Design der digitalen Lösungen, das Testen von Prototypen mit Unternehmen und die kontinuierliche Verbesserung der Lösungen.
- Nutzung aller digitalen Möglichkeiten: automatischer Datenabgleich, Automatisierung, Benutzerführung „Schritt für Schritt“, zielgenaue Informationsbereitstellung, Speicherung und Management eigener Daten etc.

III. Komplex und kompliziert: Informationsbeschaffungskosten sind ein zentraler Kostentreiber

„Ein Blick ins Gesetz erleichtert die Rechtsfindung“: So einfach ist es leider nicht. In allen untersuchten Vorgängen waren das Vertrautmachen mit der Rechtslage sowie die Beschaffung der Informationen wesentliche Aufwandstreiber, die den Zeitbedarf für den eigentlichen Antragsprozess bei weitem übertrafen. Zum Teil sind die nationalen und europäischen Vorgaben schwer verständlich. Die nationale Umsetzung einer EU-Rechtsvorschrift kann sich teils auf mehrere nationale Gesetze erstrecken. Zudem sind Formulare und Vorlagen häufig schwer auffindbar und nicht selbsterklärend. Schließlich gibt es oft Ausnahmen, die schwer verständlich sind. Unternehmen sind daher häufig auf externe Berater angewiesen, wenn sie die Vorgaben erfüllen möchten. Besondere Bedeutung kommt zudem den unbestimmten Rechtsbegriffen (insbesondere in der DSGVO) zu, die große Interpretationsspielräume in den Mitgliedstaaten zulassen.

*Gute Beratung
und Auskunft für
Rechtsverständnis
notwendig*



Lösungsansätze

- Beratung ist wichtig: Es sollte Teil der Dienstleistungsorientierung in Verwaltungen und Behörden sein, Unternehmen in der Rechtsbefolgung zu beraten.
- Reduktion der geforderten Informationen auf das Nötigste sowie Nutzung bereits bestehender Informationsquellen in den Verwaltungen.
- Erreichbarkeit über gängige Kanäle und Sprachfähigkeit erhöhen.
- Bereitstellung praxisnaher Leitfäden und Interpretationshilfen zur Erleichterung der Compliance.

IV. Ausnahmsweise nutzbar: Ausnahmen praxistauglich machen

Viele EU-Rechtsakte enthalten Ausnahmen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Diese Unternehmen sollen dadurch vor einer übermäßigen bürokratischen Belastung geschützt werden. Am Beispiel der Datenschutzgrundverordnung zeigt sich jedoch, dass solche Ausnahmen stellenweise nicht greifen. So sind Unternehmen, die weniger als 250 Mitarbeiter beschäftigen, von der Pflicht, ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten zu führen, befreit. Diese Befreiung gilt allerdings nur unter sehr speziellen Voraussetzungen, nämlich nur dann, wenn die vorgenommene Datenverarbeitung kein Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen birgt, die Verarbeitung nur gelegentlich erfolgt und keine besonderen Datenkategorien gemäß Art. 9 Abs. 1 DSGVO verarbeitet werden. Die meisten Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern erfüllen diese Voraussetzungen jedoch nicht, sodass auch sie ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten anlegen müssen. Die Ausnahmetatbestände sollten zudem klar und verständlich geregelt sein. So berichten ausländische Unternehmen im Rahmen der Meldung über das deutsche Entsendeportale, dass die Prüfung, ob sie einem Ausnahmetatbestand nutzen können, aufwendig und langwierig sei.

*Ausnahmen müssen
in der Praxis nutzbar
sein*

Lösungsansätze

- Klare und verständliche Definition von Ausnahmetatbeständen, ggf. Überführung in einfache Prüflogik für Unternehmen („Wenn a, dann b“).
- Regelmäßige Prüfung von Ausnahmetatbeständen auf ihre Praxistauglichkeit im Rahmen empirischer Evaluationen (Kernfrage: Werden die Ausnahmeregelungen wie erwartet in Anspruch genommen?).



V. (Kein) Game Changer: Gold Plating und regulatorische Vorgaben

Häufig steht Gold Plating, das nationale Draufsatteln von Anforderungen in der Umsetzung europäischen Rechts, im Verdacht, wesentlich zur Bürokratiebelastung von Unternehmen beizutragen. In den untersuchten Rechtsbereichen konnte zwar Gold Plating festgestellt werden, es war jedoch nicht entscheidend für den Erfüllungsaufwand. Ausnahme ist die Anmeldung einer Arbeitnehmerentsendung im jeweiligen Empfängerland. Einige Mitgliedstaaten übertreffen hier mit zusätzlichen Nachweis- und Dokumentationspflichten die europäischen Standards deutlich. In geringem Umfang wurde auch bei der Pflicht zur Erstellung und Pflege eines Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten sowie der Meldung von Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten an die zuständige Aufsichtsbehörde Gold Plating festgestellt. Die Entlastungspotenziale durch einen Abbau von Gold Plating sind daher überschaubar. Größere Entlastungspotenziale bietet hingegen eine Anpassung von Vorgaben, die die Häufigkeit von

*Gold Plating ist
nicht der zentrale
Belastungsfaktor*

Verwaltungskontakten und Antragsverfahren beeinflussen, ohne den materiellen Kern der jeweiligen Regulierung anzufassen. Beispielsweise: Pflichten zur jährlichen Aktualisierung der Einträge im Transparenzregister, die Dauer der Gültigkeit einer einzelnen A1-Bescheinigung oder aber auch Schwellenwerte, etc.



Lösungsansätze

- Gold Plating vermeiden bzw. Ergänzungen auf das absolut Notwendige reduzieren.
- Fristen, Frequenzen und Gültigkeiten überprüfen, um die Anzahl notwendiger Verwaltungskontakte und Antragsverfahren zu reduzieren.

VI. Ein weiter Weg: Harmonisierung mit Zielkonflikten

Gegenstand der Studie war die Umsetzung vier europäischer Rechtsakte im europäischen Vergleich. Dies führt – wie gewünscht – zu grundsätzlich ähnlichen Vorgaben in den Mitgliedstaaten. Unterschiede in der verwaltungspraktischen Ausgestaltung und in den nationalen Regelwerken lassen die Harmonisierung für die Unternehmen jedoch in den Hintergrund treten. Eine intensive Befassung mit den nationalen Regelwerken bleibt nach wie vor nötig.

Nationale Unterschiede nach wie vor prägend in der Umsetzung

Von europaweit handelnden Unternehmen würde eine weitere Standardisierung bis hin zu einheitlichen Vorgaben (DSGVO) und Antragsprozessen (einheitliches Meldeportal, Entsenderichtlinie) und Nachweisen (Europäischer Sozialversicherungsausweis, A1-Bescheinigung) begrüßt. Unbehagen bleibt jedoch bei europaweit erfassten Daten (europäisches Transparenzregister).

Sprachbarrieren sind nach wie vor ein großes Hindernis, insbesondere beim Vertrautmachen mit nationalem Recht in den Mitgliedstaaten, aber auch bei der Vorlage von Dokumenten und Nachweisen (Beispiel Entsendung).

Gerade in der jeweiligen Ausgestaltung der Entsenderichtlinie liegt der Schluss nahe, dass die Vorgehensweise des jeweiligen nationalen Rechts auch dazu genutzt wird, um heimische Unternehmen vor Konkurrenz aus dem EU-Ausland zu schützen – im konkreten Fall durch aufwendige Nachweispflichten.

Lösungsansätze



- Weitere europäische Vereinheitlichung konkreter Vorgaben und europäische Portal-lösungen schaffen.
- Einheitliche Nutzung von Englisch als offizieller Zweitsprache für Information, Beratung, Nachweise und Dokumentation.

Zu den Studien

Alle vier Studien sind in englischer Sprache auf der Website der Stiftung Familienunternehmen abrufbar. Auf Deutsch ist jeweils die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse erhältlich.

1. Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study, Vol. 1: Regulatory and financial burdens arising from the A1 Certificate



Studie (englisch)



Zusammenfassung (deutsch)

2. Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study, Vol. 2: Burdens arising from the Posting of Workers Directive



Studie (englisch)



Zusammenfassung (deutsch)

3. Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study, Vol. 3: Burdens arising from the transparency register of the Anti-Money Laundering Directive



Studie (englisch)



Zusammenfassung (deutsch)

4. Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study, Vol. 4: Burdens arising from Art. 30 and 33 of the General Data Protection Regulation



Studie (englisch)



Zusammenfassung (deutsch)

Impressum

Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen
Prinzregentenstraße 50
80538 München
Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02
Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09
E-Mail: info@familienunternehmen.de
www.familienunternehmen.de

Erstellt von:



cep
Kaiser-Joseph-Straße 266
79098 Freiburg im Breisgau

Dr. Lukas Harta, LL.M.
Dr. Matthias Kullas



Prognos AG
Goethestraße 85
10623 Berlin

Jan Tiessen
Michael Schaaf

© Stiftung Familienunternehmen, München 2023

Titelbilder: smolaw | shutterstock, sculpies | iStock, SrdjanPav | iStock und
Kseniya Milner | iStock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe