

FORUM

Dr. Gisela Meister-Scheufelen und Dr. Bettina Wurster*

EU-Recht führt in Deutschland zu höheren Bürokratiebelastungen als in anderen Ländern

Ergebnisse einer Vergleichsstudie in vier EU-Mitgliedstaaten im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen

Die Belastung von Unternehmen mit bürokratischen Pflichten hat inzwischen ein Maß erreicht, das die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland und damit den Wohlstand gefährdet. Dies zeigt unter anderem der aktuelle Jahresmonitor „Der Investitionsstandort Deutschland aus Sicht der Familienunternehmen“ von ifo Institut und Stiftung Familienunternehmen und: 90,9 % der Familienunternehmen empfinden demnach Regulierungsdichte und Bürokratie als mit Abstand am stärksten investitionshemmend. Die Stiftung Familienunternehmen ist daher mit einer empirischen Studie der Frage nachgegangen, ob das EU-Recht, das ca. 57 % der Regulatorik ausmacht (Bundesjustizminister Buschmann in FAZ v. 7.10.2023), in Deutschland zu höheren Belastungen führt als in Frankreich, Italien und Österreich – und wenn ja, warum. Ziel war es, Best Practices aus den Ergebnissen abzuleiten und daraus Reformvorschläge zu entwickeln.

I. Untersuchungsgegenstand

Wir wollten wissen, welche Bürokratiebelastung zusätzlich auf nationales Recht zurückzuführen ist und inwieweit der jeweilige Verwaltungsvollzug zu spezifischen Bürokratiekosten führt. Mit dem Vergleich der Regelungsebene wurde das Centrum für Europäische Politik (CEP) und mit der praktischen Umsetzung und der Berechnung der Bürokratiekosten die Prognos AG beauftragt. Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg hat die Studie mitinitiiert und unterstützt. Im Einzelnen wurden zentrale Vorschriften aus den folgenden vier EU-Rechtsakten untersucht und dazu insgesamt 177 Unternehmen und Experten zur Schätzung der Aufwände befragt.¹

1. A1-Bescheinigung

Wenn ein Arbeitgeber² einen Arbeitnehmer in ein anderes EU-Land zu einem Arbeitseinsatz entsendet, muss er eine A1-Bescheinigung beantragen. Damit weist der im Ausland eingesetzte Arbeitnehmer nach, dass er im Heimatland sozialversichert ist.

2. Entsenderichtlinie

Die EU-Entsenderichtlinie schreibt vor, dass Arbeitgeber, wenn sie Arbeitnehmer zu einem Arbeitseinsatz ins EU-Ausland entsenden, dokumentieren, dass sie die Arbeitnehmerschutzbestimmungen des Staates, in den sie entsenden, garantieren. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Mindestlohn, die Arbeitszeit und die Arbeitssicherheit. Gleich-

zeitig sollen die Arbeitnehmer im Heimatland vor Lohn- und Sozialdumping geschützt werden.

3. Transparenzregister

Aufgrund der EU-Geldwäsche-Richtlinie ist in jedem EU-Mitgliedstaat ein Transparenzregister einzurichten, das den oder die wirtschaftlichen Eigentümer eines Unternehmens kenntlich macht. Damit soll Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung bekämpft werden.

4. EU-Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)

Bei dem Vergleich der DSGVO-Anwendung in den vier Ländern untersucht die Studie die Belastungen von Unternehmen durch die Vorgaben,

- ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten personenbezogener Daten erstellen und führen zu müssen, zB die Verarbeitung der Daten der Mitarbeiter in der Lohnbuchhal-

* Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Autorin und Dozentin, war Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg. Dr. Bettina Wurster, LL. M., ist Mitglied der Geschäftsleitung der Stiftung Familienunternehmen und leitet den Bereich Wissenschaft und Programme.

1 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.) 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, 2022; Vol. 2: Burdens arising from the Posting of Workers Directive, 2023; Vol. 3: Burdens arising from the transparency register of the Anti-Money Laundering Directive, 2023; Vol. 4: Burdens arising from Art. 30 and 33 of the General Data Protection Regulation, 2023.

2 Im Interesse der besseren Lesbarkeit wird das generische Maskulinum verwendet. Die getroffenen Aussagen gelten für alle Geschlechter.

tung zum Zweck der Gehaltsauszahlung (Art. 30 DSGVO), und

- Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten bei der zuständigen Aufsichtsbehörde zu melden (Art. 33 DSGVO).

II. Gründe für die Belastungsunterschiede

Im Ergebnis stellt die Studie fest, dass die Belastung der Unternehmen durch die vier EU-Rechtsakte in Deutschland besonders hoch ist. Lediglich die DSGVO löst eine vergleichbar hohe Belastung in allen Staaten aus. Der Grund für die höhere Belastung in Deutschland liegt aber nicht – was gern behauptet wird – am Gold Plating, dh daran, dass EU-Recht in Deutschland durch zusätzliche Vorgaben verschärft wird, sondern in erster Linie am Verwaltungsvollzug. Entscheidend sind hier die Unterschiede beim Grad der Digitalisierung, der Servicequalität der Verwaltung, der Informationsbereitstellung und an Unklarheiten der Gesetze, die im Verwaltungsvollzug nicht beseitigt, sondern teilweise noch verschärft werden.

1. Österreich ist Vorbild beim digitalen Transparenzregister

Der größte Belastungsunterschied im Vergleich der vier Rechtsakte wurde beim Transparenzregister festgestellt. Während 80 % der österreichischen Unternehmen durch die Einrichtung des Transparenzregisters nicht belastet wurden, war die Belastung in Deutschland mit insgesamt 47 Mio. EUR am höchsten. Während Österreich, Frankreich und Italien das Transparenzregister als Teil der Unternehmensregister eingeführt haben, hat sich Deutschland für ein völlig neues Vollregister entschieden. Die Angaben zum wirtschaftlichen Eigentümer sind in den Vergleichsländern bereits in einem Unternehmensregister (in Deutschland im Handelsregister) enthalten. Österreich hat die erforderlichen Angaben mithilfe eines automatischen Datentransfers von seinem Handelsregister („Firmenbuch“) in das Teilregister übertragen und damit eine vorbildliche *Once Only-Lösung* erreicht. Die Bundesregierung hat sich für ein neues Vollregister entschieden, dem die Unternehmen ihre gesamten Stammdaten, die bereits im Handelsregister enthalten sind, zuliefern mussten. Sie hat dies damit begründet, dass sie sich nicht in der Lage sehe, einen technischen Datentransfer zu organisieren. Die Einträge im Handelsregister über die Gesellschafter lägen zT nur als Scan vor. Eine Kosten-Nutzen-Analyse wurde nicht durchgeführt.

EU-Länder	Zeitaufwand für die Ersteintragung in das Register ³
Österreich ⁴ – 80 % der Unternehmen	0
Frankreich	20 Minuten
Österreich – 20 % der Unternehmen	32 Minuten
Deutschland	45 Minuten
Italien ⁵	keine Angaben möglich

Tabelle 1: Zeitaufwand für den Ersteintrag im Transparenzregister

Quelle: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.) 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, 2023, S. 43, 48, 54

Digital ist also nicht gleich digital: Es kommt vielmehr darauf an, alle elektronischen Potenziale zu heben.

2. Nur die kundengerechte Digitalisierung setzt sich durch

Potenziale sehen die Forscher auch bei der kundengerechten Digitalisierung: Für alle vier EU-Rechtsakte sind entsprechende Portale oder Online-Angebote eingerichtet worden. Die Studie stellt aber fest, dass die Nutzerfreundlichkeit unterschiedlich ist. Bei der A1-Bescheinigung in Deutschland wird kritisiert, das browserbasierte Webportal für die Beantragung sei veraltet und anfällig für Systemabstürze. Außerdem könnten nur die Anmeldedaten gespeichert werden. Kleinere und mittlere Unternehmen würden das komfortablere zertifizierte Entgeltabrechnungsprogramm mit den integrierten Funktionen nicht nutzen. Bei der DSGVO kritisierten französische Unternehmen, dass das Online-Formular für das Meldeverfahren nicht benutzergerecht sei.

3. Verwaltungsvollzug verschärft Vorgaben durch unterschiedliche Auslegung

Der Verwaltungsvollzug bestimmt, wie viel Zeit ein Unternehmen tatsächlich investieren muss, um sich rechtskonform zu verhalten. Zur DSGVO geben die Datenschutzbehörden der Länder nicht nur Informationen und Formulare mit unterschiedlichem Verständlichkeitsgrad und digitaler Nutzungsqualität heraus, sondern interpretieren die Anforderung, welche Verarbeitungstätigkeit personenbezogener Daten der Verzeichnispflicht unterliegt, auch unterschiedlich. Dies führt bei Unternehmen, die in mehreren Bundesländern Niederlassungen haben, zu unnötiger Bürokratie.

Ferner besteht ein besonderer Aufwand bei Entsendungen nach Italien darin, dass bestimmte Angaben und Dokumente, die von der Entsenderichtlinie gefordert werden, nur auf Italienisch akzeptiert werden.

4. Informationsbeschaffung verursacht hohen Aufwand

Die Informationsbeschaffung bildet durch die Einschaltung von Anwälten und anderen Beratern einen zentralen Kostentreiber für die Unternehmen. Den mit Abstand höchsten Aufwand bei der Informationsbeschaffung haben die Autoren bei der Entsenderichtlinie festgestellt. Im Gegensatz zur A1-

³ Prognos weist darauf hin, dass dies nur eine Schätzung der (gefühlten) Belastung ist, da die Transparenzregister erst vor kurzem ihre Arbeit aufgenommen haben. Die tatsächliche Belastung der Unternehmen könnte sich daher in den kommenden Jahren ändern, ggf. abnehmen.

⁴ Bei 80 % der meldepflichtigen Unternehmen Österreichs kann der wirtschaftliche Eigentümer bereits dem Unternehmensregister entnommen werden, bei 20 % muss er von den Unternehmen für das Transparenzregister angegeben werden.

⁵ Die Einführung des italienischen Registers hat sich aus rechtlichen Gründen verzögert. In dieser Studie konnte daher zwar die Rechtslage mit Italien verglichen werden, aber nicht die tatsächliche Belastung der Unternehmen durch die administrative Umsetzung.

Bescheinigung muss der Arbeitgeber hier den Arbeitnehmer im Zielland anmelden und sich mit den nationalen Bestimmungen erst einmal vertraut machen. Dies kann zwischen sechs Stunden und zweieinhalb Werktagen dauern. So gelten zB in Österreich mehr als 800 Tarifverträge.

Die Studienautoren vermuten, dass insbesondere Frankreich und Österreich durch die Komplexität der Informationen und Hürden beim Anlegen des Entsendedokuments den Zugang zu ihren Märkten behindern wollen und die EU-Entsendedrichtlinie, die eigentlich dem Arbeitnehmerschutz dienen soll, als *Marktabschottungsinstrument* einsetzen.

5. Unbestimmte Rechtsbegriffe treiben unnötige Bürokratie und Kosten

Insbesondere die unbestimmten Rechtsbegriffe, wie in der DSGVO die „Verarbeitung“ personenbezogener Daten oder das zur Meldepflicht führende Vorliegen eines „Risikos für die Rechte und Freiheiten von natürlichen Personen“, lösen einen verhindern. Interpretationsaufwand aus. Eigentlich dienen sie dazu, dass nicht jede Sachverhaltsvariante geregelt werden muss, und sollen damit eine zu hohe Regelungsdichte entsteht. Tatsächlich haben sie häufig – wie auch bei der DSGVO – den gegenteiligen Effekt. Sie verursachen zusätzliche behördliche, detaillierte Hinweise, machen Rückfragen und ggf. die Einschaltung externer Dienstleister notwendig und provozieren, dass Unternehmen aufgrund der Unsicherheit gesetzliche Vorgaben übererfüllen.

Die befragten Unternehmen in allen vier Ländern haben erklärt, dass sie die DSGVO nach wie vor auch aufgrund der Unklarheit, was der EU-Gesetzgeber eigentlich meint, als besonders bürokratisch und aufwendig empfinden.

6. Entlastungsversuche laufen ins Leere

Zahlreiche EU-Rechtsakte enthalten Ausnahmen zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen. Nicht immer wird dieses Ziel jedoch erreicht.

Bei der DSGVO wollte die EU den Unternehmen mit bis zu 249 Mitarbeitern die Verzeichnispflicht nicht auferlegen, um ihnen hohe Bürokratielasten zu ersparen. Diese Ausnahme schränkt die DSGVO aber für den Fall ein, dass die von ihnen vorgenommene Verarbeitung ein Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen birgt oder wenn die Verarbeitung nicht nur gelegentlich erfolgt (Art. 30 Abs. 5 DSGVO). Da Beschäftigtendaten sog. personenbezogene Daten sind und von einem Unternehmen ab einem Mitarbeiter

regelmäßig in der Personalverwaltung verarbeitet werden, fällt jedoch schon jedes Unternehmen ab einem Mitarbeiter unter die Verzeichnispflicht. Die EU konterkariert damit ihre eigenen mittelstandspolitischen Ziele.

Auch im Rahmen der Meldung über das deutsche Entsendeportale beklagen ausländische Unternehmen, dass die Prüfung, ob für sie eine Ausnahme greift, aufwendig und langwierig ist.

III. Vorschläge zur Entlastung der Unternehmen

Um die Abwanderung von Unternehmen und den Abfluss von Investitionen aus Deutschland und der EU zu stoppen, sollten die in der Studie ermittelten Best Practices umgesetzt werden. Die Studienautoren haben zahlreiche konkrete, aber auch allgemeingültige Ergebnisse herausgearbeitet, darunter folgende:

- Zentrale Online-Portale der EU für die Anmeldung und Hinterlegung von A1-Bescheinigungen sowie Entsende-Nachweisen, übergangsweise nationale Portale nutzerfreundlicher gestalten.
- Befreiung von der A1-Bescheinigung und der Nachweispflicht bei der Entsendung bei kurzfristigen Auslandsaufenthalten bis zu fünf Tagen.
- Einführung einer Europäische Sozialversicherungskarte nach dem Vorbild der Europäische Krankenversicherungskarte, statt der A1-Bescheinigung.
- Konkretisierung von EU-weiten Anforderungen, um Interpretationsspielräume zu schließen, die bei der Entsenderichtlinie zur Marktabschottung genutzt werden.
- Umsetzung von Once Only-Lösungen, indem Angaben, die Unternehmen gegenüber Behörden bereits gemacht haben, genutzt werden. So sollten nach dem Vorbild von Österreich die Einträge im Handelsregister in Form eines automatisierten Datentransfers in das Transparenzregister übertragen werden.
- Unternehmen mithilfe von persönlichen Anlaufstellen besser unterstützen und das Informationsmaterial und die Leitlinien umfassender und verständlicher machen.

Das gesamte Studienprojekt inklusive eines zusammenfassenden Thesenpapiers ist auf der Website der Stiftung Familienunternehmen abrufbar: www.familienunternehmen.de.