

Vorschläge von Gesamtmetall zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene

28. November 2024

Kommissionspräsidentin von der Leyen hat in ihren Politischen Leitlinien für die nächste Kommission das Thema Wettbewerbsfähigkeit ins Zentrum des politischen Handelns gerückt und das ehrgeizige Ziel aufgestellt, Bürokratie und Verwaltungsaufwand für Unternehmen deutlich zu reduzieren. Aus EU-Gesetzgebung resultierende Berichterstattungspflichten sollen um 25 Prozent reduziert werden, für KMUs sogar um mindestens 35 Prozent. Auch die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten fordern erhebliche Anstrengungen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, ein Ende mit „business as usual“ und eine „simplification revolution“¹.

Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, reicht es nicht aus, ein paar Berichtspflichten zusammenzulegen oder zu digitalisieren. Es bedarf **grundlegender Reformen im EU-Acquis**, die auch vor dem Rückgängigmachen von überzogener Gesetzgebung nicht halt machen dürfen! Mit unseren Vorschlägen wollen wir hierfür einige Impulse setzen.

Darüber hinaus muss klar sein: Es gibt keinen Abbau von Bürokratie, wenn weiter aufgebaut wird! Die Kommission muss sich daher in den nächsten Jahren hinsichtlich neuer Gesetzgebung auf unbedingt notwendige Maßnahmen beschränken, die die Wettbewerbsfähigkeit stärken und nicht weiter schwächen.

1. Horizontale Maßnahmen

- a. Vertrauensbasierten Politikansatz einführen und unternehmerische Freiheit nach Art. 16 der EU-Charta der Grundrechte wieder stärken!

Problembeschreibung

Kommissionspräsidentin von der Leyen kündigte in ihren Politischen Leitlinien für die nächste Kommission an, „mehr Vertrauen“ zu einem Prinzip ihrer Arbeit zu machen. Dies ist dringend notwendig. Statt sich am überwiegenden Anteil der bona-fide-Unternehmen zu orientieren, waren einzelne Missbrauchsfälle immer wieder der Maßstab für neue Gesetzgebung. Unternehmen werden unter Generalverdacht gestellt und müssen ihr richtiges Verhalten immer wieder dokumentieren. Dieser Ansatz verstößt gegen Artikel 16 der EU-Charta der Grundrechte und sorgt für sehr viel sinnlose Bürokratie. Das extremste Beispiel hierfür ist die Lieferketten-Richtlinie CSDDD.

Lösungsvorschläge

Statt die Kontrollaufgaben der Behörden durch immer mehr Berichtspflichten auf die Unternehmen abzuwälzen, sollten die nationalstaatlichen Behörden durch Kontrollen etc. die Einhaltung der Regeln wieder selbst überwachen und sicherstellen.

Die bessere Um- und Durchsetzung bestehender Regeln muss Vorrang gegenüber ständig neuen Regeln aus Europa haben. Wenn neue Regeln notwendig sind, muss die Regulierung mit Augenmaß erfolgen, sich primär am Gros der gesetzeskonformen Unternehmen orientieren, leicht umsetzbar sein, klare Sanktionen bei Missbrauch und eine strenge

¹ „Budapester Erklärung“ der Staats- und Regierungschefs vom 08.11.2024

Überwachung durch die Behörden vorsehen. Ein flexiblerer Rechtsrahmen würde es Unternehmen zudem ermöglichen, schneller und effizienter auf Marktveränderungen zu reagieren.

Der kommissionsinterne Ausschuss für Regulierungskontrolle („Regulatory Scrutiny Board“) sollte jede neue Initiative auch auf die Einhaltung des vertrauensbasierten Politikansatzes prüfen und diese bei Verstößen gegen das Prinzip konsequent zurückweisen. Folgenabschätzungen der Kommission sollen darüber hinaus verpflichtend ein Kapitel enthalten, inwiefern der Kommissionsvorschlag dem vertrauensbasierten Politikansatz Rechnung trägt.

b. KMU-Klausel von Artikel 153 AEUV umsetzen!

Problembeschreibung

Artikel 153 AEUV sieht vor, dass EU-Gesetzgebung in der Sozialpolitik „keine verwaltungsmäßigen, finanziellen oder rechtlichen Auflagen vorschreiben (sollen), die der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen entgegenstehen.“ Diese im AEUV festgehaltene KMU-Klausel wird leider in der Gesetzgebungspraxis nicht berücksichtigt.

Lösungsvorschläge

Zur Erfüllung der Vorgaben von Artikel 153 AEUV sollte jeder Vorschlag der Kommission in der EU-Sozialpolitik verpflichtend Ausnahmen für KMUs enthalten.

Der im Rahmen der Folgenabschätzung durchgeführte „KMU-Test“ muss von der Kommission ernster genommen werden und kann keine „box ticking exercise“ bleiben. Wird bei der Folgenabschätzung ermittelt, dass der Kommissionsvorschlag erhebliche Auswirkungen auf KMUs und kleine Midcap-Unternehmen haben würde, so darf er nicht in der Form verabschiedet werden. Bei dem KMU-Test sollten verpflichtend Stakeholder involviert werden, die die Interessen von KMUs vertreten.

c. Subsidiaritätsprinzip konsequent anwenden!

Problembeschreibung

Nicht jedes Problem bedarf einer europäischen Lösung. Die Idee, aufgrund von offenkundigen Missständen in einigen wenigen EU-Staaten nun alle Mitgliedsländer mit neuen Regeln zu überziehen, die nicht zu deren etabliertem und bewährtem System passen, ist schlichtweg ein Irrweg und sorgt für aufwändige Umstellungsprozesse bei Unternehmen zur Erfüllung der neuen Vorgaben. Ein Beispiel dafür ist die EU-Entgelttransparenz-Richtlinie, durch welche das deutsche Entgelttransparenzgesetz angepasst werden muss.

Lösungsvorschläge

Das Subsidiaritätsprinzip muss künftig wieder deutlich konsequenter zum Maßstab politischen Handelns werden. Darauf sollten sich Kommission, Europäisches Parlament und Mitgliedstaaten gemeinsam verpflichten. Eine größere Selbstbeschränkung auf Themen mit echtem europäischem Mehrwert würde sich auch positiv auf das Ansehen der EU bei der Bevölkerung auswirken.

2. Maßnahmen zu einzelnen EU-Gesetzgebungsakten und -initiativen

a. Entsende-Richtlinie 2018

Problembeschreibung

Die Entsende-Richtlinie will einen fairen Ausgleich zwischen Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerschutz schaffen. Leider ist die Kommission bei diesem berechtigten Ansinnen mit der Revision der Entsende-Richtlinie deutlich über das Ziel hinausgeschossen. Das Entgeltpaket ist für die Unternehmen extrem schwer rechtssicher zu ermitteln. Bei Entsendungen von Hoch- in Niedriglohnländer ist diese bürokratische „Übung am Hochreck“ zudem zumeist völlig unnötig und bringt keinem Arbeitnehmer einen Mehrwert. Die erforderlichen Informationen zum Arbeitsrecht und den Arbeitsbedingungen des Ziellandes sind in der Regel schlecht aufbereitet und die eingerichteten Portale oft nur „Textwüsten“.

Lösungsvorschläge

Wir brauchen das Grundverständnis der Handelnden, dass die Entsendung von Mitarbeitern in der EU eine gewünschte, qualifizierte Arbeitnehmermobilität darstellt, die zwingend einfach verständliche und praktikable sowie einheitliche Binnenmarktregeln voraussetzt! Die Europäische Arbeitsagentur (ELA) muss zum zentralen, digitalen Info-Portal zu Arbeitsbedingungen für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Behörden ausgebaut werden. Dazu gehört neben einem Helpdesk auch ein elektronischer Entgeltrechner, dessen pauschalisierte Berechnungen eine Richtigkeitsgewähr für den Anwender bieten muss.

Ergänzend benötigen wir eine pauschale Entgeltschwelle als ausreichenden Nachweis für eine „faire Mobilität“, diese sollte in die Entsende-Richtlinie aufgenommen werden. Es bietet sich geradezu an, eine (positive) Entgeltschwelle bzw. finanzielle Obergrenze einzuziehen, ab der ein Missbrauch sozialer Rechte im jeweiligen nationalen System nicht mehr zu erwarten ist. Bei entsprechendem Nachweis kann es für diesen Fall dann im Gegenzug wiederum Erleichterungen für die Unternehmen geben, z. B. bei bürokratischen Verpflichtungen oder anderen Vorgaben, hier sind viele Maßnahmen denkbar. Um die Akzeptanz zu erhöhen, sollte hierbei auf existierende Ansätze zurückgegriffen werden. Dazu bietet sich die Regelung in Art. 5 Abs. 3 der BlueCard-Richtlinie (EU) 2021/1883 an. Dort wurde eine solche Entgeltschwelle bereits in europäisches Recht eingeführt, und sie ist auch bereits auf nationaler Ebene der Mitgliedstaaten (z. T. flexibel) umgesetzt und erprobt worden.

b. Durchsetzungs-Richtlinie zur Entsende-Richtlinie 2014

Problembeschreibung

Im Zuge der Umsetzung der Durchsetzungs-Richtlinie 2014/67/EU zur Entsende-Richtlinie wurden in den EU-Mitgliedstaaten völlig unterschiedliche Meldepflichten für Auslandseinsätze von Beschäftigten eingeführt, die zu einem wahren Flickenteppich an Vorgaben für Unternehmen geführt haben. Verpflichtende Ausnahmen der Entsende-Richtlinie 1996/71/EG z. B. für kürzere Auslandseinsätze wurden von manchen EU-Mitgliedstaaten nie umgesetzt.

Lösungsvorschläge

Die Unternehmen benötigen harmonisierte Meldevorschriften und -verfahren, um den enormen bürokratischen Aufwand zu reduzieren. Die zu meldenden Sachverhalte, aber auch die Ausnahmen und Sonderregelungen müssen EU-weit und binnenmarktfreundlich vereinheitlicht werden. Wir begrüßen daher nachdrücklich die Initiative zur Einführung einer eDeclaration. Sie muss aber möglichst für alle Mitgliedstaaten eingeführt werden, um die unterschiedlichen nationalen Meldepflichten wieder zu vereinheitlichen und Wildwüchse einzufangen.

c. Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der sozialen Sicherheitssysteme

Problembeschreibung

Die Mitgliedstaaten legen die Verordnung und Pflicht zur Beantragung der Bescheinigung A1 leider sehr unterschiedlich aus, z. T. wird eine Mitführungspflicht angeordnet und es werden erhebliche Sanktionen bei Nichtvorlage selbst bei Grenzüberschreitungen von wenigen Stunden verhängt. Die laufende Revision der Verordnung zur Koordinierung der SV-Systeme hängt seit Jahren fest. Die wichtigen praktikablen Ausnahmen können so nicht angewendet werden.

Lösungsvorschlag

Wir brauchen daher endlich Bewegung in den Verhandlungen und eine Einigung im Gesetzgebungsprozess. Dieser muss klare und europaweit einheitliche Ausnahmen von der Pflicht zur Beantragung einer Bescheinigung A1 vorsehen. In unproblematischen Fällen und bei kurzen Auslandseinsätzen von bis zu 7 Tagen muss diese vollkommen entfallen. Die Bundesregierung, und hier das BMAS, haben für Deutschland eine praktikable Handhabe mit Augenmaß gefunden, die europaweit übernommen werden sollte.

Zudem sollte mit Hochdruck an der Umsetzung einer europäischen, elektronischen ID gearbeitet werden, so dass in eine „eWallet“ perspektivisch neben der eDeclaration weitere elektronische Zertifikate geladen werden können, z.B. auch eine „eA1“-Bescheinigung.

d. Lieferketten-Richtlinie CSDDD

Problembeschreibung

Die neue Lieferketten-Richtlinie (EU) 2024/1760 verpflichtet Unternehmen zu Sorgfaltspflichten hinsichtlich der Einhaltung von Umweltschutz und Menschenrechten entlang ihrer gesamten Wertschöpfungskette. Durch den Lieferketten-Ansatz trifft diese Richtlinie nicht nur die offiziell im Anwendungsbereich befindlichen Unternehmen über 1000 Beschäftigte, sondern auch den Mittelstand. Der Ansatz ist sehr weitgehend, die Einhaltung der Sorgfaltspflichten bis zum letzten Glied der Lieferkette kaum machbar – zumal die Richtlinie zudem eine zivilrechtliche Haftung für Unternehmen vorsieht. Der aktuelle Ansatz, alle Unternehmen unter den Generalverdacht zu stellen, bringt unverhältnismäßige Härten mit sich.

Lösungsvorschlag

Die Richtlinie sollte schnellstens grundlegend geändert werden, bevor sie in jetziger Form in nationales Recht umgesetzt wird. Es benötigt hierbei einen komplett anderen Ansatz, der den Schutz von Umwelt und Menschenrechten nicht allein in die Verantwortung der Unternehmen stellt, sondern wo auch die Politik ihren Beitrag leistet. Dazu sollte ein Negativlistenansatz eingeführt werden, wonach europäische Unternehmen mit Unternehmen im nicht-europäischen Ausland, die nachweislich Umweltschäden oder Menschenrechtsverletzungen verursacht haben, keine Geschäftsbeziehungen unterhalten dürfen. Diese Negativliste sollte von der Europäischen Kommission geführt werden. Der Ansatz würde dann dem der kürzlich verabschiedeten Zwangsarbeits-Verordnung ähneln, wo auch die Behörden der Mitgliedstaaten dafür zuständig sind, Missstände zu ermitteln – und nicht die Unternehmen selbst.

e. Nachhaltigkeitsberichterstattungs-Richtlinie CSRD

Problembeschreibung

Bereits die revidierte Richtlinie (EU) 2022/2464 verschärft die zuvor geltenden Berichtspflichten für Unternehmen deutlich und weitert zudem den Anwendungsbereich stark aus. Doch die im Nachgang per delegiertem Rechtsakt verabschiedeten Nachhaltigkeits-Berichterstattungsstandards (EU) 2023/2772 gehen mit über 1.000 geforderten Berichtspunkten um ein Vielfaches über die Vorgaben der Richtlinie hinaus (wo zu sozialen und menschenrechtlichen Aspekten „nur“ 24 Faktoren aufgeführt werden). Darüber hinaus enthalten die Standards zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe, die in der Berichtspraxis zu erheblichen Problemen führen würden.

Lösungsvorschlag

Als kurzfristige Lösung sollte die Kommission die Berichterstattungsstandards zurückziehen und auf die konkreten Vorgaben der Richtlinie reduzieren.

Mittelfristig sollte die Richtlinie überarbeitet werden, um den Anwendungsbereich nach oben zu korrigieren und auch Lösungen zu finden, die vermeiden, dass kleinere Unternehmen durch Anfragen größerer Unternehmen indirekt in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen und über Gebühr belastet werden.

f. Konfliktmineralien-Verordnung

Problembeschreibung

Die Konfliktmineralien-Verordnung (EU) 2017/821 verpflichtet Importeure von Zinn, Tantal, Wolfram und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten zur Einhaltung und Erfüllung von Sorgfaltspflichten entlang ihrer Lieferkette. Zur Unterstützung der Importeure wurde die Kommission in Artikel 9 der Verordnung dazu verpflichtet, per Durchführungsrechtsakt eine globale Liste verantwortungsvoller Hütten und Raffinerien („Positivliste“) zu erstellen. Dies ist über sieben Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung noch immer nicht erfolgt.

Lösungsvorschläge

Die Kommission sollte schleunigst den von der Verordnung geforderten Durchführungsrechtsakt erlassen, um ihrer Verpflichtung nachzukommen und so die Zinn, Tantal, Wolfram oder Gold importierenden EU-Unternehmen zu unterstützen!

Nach der Reform der Lieferketten-Richtlinie (s.o.) sollte die Konfliktmineralien-Verordnung zurückgezogen werden, um Doppelregulierung zu vermeiden.

g. Zwangsarbeits-Verordnung

Problembeschreibung

In zahlreichen Punkten überschneidet sich die Verordnung zum Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem EU-Binnenmarkt mit der EU-Lieferketten-Richtlinie.

Lösungsvorschlag

Nach der Reform der Lieferketten-Richtlinie (s.o.) sollte die Zwangsarbeits-Verordnung zurückgezogen werden, um Doppelregulierung zu vermeiden.

h. Entgelttransparenz-RL

Problembeschreibung

Eines der beiden gravierendsten Probleme der Entgelttransparenz-Richtlinie (EU) 2023/970 besteht darin, dass die Inhalte bereits auf KMU mit 100 Arbeitnehmern angewandt werden sollen. Besonders für KMU ist es eine enorme Herausforderung, die von der Richtlinie geforderten Informationen zu Entgeltstrukturen bereitzustellen, da sie einen erheblichen administrativen Mehraufwand bedeuten. Außerdem bedarf es eines hohen Maßes an personeller Expertise in der Datenaggregation sowie in der Berechnung und Auswertung statistischer Größen.

Darüber hinaus sollen auch tarifgebundene oder tarifanwendende Unternehmen und Arbeitgeber von den Regelungen der EU-Richtlinie betroffen sein. Das deutsche Gesetz sieht dagegen Ausnahmen vor in Form einer Angemessenheitsvermutung für Tarifverträge. Tarifgebundene oder tarifanwendende Unternehmen halten die Entgeltgruppen von Tarifverträgen klar ein. Gemäß dem bereits bestehenden deutschen Gesetz muss die Vergleichsgruppe für die Entgeltauskunft sechs Personen des anderen Geschlechts umfassen, die eine vergleichbare Tätigkeit ausführen. Die Richtlinie gibt hier keine Mindestvorgaben.

Lösungsvorschlag

Zunächst bleiben grundsätzliche Zweifel an der Wirksamkeit der Regelungen bestehen. Die Richtlinie sollte für Unternehmen ab 500 Mitarbeitern gelten und im Einklang mit dem bestehenden deutschen Entgelttransparenzgesetz umgesetzt werden, wobei die Angemessenheitsvermutung für Tarifverträge zu berücksichtigen ist. Es sollte eine Mindestanzahl an Personen in der Vergleichsgruppe festgelegt werden, wie es im deutschen Gesetz vorgesehen ist.

i. Plattformarbeits-RL

Problembeschreibung

Einige Regelungen zum algorithmischen Management in der angenommenen Plattform-Richtlinie (EU) 2024/1234 sind problematisch, da die geforderten Informations- und Berichtspflichten sowie Transparenz für digitale Arbeitsplattformen zu erhöhtem administrativem Aufwand für Unternehmen führen werden. Dies bedeutet mehr Bürokratie sowie Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit für Unternehmen. Die Nutzung digitaler Technologien und die damit verbundene Förderung der digitalen Entwicklung sollten durch solche Regelungen weder behindert noch negativ beeinflusst werden.

Darüber hinaus sieht die Richtlinie eine „widerlegbare gesetzliche Vermutung eines Arbeitsverhältnisses“ vor, die im aktuellen deutschen Arbeitsrecht nicht existiert.

Lösungsvorschlag

Unternehmen sollten eigene ethische Richtlinien und Selbstverpflichtungen entwickeln dürfen, um so zum einen das Vertrauen der Arbeitnehmer zu stärken und zum anderen die unternehmerische Freiheit beizubehalten. Die Vorgaben zu Informations- und Berichtspflichten sollten drastisch gemindert werden. Die gesetzliche Vermutung eines Arbeitsverhältnisses sollte gestrichen werden.

j. Revision der Europäischen-Betriebsräte-Richtlinie

Problembeschreibung

Die geplante Revision der EBR-Richtlinie 2009/38/EG könnte den Bestandsschutz bestehender EBR-Vereinbarungen erheblich beeinträchtigen oder sogar vollständig aufheben. Dies würde in vielen Fällen das Ende gut funktionierender EBR-Vereinbarungen bedeuten. Des Weiteren werden Belange, die einen EBR betreffen, deutlich ausgeweitet. Damit könnten nationale Belange auf europäische Ebene gehoben und Zuständigkeiten vermischt werden.

Lösungsvorschlag

Um gut etablierte Vereinbarungen zu bewahren und nationale von europäischen Belangen auch in Zukunft klar voneinander zu trennen, besteht die Lösung darin, die Revision gänzlich zu stoppen. Als Mindestziel sollte der Schutz für bestehende EBR-Vereinbarungen vollumfänglich bewahrt werden

k. (Schein-)Praktika-RL

Problembeschreibung

Im März 2024 hat die Kommission einen Richtlinienvorschlag vorgelegt, um Scheinpraktika zu bekämpfen. Dieser Vorschlag ist ein Extrembeispiel dafür, wie die Kommission auf Basis von Missständen in einzelnen Mitgliedstaaten nun Regeln für alle Staaten erlassen will. Für Deutschland ist eine solche Richtlinie komplett überflüssig, da wir bereits ein gut austariertes System haben. Der Vorschlag sieht umfangreiche Informationspflichten vor, die zu erheblichen administrativen Belastungen führen könnten. Dies macht Praktika teuer und unattraktiv, besonders für KMUs. Viele junge Menschen könnten dadurch weniger Praktikumsmöglichkeiten haben. Diese Belastungen stehen im Widerspruch zu den Bemühungen der Kommission, die Berichtspflichten zu reduzieren und den Fachkräftemangel zu bekämpfen.

Lösungsvorschlag

Mit Blick auf ihr Versprechen, bei künftiger Gesetzgebung auf „mehr Vertrauen“ zu setzen und Bürokratie abzubauen, sollte die neue Kommission ihren Vorschlag auf Basis von [Artikel 39, Absatz 2, der Rahmenvereinbarung](#) zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission von 2010 zurückziehen.