

Belastungen für Unternehmen durch EU-Gesetzgebung dringend bremsen

Konkrete Vorschläge für ein Belastungsmoratorium in der Multikrise

November 2022

Die EU-Gesetzgebung braucht aktuell eine Wende: Die möglichen Auswirkungen auf Unternehmen im Binnenmarkt müssen durch die Gesetzgeber der Europäischen Union so weit wie möglich vorab bemessen und abgeschätzt werden. Ohne diese Gesamtbetrachtung führen gerade umfassende bürokratische Vorgaben durch einzelne Richtlinien und Verordnungen oder die kumulativen Effekte paralleler Gesetzgebungsakte zu nicht abschätzbaren Folgen für Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplätze und Wohlstand in Europa.

Ein wegen der aktuell schwelenden Multikrise notwendig gewordenenes EU-Belastungsmoratorium würde die Widerstandskraft der europäischen Wirtschaft stärken. Viele relevante Akteure haben erste richtige Schritte angekündigt: Die deutsche Bundesregierung und das Europäische Parlament wollen Unternehmen umgehend entlasten, die Europäische Kommission will einen Wettbewerbsfähigkeitscheck für neue Gesetzgebung einführen.

Grundsätzliche Lösungsvorschläge:

1) *Vorbereitungsphase der Kommission zu neuer EU-Gesetzgebung*

- **Allgemeine Tendenz zu neuer EU-Rechtsetzung brechen:** Ein neuer EU-Legislativakt ist nicht immer die einzige Lösung, vieles lässt sich auf europäischer Ebene auch anders koordinieren, etwa durch fachlich zuständige EU-Verwaltungskommissionen (Beispiel: sozialversicherungsrechtliche Regeln) oder durch nicht-legislative Initiativen (Beispiel: Kommissionsinitiative zu einer gemeinsamen, elektronischen Entsendemeldung).
- **Subsidiaritätsprinzip:** Ein Gesetzgebungsvorschlag der Kommission muss stets eine belastbare und detaillierte Begründung für das Tätigwerden der EU beinhalten. Ein pauschaler, unbegründeter Hinweis, dass ein Tätigwerden auf nationaler Ebene nicht zielführend ist oder das Problem besser auf Unionsebene gelöst werden könne, ist nicht ausreichend.
- **Nationale Subsidiaritätskontrolle:** Es sollten konkretere Überarbeitungspflichten der Kommission bei einer „gelben“ und „orangen“ Karte nationaler Parlamente eingeführt werden. Derzeit ist die Kommission leider an keine Folgemaßnahmen gebunden. Zudem benötigen nationale Parlamente längere Fristen, um bei europäischen Gesetzgebungsvorschlägen die Subsidiarität zu prüfen und begründete Stellungnahmen abzugeben.



- **„Regulatory Scrutiny Board“:** Den Erkenntnissen des Ausschusses für Regulierungskontrolle muss stärker Folge geleistet werden. Der Ausschuss sollte auch die kumulativen Effekte verwandter Gesetzgebungsakte stärker berücksichtigen. Mit dem wichtigen Ziel, unnötige Bürokratie zu verhindern, überprüft der Ausschuss die Folgenabschätzungen der Kommission und gibt vor der Veröffentlichung des Gesetzgebungsaktes Verbesserungsvorschläge ab. Die Kommission hat die Empfehlungen des Ausschusses allerdings in einigen Fällen ignoriert und trotzdem Gesetzesakte vorgelegt, deren konkrete wirtschaftliche und administrative Folgen somit gänzlich ungeklärt sind.
- **Das „One in, one out“-Prinzip** ist der richtige Ansatz, um sicherzustellen, dass das Belastungsniveau durch Bürokratie nicht höher wird: Wenn durch neue Regulierung neue Belastungen eingeführt werden, müssen diese an anderer Stelle abgebaut werden. Das Prinzip muss für alle EU-Politikbereiche verankert werden, Ausnahmen vom Anwendungsbereich sollten möglichst eng gefasst werden. Das zu Beginn der Amtszeit der Kommission angekündigte „One in, one out“-Prinzip hat bislang leider keinerlei positive Auswirkungen gezeigt. Zum Abbau bürokratischer Belastungen sollte EU-Gesetzgebung regelmäßiger im Rahmen von Evaluierungen und Eignungsprüfungen durchgesehen werden.
- **Das „Think small first“-Prinzip** muss wieder mehr Beachtung bei der Ausarbeitung neuer Rechtsakte finden. Die Auswirkungen geplanter Rechtssetzung auf kleine und mittlere Unternehmen müssen standardmäßig und von Anfang an bedacht werden.
- **Legislative Initiativberichte des Europäischen Parlaments** (Art. 225 AEUV): Wie bei Kommissionsvorschlägen sollten die legislativen Initiativberichte des EP eine Begründung für das Tätigwerden der Union, eine Folgenabschätzung sowie eine Analyse kumulativer Effekte beinhalten. Bisher führen sie potenziell zu mehr Gesetzgebung, ohne dass in der entsprechenden Initiative des EP evidenzbasiert die Folgen der Gesetzgebung abgewogen werden.

2) Verhandlungsphase der EU-Ko-Gesetzgeber

- **Folgenabschätzung:** Die konkrete Prüfung möglicher Folgen der Gesetzgebung muss zum Standardverfahren gemacht werden – nicht nur durch die Kommission, sondern auch bei Weiterentwicklung und Neufassung der Gesetzestexte durch EP und Rat. Dies gilt für das Verhandlungsmandat beider Institutionen sowie für den Abschluss der dann folgenden Trilog-Verhandlungen.
- Als „Ultima Ratio“ sollte die **Kommission Gesetzgebungsvorschläge zurückziehen**. Gemäß Art. 293 Abs. 2 AEUV kann sie ihren Vorschlag ändern, solange kein Beschluss des Rates ergangen ist; laut dem EuGH-Urteil C-409/13 gilt dies ebenso für das vollständige Zurückziehen des Kommissionsvorschlages. Die Kommission muss häufiger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen – insbesondere, wenn sich die Rahmenbedingungen, unter denen der Vorschlag gemacht wurde, völlig verändert haben und die Konsequenzen der Gesetzgebung daher nicht kontrollierbar sind.

3) Umsetzungsphase auf nationaler Ebene

- Bei Bedarf und in gut begründeten Fällen sollten **längere Fristen für die nationale Umsetzung** möglich sein (ggf. mittels eines neuen EU-Gesetzgebungsvorschlages, der eine neue Frist festlegt). Damit können zusätzliche Belastungen in kritischen Situationen vermieden werden.



- Falls Mitgliedstaaten EU-Vorschriften aufgrund wirtschaftlicher Notlagen etwa bei Unternehmen nicht rechtzeitig umsetzen, kann die Kommission auch durch ein **langsames Vorgehen beim Vertragsverletzungsverfahren** (Art. 258 AEUV) für Vermeidung zusätzlicher Belastungen sorgen.
- Bei der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten muss stärker darauf geachtet werden, dass **keine zusätzlichen nationalen Vorschriften** im Vergleich zur EU-Richtlinie eingeführt werden. Häufig gehen die Mitgliedstaaten über die EU-Vorgaben hinaus (sog. Gold-Plating) – dies muss stets vermieden werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten beachten, dass eine **kurzfristige nationale Umsetzung** knapp vor Ablauf der Umsetzungsfrist zu einem unverhältnismäßigen Implementierungsaufwand in der Praxis führt. Die Unternehmen brauchen Zeit, die notwendigen Schritte zur Implementierung vorzunehmen.

Gesetzgebungsbeispiele (Schwerpunkt Arbeit und Soziales): Mehrbelastungen in der Vorbereitungsphase, im Gesetzgebungsprozess oder in der nationalen Umsetzung

Kumulative Effekte bei Berichtspflichten

- **Taxonomie-Verordnung:** Umfassende Berichterstattungspflichten, teilweise mit sehr allgemein formulierten Kriterien wie ein Verweis auf OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen und UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte; zudem Diskussion über eine mögliche soziale Taxonomie
- **Richtlinie über Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD):** Ausweitung der Berichtsanforderungen (u. a. Arbeitsbedingungen, Arbeitszeit, angemessene Löhne, Vereinigungsfreiheit, Existenz von Betriebsräten, Tarifverhandlungen, Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben); konkrete Berichtsstandards (teilweise sektorspezifisch) werden noch von EFRAG ausgearbeitet, deren Entwürfe sind überkomplex
- **Richtlinienvorschlag über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CS3D):** Umfangreiche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten mit Blick auf Wertschöpfungsketten; Erstellung eigener Berichtsstandards per delegiertem Rechtsakt für Unternehmen, die nicht unter CSRD-Richtlinie fallen
- **Verordnungsvorschlag über ein Verbot von Zwangsarbeitsprodukten:** Informations- und Sorgfaltspflichten in der gesamten Wertschöpfungskette; Pflichten im Binnenmarkt mit Blick auf betroffenes Produkt (ggf. Kosten von Unternehmen)

Weitere Pflichten für Unternehmen

- **Richtlinienvorschlag zur Lohntransparenz:** Vielzahl an Informations- und Berichterstattungspflichten, u. a. Berichterstattung über geschlechtsspezifisches Lohngefälle (umfangreicher Bürokratieaufwand), Bewertung von gleichwertigen Tätigkeiten (verlässliche Ermittlung kaum möglich), umfassendes Auskunftsrecht für Arbeitnehmer (über das deutsche Entgelttransparenzgesetz hinausgehende Regelung nicht nötig). Der Anwendungsbereich ist sehr weit gefasst und beinhaltet keine echten Ausnahmen für KMU oder tarifgebundene und tarifenwendende Unternehmen



- **Richtlinienvorschlag über Plattformarbeit:** Vage formulierte Kriterien für die Vermutung eines Beschäftigungsverhältnisses, Rechtsunsicherheit zwischen EU-Kriterien und nationalen Maßgaben zur Feststellung eines Beschäftigungsverhältnisses
- **Verordnungsvorschlag für Binnenmarkt-Notfallinstrument:** Verpflichtendes gezieltes Auskunftersuchen und verpflichtende vorrangige Aufträge sind eine zusätzliche Belastung für Unternehmen in Krisensituation
- **Verordnungsvorschlag über Künstliche Intelligenz:** Unverhältnismäßiger Aufwand, da ganze Sektoren und Bereiche (etwa Bildungsbereich und HR) per se als hochriskant eingestuft werden, Rechtsunsicherheit wegen zu breiter Definition und Prüfungs- und Konformitätspflichten entlang der Wertschöpfungskette; Bremsung für KI am Standort Europa

Vollständige Berücksichtigung des Standpunktes von Regulatory Scrutiny Board

- In folgenden Fällen hat das Regulatory Scrutiny Board eine **negative Meinung bzw. eine positive Meinung mit Vorbehalt** vorgelegt: Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CS3D), Nachhaltigkeitsberichterstattung, Lohntransparenz, Notfallinstrument für den Binnenmarkt, Arbeitsbedingungen in Plattformarbeit

Legislative Initiativberichte: zusätzliche Gesetzgebung

- Dem Richtlinienvorschlag über die **Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit (CS3D)** ist ein legislativer Initiativbericht des EP vorausgegangen
- **Europäische Betriebsräte:** Im EMPL-Ausschuss wird an einem legislativen Initiativbericht gearbeitet, obwohl kein Bedarf einer Revision besteht. Die Selbstverpflichtung der Kommission zu Folgemaßnahmen kann zu einem Gesetzgebungsvorschlag führen

Deutschland: nationales Gold-Plating

- **Nationale Umsetzung der Arbeitsbedingungenrichtlinie:** Unterrichtung laut nationalem Umsetzungsgesetz nur im Papierformat erlaubt, obwohl die Richtlinie auch eine digitale Option zulässt

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Europa

T +49 30 2033-1050

europa@arbeitgeber.de

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.