

# ***EU-Arbeitnehmermobilität: Wege zu praktikablen Lösungen***

Januar 2022

## **Ein funktionierender Binnenmarkt bei Dienstleistungserbringungen**

Ein starker Binnenmarkt mit seinen vier Grundfreiheiten ist die größte Errungenschaft der europäischen Integration. Der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital bildet die Grundlage für Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit in der EU. Der Binnenmarkt ist der weltgrößte Wirtschaftsraum, aber er ist noch lange nicht vollendet. Nationale Alleingänge und protektionistische Tendenzen gefährden die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes in diesem Bereich. Umso wichtiger ist es, bestehende Hindernisse gezielt abzubauen – dies gilt sowohl für den sozialversicherungsrechtlichen als auch den arbeitsrechtlichen Bereich.

## **A1-Beantragungspflichten nach Verordnung 883/2004**

### Problem

Im sozialversicherungsrechtlichen Bereich unterliegen alle Personen grundsätzlich den Vorschriften des Mitgliedstaats, in dem sie ihrer Beschäftigung nachgehen. Sind Arbeitnehmer nur vorübergehend in einem anderen EU-Mitgliedsland tätig (Entsendung oder Dienstreise), ist ausnahmsweise weiterhin das Sozialversicherungsrecht des Entsendestaats anzuwenden. Dies wird mittels einer A1-Bescheinigung nachgewiesen. Allerdings gestaltet sich die Ausstellung von A1-Bescheinigungen EU-weit – insbesondere in Fällen, in denen kurzfristig eine Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat vorgenommen wird – trotz der inzwischen weitgehend IT-gestützten Durchführung nicht immer optimal. Es kann passieren, dass die mit hohem bürokratischem Aufwand verbundene Ausstellung einige Tage oder sogar Wochen in Anspruch nimmt, während der Einsatz im Ausland eine Vorlaufzeit von wenigen Stunden hat. Im Falle einer Kontrolle durch die zuständigen nationalen Behörden während der Entsendung oder der Dienstreise ist es dem Arbeitnehmer dann unmöglich, die benötigte A1-Bescheinigung vorzulegen.

### Lösung

Im Rahmen der laufenden Revision der Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit müssen alle Dienst- und Geschäftsreisen sowie kurzzeitige und kurzfristige Entsendungen mit Dienstleistungsbezug vollständig von der Pflicht zur Beantragung einer A1-Bescheinigung ausgenommen werden. Um Missbrauch zu vermeiden, sollte es die Möglichkeit zu sektoralen Ausschlüssen geben, beispielsweise im Baugewerbe. Darüber hinaus sollte der Antrag auf Erteilung einer A1-Bescheinigung als A1-Nachweis genügen.



## **Melde- und Dokumentationspflichten nach Entsenderichtlinie**

### Problem

Die Mitgliedstaaten haben im Zuge der nationalen Umsetzung der Durchsetzungsrichtlinie zur Entsenderichtlinie umfangreiche und unterschiedliche Melde- und Dokumentationspflichten eingeführt. Die Vorgaben zu den meldepflichtigen Tätigkeiten, zum Zeitpunkt, zum konkreten Adressaten und zum Inhalt der Anmeldung, zu den mitzuführenden Dokumenten sowie zu den Pflichten nach der Beendigung des Einsatzes unterscheiden sich in den einzelnen Mitgliedstaaten stark voneinander, was für Unternehmen und Arbeitnehmer schwer und häufig nur mit Hilfe ausländischer Rechtsexperten zu bewältigen ist.

### Lösung

Die administrativen Schwierigkeiten bei der Entsendung müssen abgebaut werden. Die Europäische Kommission hat im Rahmen der aktualisierten Industriestrategie angekündigt, ein gemeinsames freiwilliges elektronisches Formular für die notwendigen Meldungen zu konzipieren. Das Ziel ist es, Gemeinsamkeiten zu identifizieren und den Mitgliedstaaten zu demonstrieren, ob ihre zusätzlichen nationalen Anforderungen verhältnismäßig und gerechtfertigt sind (Art. 9 Abs. 2 der Durchsetzungsrichtlinie). Für eine praxistaugliche Lösung muss das elektronische Formular aber für alle Mitgliedstaaten verbindlich gelten und nicht nur freiwillig sein. Langfristig müssen die Verwaltungsanforderungen in der Durchsetzungsrichtlinie verschlankt und der nicht abschließende Katalog des Art. 9 Abs. 2 der Durchsetzungsrichtlinie revidiert werden – vorausgesetzt, dass nationale effektive Kontrollen insbesondere bei bestimmten Branchen weiterhin durchgeführt werden. Auch sind bei elektronischen Meldewegen in diesem Bereich die Querverbindungen zu den Meldepflichten der Verordnung 883/2004 zu berücksichtigen, da sonst bei demselben Entsendevorgang zwei parallele elektronische Wege zu beschreiten sind.

## **Digitalisierung von Meldewegen**

### Problem

EU-weit gelten unzählige Melde- und Dokumentationspflichten für Beschäftigte, Unternehmen und Behörden im Bereich der Arbeitnehmermobilität. Viele bürokratische Vorschriften halten dem oft noch analogen Praxistest mit Blick auf Erfüllungspflichten und -fristen nicht stand. Bei den europaweiten Meldepflichten im Bereich der Arbeitnehmerentsendung ist ein Digitalisierungsschub bislang ausgeblieben.

### Lösung

Der EU-weite Austausch von Sozialversicherungsdaten muss vereinfacht und digitalisiert werden. Während deutsche Arbeitgeber den Antrag auf eine A1-Bescheinigung elektronisch stellen, wird oft noch ein Ausdruck der A1-Bescheinigung als Nachweis über die Sozialversicherungszugehörigkeit für mögliche Kontrollen am Einsatzort mitgeführt. Als ersten Schritt gilt es diesen Medienbruch zu vermeiden; eine elektronische Kopie des A1-Antrages sollte ausreichend sein. Perspektivisch sollten die bürokratischen Regelungen zur Beantragung einer A1-Bescheinigung durch eine



einheitliche digitale Lösung im Rahmen des bereits bestehenden IT-Systems zum Elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI) ersetzt werden, da insbesondere die unterschiedlichen nationalen Vorschriften zur Vorlage von A1-Bescheinigungen erhebliche Rechtsunsicherheiten verursachen. Bei einer Kontrolle im Ausland könnte so zukünftig schnell überprüft werden, ob die betroffene Person sozialversichert und welcher Mitgliedstaat für den Bereich der sozialen Sicherheit zuständig ist. Die Initiative zur Schaffung eines Rahmens für eine europäische digitale Identität könnte den Austausch zwischen Beschäftigten und Behörden erleichtern und Impulse für die Entwicklung eines europäischen Sozialversicherungsausweises liefern.

## **Grundlegende Anpassung des Entsenderechts**

### Problem

Die Revision der Entsenderichtlinie im Jahr 2018 hat zu weiteren Verschärfungen und mehr Komplexität geführt. Statt der bisherigen Mindestlohnsätze muss zum Beispiel die Entlohnung ermittelt werden, die für einen vergleichbaren Arbeitnehmer in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen oder kraft Gesetzes im Zielland gilt. Das ist in der Praxis eine schwierige und ohne entsprechende ausländische Experten kaum zu bewältigende Aufgabe, da es etwa in Frankreich um die 600 Sektoren gibt, jeder Sektor eigene Tarifverträge abschließt und alle für allgemeinverbindlich erklärt werden. Darüber hinaus findet bei jeder Entsendung mit einer Dauer von über zwölf oder 18 Monaten das gesamte Arbeitsrecht des Ziellandes Anwendung, so dass ein Günstigkeitsvergleich zwischen dem deutschen und dem ausländischen Arbeitsrecht durchgeführt werden muss.

### Lösung

Langfristig muss ein neues europäisches Entsendesystem geschaffen werden – mit klaren und unbürokratischen Regeln, die EU-weit einheitlich umgesetzt werden. Durch eine Verordnung kann ein vernünftiges und ausgewogenes Entsendesystem geformt werden, welches sowohl die flexible Mobilität der Arbeitnehmer als auch den Schutz vor Schwarzarbeit und sozialen Härten gewährleistet. Nach dem Vorbild von Art. 3 Abs. 2 der Entsenderichtlinie von 1996 sollten kürzere Auslandseinsätze in der Mehrzahl der Branchen von bis zu acht Tagen von dem Anwendungsbereich der Entsendevorgaben ausgenommen werden. Zudem muss eine bessere Verzahnung zwischen den europäischen arbeits- und sozialrechtlichen Anforderungen gewährleistet werden. Wenn kurzzeitige Entsendungen vom Anwendungsbereich der Entsenderichtlinie ausgenommen sind, müssen auch die sozialrechtlichen Aspekte einbezogen werden. Anderenfalls bleibt das Entsendesystem weiterhin zu komplex und mit vielen Rechtsunsicherheiten verbunden.

## **Mobiles Arbeiten und Verordnung 883/2004**

### Problem

Auch nach der Corona-Pandemie werden viele Arbeitnehmer den Wunsch haben – zumindest teilweise – weiterhin mobil zu arbeiten, zum Beispiel als Grenzgänger oder im Anschluss an einen privaten Aufenthalt im Ausland. Aufgrund der aktuellen rechtlichen Lage bestehen aber im grenzüberschreitenden Kontext für Arbeitnehmer



und Arbeitgeber viele offene sozialversicherungsrechtliche Fragen bei der mobilen Arbeit.

### Lösung

Im Zuge der laufenden Revision der Verordnung 883/2004 und Durchführungsverordnung 987/2009 ist idealerweise eine eigenständige Koordinierungsregel für das grenzüberschreitende mobile Arbeiten aufzunehmen. Hier gilt es unbedingt Rechtssicherheit für beide Seiten zu schaffen.

## **Unterstützung durch ELA**

### Problem

Die unterschiedliche nationale Umsetzung europäischer Vorgaben führt zu einem enormen administrativen Aufwand im Bereich der Arbeitnehmerentsendung. Die nationalen Webseiten und Internetportale zur Informationsbereitstellung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind unterschiedlich aufgebaut, die vielschichtigen Informationen werden teilweise nur in der Landessprache zur Verfügung gestellt. Zudem sind die verfügbaren Informationen oft nicht ausreichend, um die auf entsandte Arbeitnehmer anwendbaren nationalen Rechtsvorschriften rechtssicher ermitteln zu können.

### Lösung

Die Europäische Arbeitsbehörde (ELA) soll gemäß Art. 5 der ELA-Verordnung für eine bessere Verfügbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit der Informationen zur Arbeitskräftemobilität sorgen. Als Beispiel wird eine zentrale unionsweite Website als einheitliches Zugangstor zu entsprechenden Informationen in allen Amtssprachen explizit genannt. Zudem soll die Behörde die Mitgliedstaaten bei der Verbesserung der Genauigkeit, Vollständigkeit und Nutzerfreundlichkeit einschlägiger nationaler Informationsquellen und -dienste unterstützen. Die nationalen Internetportale müssen nun einheitlich in allen Mitgliedstaaten aufgebaut und auch zumindest auf Englisch – und möglichst in allen EU-Amtssprachen – zur Verfügung gestellt werden. Die enge Abstimmung mit den nationalen Behörden ist dabei nötig, da dort die Expertise für die jeweils vielfältigen nationalen Arbeitsrechts- und Sozialsysteme liegt. In diesem Zusammenhang muss die ELA ihren in der Verordnung festgelegten Pflichten endlich nachkommen und auch eine Helpdesk-Funktion wahrnehmen. Die Behörde muss praktische Hinweise zum geltenden EU-Recht geben, auf weitergehende Informationen über die geltenden nationalen Vorschriften verweisen und idealerweise bei der Ermittlung der Vergleichsvergütung unterstützen.

## **Abbau der Hürden im Binnenmarkt**

### Problem

Ein funktionierender Binnenmarkt setzt voraus, dass die Binnenmarktvorschriften eingehalten und durchgesetzt werden sowie keine neuen Hürden eingeführt werden. Bisher mangelt es im Bereich der Arbeitnehmerentsendung an gemeinsamer Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten.



## Lösung

Die Kommission hat im März 2020 im Rahmen der Industriestrategie eine Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften eingerichtet („SMET“: Single Market Enforcement Taskforce). Die Taskforce wird die Einhaltung der Binnenmarktvorschriften im nationalen Recht bewerten, die dringendsten Hindernisse und Überregulierung identifizieren sowie horizontale Durchsetzungsfragen thematisieren. Damit die SMET einen wichtigen Beitrag leisten kann, darf sie kein Diskussionsforum bleiben, in dem die Mitgliedstaaten die Binnenmarkthindernisse nur diskutieren, sondern muss auch praxistaugliche Lösungen für den Abbau der Binnenmarkthindernissen erarbeiten.

## **Grenzkontrollen im Schengen-Raum**

### Problem

Während der Covid-19-Krise haben Grenzsicherungen, unkoordinierte Maßnahmen und sich ständig ändernde Reisebeschränkungen den Binnenmarkt stark beeinträchtigt. Der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Personen muss auch in grenzüberschreitenden Krisen aufrechterhalten werden. Die Mitgliedstaaten sollen offene Grenzen im Schengen-Raum nicht einseitig schließen und keine einseitigen Reiseverbote einführen.

### Lösung

Die krisenbedingten Lösungen, wie Green Lanes oder das digitale Covid-Zertifikat, waren gute Beispiele für eine erste notwendige Koordination. Das von der Kommission angekündigte Notfallinstrument für den Binnenmarkt, vorgesehen für das Frühjahr 2022, soll eine strukturelle Lösung für krisenbezogene Maßnahmen sicherstellen sowie den Informationsaustausch und die Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten stärken. Die Überarbeitung des Schengener Grenzkodexes muss die Lehren aus der Krise reflektieren und klare gemeinsame Regeln für die Einführung von Grenzkontrollen etablieren, die auch die notwendige Mobilität von Arbeitskräften garantieren müssen. Nicht rechtmäßige Grenzsicherungen sollten gegebenenfalls mit einem Vertragsverletzungsverfahren verfolgt werden.

### **Ansprechpartner:**

#### **BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

#### **Abteilung Europa**

T +49 30 2033-1050

[europa@arbeitgeber.de](mailto:europa@arbeitgeber.de)