

# **EU-Arbeitsmobilität ermöglichen – wettbewerbsfähig, digital, flexibel**

## **Positionspapier zum geplanten Paket für faire Arbeitskräftemobilität der Europäischen Kommission**

Januar 2026

### **Zusammenfassung**

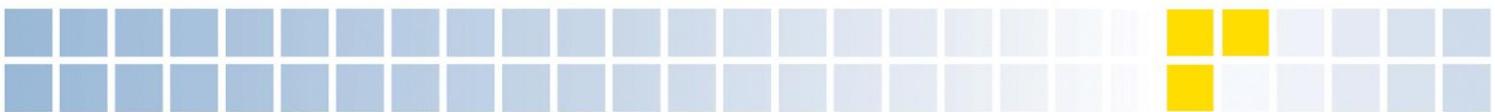
Das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit und des Bürokratieabbaus muss endlich auch im Bereich der EU-Arbeitsmobilität konsequent verfolgt werden. Die bisherigen Vorschläge der Europäischen Kommission greifen zu kurz. Es braucht ein gezieltes arbeitsmarktpolitisches Omnibus-Paket, das die bestehenden Belastungen reduziert und die Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Mobilität im Binnenmarkt stärkt. Vielfach schaffen die von der Kommission geplanten Vorhaben im Paket für faire Arbeitskräftemobilität weitere Belastungen statt Entlastungen.

Arbeitsmobilität und Dienstleistungserbringung gehören zu den Grundfreiheiten des Binnenmarkts, die sich nicht voll entfalten können. Die Zeit drängt – europäische Belastungen für Unternehmen wachsen weiter. Gerade für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wurden noch keinerlei ambitionierte Schritte unternommen, um das Bürokratie-Abbauziel von 25 % zu erreichen. Hier muss ein Arbeitsmarkt-Omnibus ansetzen: Er hat das Potenzial, überflüssige Berichtspflichten und lähmende administrative Hürden gezielt zu reduzieren, ohne EU-weit geltende hohe Schutzstandards zu gefährden.

Im Paket für faire Arbeitskräftemobilität sind folgende Punkte potenziell entlastend für Unternehmen und müssen gezielt vorangebracht werden:

- Die **Sozialversicherungskoordination** – insbesondere die Ausstellung, Mitführung und Kontrolle der A1-Bescheinigung – muss durch den Europäischen Sozialversicherungsausweis (ESSPass) und die Europäische Brieftasche für die Digitale Identität (EUDI-Wallet) zügig digitalisiert und spürbar vereinfacht werden.
- Es braucht endlich ein einheitliches digitales EU-Entsendeformular („eDeclaration“), um die Dienstleistungsfreiheit zu stärken und eine rechtssichere Entsendung zu ermöglichen. Mittelfristig müssen ESSPass und eDeclaration zusammengeführt werden.
- **Anerkennungsverfahren von Berufsqualifikationen** müssen europaweit schneller, transparenter und vollständig digitalisiert werden. Hierfür braucht es Vereinfachungen bei Qualifikationsnachweisen.
- Die arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen für **grenzüberschreitende mobile Arbeit** für Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen klar, praktikabel und unionsweit einheitlicher werden.

Neue Belastungen für Unternehmen drohen hingegen durch folgende Pläne der Kommission und müssen dringend vermieden werden:



- Flexible, grenzüberschreitende **Unterauftragsvergaben** müssen weiter ohne jede künstlich begrenzte Unterauftragsketten oder zusätzliche unverhältnismäßige Haftungs- oder Registerpflichten möglich sein. Eine rechtliche Beschränkung der Unterauftragsvergabe durchtrennt Wertschöpfungsketten und widerspricht der Vertragsfreiheit.
- Die **Europäische Arbeitsbehörde** (ELA) sollte sich auf ihre Kernaufgabe als zentrale Informationsstelle konzentrieren und Unternehmen sowie Beschäftigten verlässliche, praxisnahe Orientierung bieten. Dieser Pflicht kommt sie unzureichend nach, eine Ausweitung ihrer Zuständigkeiten ist nicht zielführend.
- Bei der **Entsendung von Drittstaatsangehörigen** im Binnenmarkt muss die Kommission für Rechtssicherheit sorgen. Sie darf aber nicht weitere restriktive Vorgaben machen, die bei EU-Unternehmen angestellte Drittstaatsangehörige in ihrer grenzüberschreitenden Tätigkeit bremsen.

### **Im Einzelnen**

#### **Digitale Sozialversicherungskoordination voranbringen**

Weniger Papier, schnellere Verfahren, stärkere Unternehmen: Der ESSPass muss zeitnah in allen Mitgliedstaaten ausgerollt werden. Er ist ein zentraler Baustein für digitale, einheitliche und transparente Verfahren im Rahmen der Verordnung ([EG Nr. 883/2004](#)). Er ermöglicht die grenzüberschreitende Echtzeit-Überprüfung zentraler Sozialversicherungsdokumente wie der A1-Bescheinigung und leistet damit einen wichtigen Beitrag zur digitalen Koordinierung der sozialen Sicherheit in der EU.

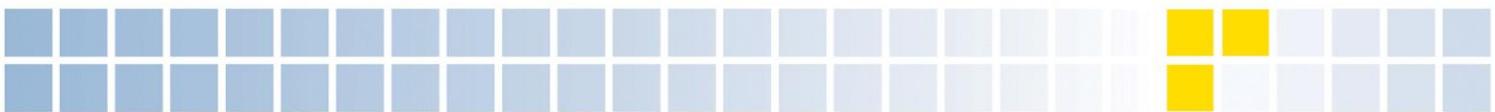
Entscheidend sind ein ambitionierter Zeitplan, eine belastbare IT-Infrastruktur und eine ausreichende Finanzierung, so dass der ESSPass in der Betriebspraxis noch vor Ende dieses Jahrzehnts genutzt werden kann. Parallel zur Digitalisierung muss die Bürokratie bei kurzen Einsätzen vollständig entfallen: Dienst- und Geschäftsreisen sowie alle kurzzeitigen und kurzfristigen Entsendungen und Notfalleinsätze im Binnenmarkt sollten generell von der A1-Pflicht ausgenommen werden – außer für das Baugewerbe. Die bisherige Pflicht ist unverhältnismäßig und hemmt Mobilität und Wettbewerbsfähigkeit, sowohl bei KMU als auch bei international agierenden Konzernen.

Der ESSPass kann zugleich Missbrauch erschweren, ohne rechtstreue Unternehmen zu belasten. Datenschutz, nationale Zuständigkeiten und klare Verantwortlichkeiten müssen jederzeit gewährleistet bleiben.

Die EUDI-Wallet ist der Schlüssel zur vollständigen Digitalisierung arbeits- und sozialversicherungsrechtlicher Nachweise. Sie sollte zeitnah mit dem ESSPass verknüpft werden, um Nachweise effizient, sicher und grenzüberschreitend nutzbar zu machen. Als digitale Infrastruktur kann die EUDI-Wallet A1-Bescheinigungen, Entsendemeldungen, Krankenversicherungskarten, Arbeitserlaubnisse, Berufsqualifikationen und den ESSPass bündeln und so mobile Tätigkeiten umfassend erleichtern.

Das „European Business Wallet“ kann als freiwilliges Instrument Unternehmen bei sicherer, digitaler Identifizierung, Authentifizierung und Signatur unterstützen und den Austausch mit Behörden – etwa bei A1-Bescheinigungen – erheblich vereinfachen.

Auch die im Rahmen der Single-Digital-Gateway-Verordnung bereits digitalisierten Verfahren müssen weiter harmonisiert werden, damit Unternehmen ihren Nutzen voll ausschöpfen können. Zwar lässt sich die A1-Bescheinigung inzwischen online beantragen, in der Praxis arbeiten



Unternehmen jedoch mit einem Flickenteppich nationaler Portale, unterschiedlicher Formularlogiken sowie abweichender Zugangs- und Authentifizierungsverfahren. Ein EU-weit einheitliches, mehrsprachiges One-Stop-Shop-Verfahren senkt den Verwaltungsaufwand für Unternehmen deutlich.

### **Entsendungsanforderungen vereinheitlichen**

Das einheitliche digitale EU-Entsendeformular („eDeclaration“) ist überfällig. Es muss zügig, unkompliziert und in allen 27 Mitgliedstaaten eingeführt werden. Mittelfristig braucht es einen konkreten Umsetzungsplan zur Integration von der A1-Bescheinigung und eDeclaration in einen einzigen digitalen Prozess – die doppelte Meldung ist weder für Unternehmen noch für Behörden zumutbar. Sollte eine vollständige technische Zusammenführung die Umsetzung verzögern, müssen auch kurzfristige Vereinfachungen innerhalb der bestehenden Verfahren vorangetrieben werden. Für Unternehmen ist eine schnelle und spürbare Entlastung wichtiger als jahrelang auf die perfekte Gesamtlösung zu warten, während sich die Probleme weiter verschärfen.

Die eDeclaration kann die über 300 unterschiedlichen Meldepflichten und 27 Meldeportale in der EU wirksam ersetzen. Darüber hinaus ist die vollständige Abschaffung der Meldepflicht bei kurzen Entsendungen nötig, insbesondere in Nicht-Risikosektoren. Unverhältnismäßige Bürokratie bei geringem Missbrauchsrisiko muss entfallen. Vor diesem Hintergrund sollte zeitnah eine EU-weite praxistaugliche Lösung etabliert werden, ohne den Ansatz des Verordnungsvorschlags ([KOM \(2024\) 531 final](#)) unnötig zu verkomplizieren.

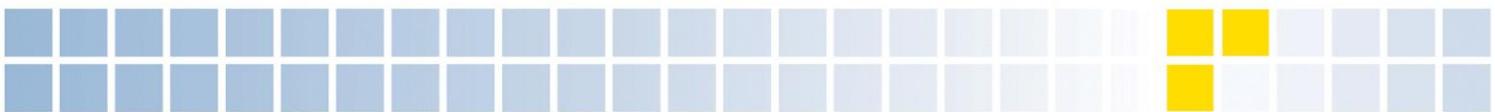
### **Anerkennung von Berufsqualifikationen europaweit vereinfachen**

Internationale Fachkräftemobilität darf nicht an bürokratischen Hürden scheitern. Eine vereinfachte Anerkennung von Berufsqualifikationen im Binnenmarkt ist ein wesentlicher Wettbewerbsfaktor. Für Antragstellende sowohl aus der EU als auch aus Drittstaaten sind leicht zugängliche Informationen und klare Beratungsstrukturen in den Mitgliedstaaten notwendig. Es ist richtig, dass die Kommission Anerkennungsverfahren europaweit beschleunigen und digitalisieren will. In allen Ländern muss sich stärker an der beruflichen Praxis orientiert werden, statt auf formalen Qualifikationsnachweisen zu beharren. Eine mobilere und wettbewerbsfähigere Arbeitswelt in der EU gelingt nur, wenn in allen Mitgliedstaaten die Anerkennung von Qualifikationen – sofern sie erforderlich oder gewünscht ist – einfach und problemlos möglich ist.

Kompetenzen müssen transparent und leicht nachvollziehbar sein – unabhängig vom Erwerbsort. Der Europäische Qualifikationsrahmen (EQR) muss in allen Mitgliedstaaten konsequent als Transparenzinstrument genutzt werden. Digitale Nachweise in der EUDI-Wallet können Qualifikationen und Weiterbildungen leichter abrufbar machen. Dabei sind auch Synergien mit dem ESSPass denkbar. Um die Wirksamkeit und Skalierbarkeit diverser EU-Transparenzinstrumente zu verbessern, ist – wie auch im [Draghi-Bericht](#) empfohlen – zunächst eine Wirkungsbewertung erforderlich.

### **Grenzüberschreitende mobile Arbeit erleichtern**

Mobiles Arbeiten ist zu einem festen Bestandteil moderner Arbeitswelten geworden. Um flexible Arbeitsmodelle ohne zusätzliche Bürokratie zu ermöglichen, braucht mobiles Arbeiten klare arbeits-, sozialversicherungs- und steuerrechtliche Vorgaben. Gerade im grenzüberschreitenden Kontext wächst jedoch der Regelungsbedarf, um flexible Arbeitsmodelle rechtssicher zu ermöglichen. Beschäftigte schätzen ortsflexibles Arbeiten über Ländergrenzen



hinweg, Unternehmen unterstützen diese Nachfrage, wo dies praktikabel ist – nicht zuletzt zur Gewinnung und Bindung von Arbeits- und Fachkräften.

Die laufende Revision der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 muss mobiles Arbeiten unionsweit sozialversicherungsrechtlich klar regeln und durch einheitliche Prozesse flankieren. Aktuell führen unterschiedliche Auslegungen der Mitgliedstaaten zu fehlender Rechtssicherheit. Arbeitsrechtlich muss eindeutig klargestellt werden, dass mobiles Arbeiten auf Wunsch der Beschäftigten keine Entsendung darstellt. Steuerrechtlich sind unionsweite einheitliche Kriterien zur Abgrenzung von Betriebsstätten erforderlich.

### **Flexible Unterauftragsvergaben gewährleisten**

Unterauftragsvergaben sind zentral für Wettbewerbsfähigkeit und effiziente Wertschöpfungsketten. Sie ermöglichen flexible, spezialisierte Zusammenarbeit und sind insbesondere bei grenzüberschreitenden Projekten unverzichtbar. Als zentrales Element funktionierender Wertschöpfungsketten müssen sie ohne einschränkende Maßnahmen möglich bleiben.

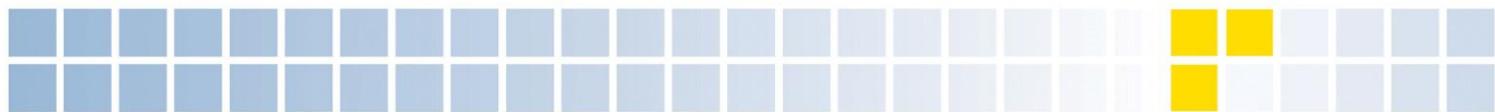
Eine Begrenzung von Unterauftragsketten – etwa durch eine maximale Anzahl an Unternehmen – greift unnötig in bewährte unternehmerische Strukturen ein. Sie schränkt die unternehmerische Freiheit insbesondere von hochspezialisierten KMU ein und verhindert effiziente, wirtschaftlich sinnvolle Arbeitsteilung – unverzichtbar insbesondere bei Großprojekten. Um Missbrauch wirksam vorzubeugen, ist der Einsatz zusätzlicher Arbeitskräfte über Zeitarbeitsfirmen in der Bauwirtschaft in Deutschland weitgehend untersagt. Die Begrenzung von Unterauftragsketten nähme Bauunternehmen fast jede Flexibilität, um bei Bedarf auf externes Personal zurückzugreifen.

Auch eine immer geltende gesamtschuldnerische Haftung entlang der Unterauftragskette ist unverhältnismäßig und erzeugt bürokratischen Mehraufwand ohne erkennbaren Mehrwert. Neue Registerpflichten, wie von Teilen des Europäischen Parlaments diskutiert, schaffen zusätzliche Bürokratie. Verstöße gegen Arbeits- und Sozialrecht müssen stattdessen durch die konsequente Anwendung und Durchsetzung bestehender nationaler Vorschriften gezielt verhindert werden.

### **ELA auf Kernauftrag fokussieren**

Die ELA muss ihren bestehenden Auftrag als zentrale Informationsstelle endlich erfüllen. Unternehmen und Beschäftigte benötigen verlässliche, klare und leicht zugängliche Informationen zu Entsendemeldungen, Lohnregelungen und A1-Bescheinigungen. Statt Zuständigkeiten auszuweiten, sollten Mindeststandards für nationale Informationsangebote und mehrsprachige, konsistente Inhalte mit echtem Mehrwert für die Praxis etabliert werden.

Die ELA sollte sich als zentrale Anlaufstelle für Beschäftigte und Unternehmen etablieren und verlässliche Orientierung in der komplexen EU-Regelungslandschaft der Arbeitsmobilität bieten. Für Unternehmen ist dabei entscheidend, dass Informationen verständlich, einheitlich und praxisnah aufbereitet sind. Digitalisierung und Bürokratieabbau müssen zum Kernauftrag der ELA gehören – als Drehscheibe für Vereinfachung, nicht für Kontrolle. Sie muss zudem aktiv Verfahren spürbar vereinfachen und Bürokratie durch digitale, interoperable Lösungen abbauen. Die Behörde muss grenzüberschreitende Prozesse digitalisieren und daraus eine ihrer zentralen Aufgaben machen. Der Fokus der ELA sollte insgesamt darauf liegen, branchenübergreifend praktikable Lösungen zu fördern und so ein faires, funktionsfähiges und wirtschaftsförderndes Rahmenwerk für die EU-Arbeitskräftemobilität zu stärken.



## Drittstaatsangehörige rechtssicher entsenden und Dienstleistungsfreiheit stärken

Für Unternehmen muss die Entsendung von Drittstaatsangehörigen innerhalb der EU rechtssicher und praktikabel möglich sein, ohne die Dienstleistungsfreiheit zu beschränken. Die stark divergierenden Anforderungen der Mitgliedstaaten behindern derzeit, dass Unternehmen Dienstleistungen EU-weit anbieten und ausführen können.

Zentrale Begriffe sollten einheitlich ausgelegt und Leitlinien für verhältnismäßige nationale Vorgaben entwickelt werden. Die Van-der-Elst-Rechtsauslegung muss präzisiert sowie klare Standards für Meldepflichten, erforderliche Nachweise und Bearbeitungsfristen eingeführt werden. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sollten nicht für Behördenfehler haften müssen. Nationale Behörden müssen verpflichtet werden, innerhalb einer kurzen Frist zu prüfen, ob eine Dienstleistung im Zielmitgliedstaat erbracht werden darf – auch dann, wenn in Deutschland vorher ein Visumsverfahren nötig ist.

Neue restriktive Vorgaben durch die Kommission sind für Unternehmen, die Drittstaatsangehörige beschäftigen, kontraproduktiv und bremsen ihre grenzüberschreitende Tätigkeit. Betrugsfälle müssen in den einzelnen Mitgliedstaaten durch Arbeitsinspektionen und Behörden angegangen werden. Vereinzelt auftretende Probleme haben ihre Ursachen in der mangelhaften Rechtsdurchsetzung, nicht in fehlender Gesetzgebung.

Wenn einzelne Mitgliedstaaten Drittstaatsangehörige weiterhin von der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ausschließen, blockieren sie faktisch die Dienstleistungsfreiheit. Die Regeln müssen umgehend harmonisiert werden, damit Dienstleistungen überall erbracht werden können, ohne sie durch nationale Sonderwege auszubremsen.

### Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER  
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung EU, Internationales, Wirtschaft  
T +49 30 2033-1050  
[eu@arbeitgeber.de](mailto:eu@arbeitgeber.de)

EU-Transparenzregister: 7749519702-29

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.