ESSPASS: Digitalisierung nutzen, Arbeitsmobilität erleichtern

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission zur Einführung eines europäischen Sozialversicherungsausweises (ESSPASS), COM(2026) 980 final

November 2026

Zusammenfassung

Mit dem ESSPASS-Vorschlag greift die Europäische Kommission eine langjährige Arbeitgeberforderung auf. Die Digitalisierung der Sozialversicherungskoordination ist ein wichtiger Schritt, um grenzüberschreitende Beschäftigung zu erleichtern, Bürokratie für Arbeitgeber zu reduzieren und den Binnenmarkt zu stärken. Unternehmen werden bislang durch fragmentierte Verfahren, unterschiedliche nationale Portale und wiederholte Datenabfragen belastet. Damit der ESSPASS die betriebliche Praxis tatsächlich spürbar vereinfacht, sind insbesondere folgende Punkte entscheidend:

- Die Informationsanforderungen im A1-Verfahren sollten auf das notwendige Maß begrenzt werden.
- Mehrfachanmeldungen sollten vermieden und das A1-Verfahren technisch mit der eDeclaration verknüpft werden.
- Der ESSPASS sollte zügig zu einem verlässlichen und praktisch nutzbaren digitalen Nachweisinstrument entwickelt werden.
- Digitale Nachweise müssen unionsweit rechtssicher anerkannt werden, ohne zusätzliche nationale Nachweispflichten zu schaffen.
- Für die Ausstellung von Sozialversicherungsdokumenten braucht es kurze und EU-weit einheitliche Fristen.
- Der fristgerechte Antrag muss ausreichen, um Unternehmen vor den Folgen behördlicher Verzögerungen und technischer Ausfälle zu schützen.
- Einheitliche technische Standards, Schnittstellen und interoperable Systeme müssen eine praxistaugliche Umsetzung gewährleisten.

- Die Sozialpartner sollten frühzeitig in die Umsetzung eingebunden werden, damit die Anforderungen der betrieblichen Praxis berücksichtigt werden.

Im Einzelnen

Informationspflichten bei A1-Bescheinigung minimieren

Die Digitalisierung der Sozialversicherungskoordination muss die Verfahren für Unternehmen spürbar vereinfachen. Die vorgesehenen einheitlichen Informationsanforderungen für die A1-Bescheinigung in 27 Mitgliedstaaten sind deshalb richtig. Sie müssen sich konsequent auf die zur Bestimmung des anwendbaren Sozialversicherungsrechts erforderlichen Angaben beschränken (Art. 10 Abs. 1). Die Harmonisierung der Informationsanforderungen muss zu einer tatsächlichen Reduzierung des administrativen Aufwands führen. Informationsanforderungen einzelner Mitgliedstaaten dürfen nicht zum gemeinsamen EU-Standard erhoben oder kumuliert werden. Bestehende und bewährte digitale Verfahren müssen weiterhin genutzt werden können. Der ESSPASS darf nicht zu zusätzlichen Portalen oder Parallelverfahren führen. Auch bei Tätigkeiten, für die besondere sozialversicherungsrechtliche Regelungen gelten, darf die Digitalisierung nicht zu zusätzlichen Antrags- oder Meldepflichten führen.

Once-only-Prinzip konsequent umsetzen

Unternehmen sollten Informationen nur einmal bereitstellen müssen. Bereits übermittelte Daten sollten für beide Verfahren wiederverwendet werden können, statt mehrfach abgefragt zu werden. Perspektivisch müssen für die Beantragung einer A1-Bescheinigung drei Informationen ausreichen: die eindeutige Identifikation des Beschäftigten über die EUDI-Wallet, die Identifikation des Unternehmens über die European Business Wallet sowie die Zuordnung des Sozialversicherungsstatus. Alle darüber hinaus erforderlichen, Behörden bereits vorliegenden Informationen sollten automatisiert aus den zuständigen Systemen abgerufen und wiederverwendet werden können. A1-Verfahren und Entsendemeldung (eDeclaration) müssen daher gemäß Art. 10 Abs. 2 technisch verknüpft und konsequent nach dem Once-only-Prinzip ausgestaltet werden. Dabei müssen die mit der Revision der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 erreichten Vereinfachungen konsequent berücksichtigt und durch die Digitalisierung praktisch nutzbar gemacht werden. Unternehmen dürfen identische Daten nicht zusätzlich außerhalb ihrer bestehenden Meldeverfahren bereitstellen müssen. Zusätzliche nationale Anforderungen oder parallele Dateneingaben würden den Vereinfachungseffekt erheblich schmälern und sind daher auszuschließen. Ziel muss sein, den administrativen Aufwand für grenzüberschreitend tätige Unternehmen spürbar zu reduzieren.

ESSPASS zügig als verlässliches Nachweisinstrument etablieren

Der ESSPASS sollte zum maßgeblichen Nachweisinstrument für die grenzüberschreitende Sozialversicherungskoordination bei Entsendungen werden. Zugleich schafft der ESSPASS einen konkreten Anwendungsfall für die europäische Wallet-Infrastruktur. Diese muss einfach, nutzerfreundlich

und zuverlässig funktionieren und mit konkreten Anwendungen einen erkennbaren Mehrwert bieten. Der ESSPASS kann diesen Mehrwert mit der digitalen Bereitstellung von Sozialversicherungsnachweisen schaffen. Ein digital überprüfbarer Sozialversicherungsnachweis muss in allen Mitgliedstaaten ohne zusätzliche nationale Kontroll- oder Nachweispflichten anerkannt werden. Die in Art. 5 Abs. 1 Buchstabe a vorgesehene Anwendungsfrist von zwölf Monaten nach Inkrafttreten ist einzuhalten. Der ESSPASS sollte innerhalb dieser Frist praxistauglich umgesetzt werden.

ESSPASS muss unionsweit rechtssicher sein

Unternehmen benötigen die Gewissheit, dass ein ordnungsgemäß ausgestelltes und erfolgreich überprüftes Dokument unionsweit akzeptiert wird. Die in Art. 7 Abs. 7 vorgesehene unionsweite Anerkennung muss konsequent gewährleistet werden. Nach erfolgreicher Überprüfung dürfen keine zusätzlichen Nachweise zur Gültigkeit oder Echtheit des Dokuments verlangt werden. Dies ist eine zentrale Voraussetzung für Vertrauen in digitale Verfahren und für die Akzeptanz des ESSPASS in der betrieblichen Praxis. Auf nationale Sonderregelungen oder zusätzliche Dokumentationsanforderungen sollte daher verzichtet werden. Wird ein Dokument widerrufen, muss der Arbeitgeber unverzüglich über den Widerruf und dessen Wirksamkeitszeitpunkt informiert werden. Unternehmen dürfen nicht für Fehler, Ausfälle oder verspätete Aktualisierungen behördlicher Systeme verantwortlich gemacht werden. Die Verantwortung für die Richtigkeit und Aktualität der ausgestellten Nachweise muss bei den zuständigen Behörden verbleiben.

Verbindliche Fristen zur Ausstellung einführen

Die vorgesehenen verbindlichen Ausstellungsfristen für Sozialversicherungsdokumente sind ein wichtiger Fortschritt. Grenzüberschreitende Tätigkeiten scheitern in der Praxis häufig an langen und schwer vorhersehbaren Bearbeitungszeiten. Die nach Art. 8 künftig festzulegenden Fristen müssen deshalb ambitioniert, realistisch und EU-weit einheitlich ausgestaltet werden. Für die A1-Bescheinigung sollte eine möglichst kurze Ausstellungsfrist gelten, die sich an den in Art. 8 Abs. 4 für die Europäische Krankenversicherungskarte (EHIC) vorgesehenen 24 Stunden orientiert. Unternehmen müssen sich auf die Einhaltung dieser Fristen verlassen können. Zugleich muss klar geregelt sein, was gilt, wenn Behörden Fristen überschreiten oder technische Systeme ausfallen.

Rechtzeitiger Antrag als vorläufigen Nachweis anerkennen

Ein rechtzeitig und vollständig gestellter Antrag muss dem Antragsteller unmittelbar elektronisch bestätigt und bis zur Ausstellung des endgültigen Dokuments unionsrechtlich ausdrücklich als vorläufiger Nachweis anerkannt werden. Bis zur Ausstellung des endgültigen Dokuments dürfen Unternehmen daraus keine Nachteile entstehen. Die Rechtsfolgen einer möglichen späteren Ablehnung des Antrags bleiben hiervon unberührt. Behördenbedingte Verzögerungen dürfen nicht dazu führen, dass Unternehmen ihre Dienstleistungsfreiheit faktisch nicht ausüben können. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der verbindlichen Ausstellungsfristen nach Art. 8. Die Digitalisierung muss Planbarkeit und Rechtssicherheit erhöhen.

Praxistaugliche und technisch einheitliche Umsetzung sicherstellen

Der ESSPASS kann nur mit einer EU-weit einheitlichen technischen Umsetzung erfolgreich sein. Die Anwendung digitaler Sozialversicherungsnachweise darf nicht von nationalen Umsetzungsentscheidungen oder unterschiedlichen technischen Reifegraden abhängen. Unternehmen benötigen im Binnenmarkt möglichst einheitliche digitale Verfahren, Standards und technische Schnittstellen, die eine weitgehend automatisierte und medienbruchfreie Abwicklung ermöglichen. Die in Art. 7 Abs. 11 vorgesehenen gemeinsamen technischen und interoperablen Spezifikationen sollten daher zügig entwickelt und konsequent EU-weit umgesetzt werden. Die neuen technischen Vorgaben müssen rechtzeitig vor ihrer Anwendung feststehen und ausreichend Zeit für Entwicklung, Tests und die Integration in betriebliche Prozesse lassen. Kurzfristige Änderungen oder parallele nationale Übergangslösungen sind zu vermeiden. Nur wenn der ESSPASS in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen funktioniert, kann er die Arbeitsmobilität spürbar erleichtern und den Binnenmarkt stärken.

Digitalisierungsgruppe mit Vertretern der Sozialpartner

Die Sozialpartner müssen frühzeitig in die Ausarbeitung der Durchführungsrechtsakte eingebunden werden, um sicherzustellen, dass die Vorgaben den Anforderungen der betrieblichen Praxis gerecht werden. Der nach Art. 13 vorgesehenen Digitalisierungsgruppe sollten daher neben Vertretern der Mitgliedstaaten auch Vertreter der Sozialpartner angehören. Sie sollten kontinuierlich an der Ausgestaltung und Umsetzung des ESSPASS beteiligt werden. So können praktische Auswirkungen auf Unternehmen frühzeitig erkannt und praxistaugliche Lösungen entwickelt werden.

Ansprechpartner:

BDA | DIE ARBEITGEBER
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
Abteilung EU, Internationales und Wirtschaft
T +49 30 2033-1050
eu@arbeitgeber.de

EU-Transparenzregisternummer: 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.