



INFORMATIONEN

Jahrgang 69 Heft 4 Juli/August 2023

Bürokratiebelastung durch A1-Bescheinigung und Entsenderichtlinie Studien zeigen große Unterschiede im EU-Vergleich

Dr. Gisela Meister-Scheufelen, Vorsitzende des Normenkontrollrats
Baden-Württemberg bis 2022

Bundesweit und plattformbasiert: Planungs- und Genehmigungsverfahren digital neugestalten!

Doppelinterview mit Dr. Christine Brockmann und Marco Brunzel,
AWV-Vorstandsmitglieder und Leitungsteam der AWV-Projektgruppe
„Digitalisierung und Beschleunigung raumbezogener Genehmigungs-
verfahren“

Die 6. AWV-Fachtagung Verrechnungspreise Ein persönlicher Tagungsbericht

Werner Thumbs, Profunda Verwaltungs-GmbH, Ingelheim am Rhein,
und Leiter des AWV-Arbeitskreises 3.5 „Verrechnungspreise“

Die Entbürokratisierung der Förderpraxis Stiftung Bildung übergibt 13-Punkte- Papier mit Empfehlungen an Abgeordnete

Katja Hintze, Stiftung Bildung, Berlin

Bürokratiebelastung durch A1-Bescheinigung und Entsenderichtlinie

Studien zeigen große Unterschiede im EU-Vergleich

Die Stiftung Familienunternehmen hat in Kooperation mit dem Normenkontrollrat Baden-Württemberg in einem EU-Vergleich die Bürokratiebelastung der Unternehmen bei der A1-Bescheinigung¹ und der Entsenderichtlinie² untersucht. Mit dem Vergleich der Regelungsebene wurde das Centrum für Europäische Politik (CEP) und mit der praktischen Umsetzung die Prognos AG beauftragt. Es wurden 177 Unternehmen und Experten in Frankreich, Italien, Österreich und Deutschland befragt.

Inhalt und Zweck der beiden EU-Rechtsakte

A1-Bescheinigung

Mit der A1-Bescheinigung wird nachgewiesen, dass für einen Arbeitnehmer das Sozialversicherungsrecht seines Heimatlandes gilt. Ein Arbeitgeber muss sie beantragen, wenn er einen Arbeitnehmer vorübergehend in ein anderes EU-Land entsendet, und sei es auch nur für eine kurze Dienstreise, z. B. einen Messebesuch oder ein Gespräch mit Vertragspartnern an einem Tag. In der EU gilt, dass jeder Arbeitnehmer den Bestimmungen des Sozialversicherungs-

rechts eines einzigen Mitgliedstaats unterliegt (Beschäftigungsstaatsprinzip). Im Interesse des Arbeitnehmers wird verhindert, dass er im Aufnahmemitgliedland auf dasselbe Einkommen noch einmal Sozialabgaben zahlen muss. Die Nachweispflicht besteht sowohl für Arbeitnehmer als auch für Beamte und Selbständige. EU-weit werden im Exportland Deutschland mit Abstand die meisten A1-Bescheinigungen ausgestellt.

EU-Entsenderichtlinie

Mit der erstmals 1996 verabschiedeten EU-Entsenderichtlinie soll erreicht werden, dass Arbeitnehmern die Mindestschutzbestimmungen des Staates, in den sie entsandt werden, garantiert werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den Mindestlohn, die Arbeitszeit und die Arbeitssicherheit. Gleichzeitig sollen die Arbeitnehmer im Heimatland vor Lohn- und Sozialdumping geschützt werden.

Beide EU-Regelungen bilden einen sozialpolitischen Rechtsrahmen, der im Zuge des Binnenmarkts und der damit verbundenen Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU geschaffen wurde. Die Regelun-

gen dienen dem Schutz der Arbeitnehmer sowie dazu, gleiche Wettbewerbsbedingungen für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen sicherzustellen und nicht zuletzt den Interessen der jeweiligen Träger der nationalen Sicherheitssysteme.

Bürokratierelevante Vorgaben der beiden EU-Rechtsakte

Das EU-Recht sagt nichts darüber aus, welche Angaben der Antrag auf eine A1-Bescheinigung enthalten muss. Anders die Entsenderichtlinie. Sie ermöglicht den Mitgliedstaaten, Verwaltungsvorgaben zu machen und Kontrollmaßnahmen zu erlassen, schreibt ihnen diese aber nicht vor. Sie listet vielmehr auf, welche Angaben verlangt werden können, so z. B. zur Identität des Arbeitgebers, zum Arbeitnehmer, zur voraussichtlichen Dauer der Entsendung oder zur Art der Entsendung.

Bürokratiekosten im Vergleich

Die Prognos AG hat mithilfe von Interviews die Bürokratiebelastung in den vier Vergleichsländern nach der Methodik des Standard-Kosten-Modells erhoben und ausgewertet.³

1 Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie Beschluss der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit Nr. A1 vom 12. Juni 2009.
2 Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen sowie Richtlinie 2014/67/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/71/EG und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems.
3 Angesichts der geringen Zahl der befragten Unternehmen macht Prognos hinsichtlich der Aussagekraft Vorbehalte. Aus anderen Quellen, z. B. der IHK Region Stuttgart, ist zu erfahren, dass die Aufwände insbesondere bei erstmaligen Meldungen noch deutlich höher liegen können.

Zeitaufwände für die Anmeldevorgänge im Ländervergleich



	Gesamtzeit für den (reinen) Anmeldevorgang bei einer A1-Bescheinigung ⁴	Zeitlicher Aufwand für den (reinen) Anmeldevorgang bei einer Entsendung ⁵
Österreich	32 Minuten	66 Minuten
Deutschland	26 Minuten	66 Minuten
Italien	19 Minuten	71 Minuten
Frankreich	19 Minuten	80 Minuten

Belastungen aufgrund nationaler Regelungen

A1-Bescheinigung

Zur A1-Bescheinigung verlangt jeder der Mitgliedstaaten außer dem Grunddatensatz zum Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie zur Entsendung noch weitere Angaben. Teilweise werden Angaben zur Branche des Arbeitgebers, zur Rechtsform, wann das Unternehmen gegründet worden ist, ob der Arbeitnehmer schon einmal in das Unternehmen entsendet worden

ist, ob es sich um eine konzerninterne Entsendung handelt oder ob er einen anderen Arbeitnehmer ersetzt, verlangt.

Da die EU keine Vorgaben zu den Angaben für die A1-Bescheinigung macht, wird man wohl nicht von einem „Gold Plating“ sprechen können. Unter Gold Plating versteht man, dass ein Mitgliedstaat einer EU-Richtlinie eine Regelung hinzufügt oder eine über das notwendige Maß hinausgehend strenge Umsetzung der Richtlinie verlangt.⁶ Gleichwohl zeigt das

Spektrum unterschiedlicher Datenwünsche, dass die Regelungen zu den Angaben verschlankt und damit belastungsärmer ausgestaltet werden könnten.

Entsenderichtlinie

Bei den nationalen Regelungen für die Anmeldung einer Entsendung hat die Studie demgegenüber eindeutig Gold Plating festgestellt. Jeder der vier Mitgliedsstaaten verlangt verschiedene weitere Angaben, die über den Informationsgehalt hinausgehen, der für die Erreichung des Regelungszwecks notwendig ist. Österreich will die Namen der Führungskräfte des entsendenden Unternehmens wissen, Frankreich will wissen, wann der Arbeitsvertrag unterzeichnet wurde, Deutschland verlangt das Geburtsdatum des Ansprechpartners für die Dokumente⁷, Italien den Geburtsort des Arbeitnehmers. Ein besonderer Aufwand bei Entsendungen nach Italien besteht darin, dass bestimmte Angaben nur auf Italienisch gemacht werden können.⁸ Mehrere der untersuchten Staaten verlangen die Vorlage der A1-Bescheinigung, Lohnunterlagen sowie die Arbeitserlaubnis des Entsendestaates.

Belastungen aufgrund der Umsetzung in der Praxis

Während der Arbeitgeber die A1-Bescheinigung bei dem Sozialversicherungsträger seines Arbeitnehmers im eigenen Land beantragen muss, muss er den Arbeitnehmer bei der Entsenderichtlinie

⁴ „Reiner Anmeldevorgang“ heißt, dass lediglich die Eingabe in die Anmeldemaske gemeint ist, also z. B. nicht die Zeit, sich in die Anmeldevoraussetzungen einzuarbeiten.

⁵ siehe Fußnote 4.

⁶ Melanie Payrhuber, Prof. Dr. Ulrich Stelkens: „1:1-Umsetzung“ von EU-Richtlinien: Rechtspflicht, rationales Politikkonzept oder (wirtschafts)politischer Populismus? – zugleich zu Unterschieden zwischen Rechtsangleichungs- und Deregulierungsrichtlinien, in: *Europarecht – EuR*, 54/2 (2019), S. 190–221.

⁷ Ergänzend zu den Interviewergebnissen der Studie weist die IHK Region Stuttgart darauf hin, dass es für Unternehmen ohne Tochtergesellschaft im Gastland kaum machbar ist, Ansprechpartner mit Wohnsitz vor Ort zu benennen, die die Unterlagen vorhalten und zwei Jahre lang aufbewahren.

⁸ Inzwischen steht für den Anmeldevorgang eine englischsprachige Maske zur Verfügung. Die notwendigen Unterlagen, wie Arbeitsvertrag, Gehaltsnachweis, A1-Bescheinigung und Auftrag, müssen allerdings immer noch in italienischer Sprache vorliegen.

im Zielland anmelden. Damit treffen die Belastungen bei der Entsenderichtlinie aus der Sicht der Entscheider der Regulierungs- und Verwaltungsebene ausschließlich ausländische Unternehmen. Dies schwächt die Motivation zur Entbürokratisierung.

A1-Bescheinigung

In Deutschland ist der Aufwand für die Unternehmen, sich mit den rechtlichen Voraussetzungen vertraut zu machen, um eine A1-Bescheinigung zu beantragen, am höchsten.

In allen vier Ländern wird eine Online-Lösung angeboten, allerdings mit sehr unterschiedlicher Nutzerfreundlichkeit. Frankreich und Österreich bieten die komfortabelste digitale Lösung an. In Frankreich ist der Ablauf vollständig automatisiert, insbesondere wird eine Once Only-Lösung in Form eines vorausgefüllten Formulars angeboten. Österreich setzt auf ein bestehendes, den Unternehmen bekanntes Portal (ELDA). Bei dem Onlineverfahren in Deutschland sv.net, einem von den gesetzlichen Krankenkassen zertifizierten Programm, lassen sich die Mitarbeiterdaten nicht speichern und müssen vom Unternehmen immer wieder neu eingegeben werden. Diese Umständlichkeit wurde datenschutzrechtlich begründet, soll jetzt aber überwunden werden. Es ist immer wieder zu beobachten, dass der Datenschutz zunächst als unüberwindbare Hürde betrachtet, dann aber als Hinderungsgrund überwunden wird. Dies führt zu Verzögerungen und hindert uns daran, digitale Lösungen im Vergleich zu anderen Ländern in einer angemessenen Zeit nutzergerecht umzusetzen.

Alternativ können Arbeitgeber in Deutschland ein zertifiziertes Entgeltabrechnungsprogramm nutzen, das einfacher zu bedienen ist. Die

Die Stiftung Familienunternehmen untersuchte in dem Forschungsprojekt „Bürokratiekosten in Europa“ verschiedene Aspekte der regulatorischen und finanziellen Belastungen für Unternehmen durch die EU-Gesetzgebung in vier Mitgliedstaaten (Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien) und veröffentlichte die Forschungsergebnisse in vier Studien. Die Studienergebnisse stehen auf der Website zum kostenfreien Download bereit: Teil 1 widmete sich der A1-Bescheinigung, Teil 2 der Entsenderichtlinie (www.familienunternehmen.de).



Studie zeigt, dass die darin angebotene Funktion der Beantragung einer A1-Bescheinigung aber nur selten genutzt wird.

Während in Frankreich und Österreich die Bescheinigung bis spätestens innerhalb von drei Tagen ausgestellt wird, berichten Unternehmen in Deutschland und Italien von längeren Wartezeiten.

Entsenderichtlinie

Für die Anmeldung nach der Entsenderichtlinie wird in den vier Vergleichsländern ebenfalls ein Online-Service angeboten, auch hier mit unterschiedlicher Nutzerfreundlichkeit.

Der größte Aufwand entsteht den Unternehmen dadurch, dass sie sich zunächst mit den geltenden nationalen Bestimmungen vertraut machen und sich die entsprechenden Informationen beschaffen müssen. Dies kann zwischen sechs Stunden und zweieinhalb Werktagen dauern. So gelten in Österreich mehr als 800 Tarifverträge. In Frankreich haben sich die Vorschriften zur Entsenderichtlinie in letzter Zeit mehrfach geändert. Die erforderlichen Dokumente müssen vom Arbeitgeber in die Sprache des Aufnahmelandes übersetzt werden. Da mittelständische Unternehmen häufig dazu gar nicht in der Lage sind, beauftragen sie externe Dienstleister. Dies führt zu Kostensteigerungen.

EU-Vorgaben werden als Marktabschottungsinstrument genutzt

Unterschiede in der praktischen Umsetzung der EU-Rechtsakte bestehen auch darin, dass die Einhaltung der Vorgaben unterschiedlich streng kontrolliert wird. Besonders intensive Kontrollen sind in Österreich und Frankreich zu beobachten, nachdem diese beiden EU-Mitgliedstaaten vorgeschrieben haben, dass die A1-Bescheinigung mitgeführt werden muss. Das EU-Recht schreibt dies nicht vor, und auch der Europäische Gerichtshof hat bestätigt, dass der Nachweis nach EU-Recht nicht notwendigerweise vor der Reise beantragt werden muss.

Man könnte vermuten, dass diese Länder den Zugang zu ihren Märkten behindern wollen, indem sie EU-Rechtsakte, die eigentlich dem Arbeitnehmerschutz dienen sollen, als Marktabschottungsinstrument nutzen. In diesen Kontext passt, dass Deutschland im Vergleich der untersuchten EU-Mitgliedsstaaten bei der Entsenderichtlinie am meisten von Befreiungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht hat. Mit dem 1993 eingerichteten EU-Binnenmarkt sollte der freie Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen gewährleistet werden. Die aktuelle Entwicklung zeigt, dass dieses Ziel durch die Verwaltungspraxis einiger anderer EU-Mitgliedsstaaten unterlaufen wird.

Vorschläge zur Entlastung der Unternehmen

Um die Unternehmen zu entlasten, werden folgende Maßnahmen empfohlen:



1. Harmonisierung der EU-weiten Anforderungen

Die EU kann eine Entbürokratisierung erreichen, indem sie konkretisiert, welche Befreiungen und Standards gelten sollen. Dies gilt vor allem auch für die Verwendung der englischen Sprache. Auf diese Weise beugt sie Marktabschottungstendenzen vor, stärkt den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit mittelständischer Unternehmen.



2. Einrichtung eines zentralen EU-Portals für die Entsendung von Arbeitnehmern

Die Unternehmen der 27 Mitgliedstaaten sollten über ein zentrales Portal der EU die einheitlich gestalteten und verständlichen Informationen sowohl zur A1-Bescheinigung als auch zu der Meldepflicht nach der Entsenderichtlinie abrufen, Anträge stellen und Anmeldungen vornehmen können sowie Nachweise erhalten. Vorbild könnte das Binnenmarkt-Informationssystem sein, das Behörden grenzüberschreitend ermöglicht, Informationen auszutauschen.



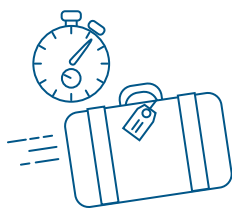
3. Nationale Portale kundenfreundlicher gestalten

Wenn ein zentrales EU-Portal für Arbeitnehmerentsendungen in absehbarer Zeit nicht realisierbar erscheint, sollten die nationalen Portale kundenfreundlicher gestaltet werden, um eine schnellere Antragsbearbeitung und Meldung zu ermöglichen. Dabei sollten die Anforderungen und Prozesse für die beiden Nachweise zusammengeführt werden. Ferner sollten die Informationen verständlicher sein und Once Only-Lösungen umgesetzt werden. Once Only heißt, dass Daten, die ein Arbeitgeber oder Arbeitnehmer bereits einer Behörde übermittelt hat, mithilfe eines Identifikators in automatisierter Form in das Antrags- bzw. Meldeformular eingespielt werden. Der Arbeitgeber würde somit ein bereits mit diesen Daten vorausgefülltes Formular für die A1-Bescheinigung und die Anmeldung nach der Entsenderichtlinie erhalten.



4. Europäische Sozialversicherungskarte

Eine Europäische Sozialversicherungskarte könnte den Nachweis für die nationale Mitgliedschaft in einer Sozialversicherung wesentlich vereinfachen und die A1-Bescheinigung in der jetzigen Form ablösen. Für den Arbeitnehmer, der in kurzen Abständen in das gleiche Unternehmen im EU-Ausland entsandt wird, müsste der Nachweis nicht jedes Mal neu beantragt werden. Vorbild könnte die 2006 eingeführte Europäische Krankenversicherungskarte sein, die auf der Rückseite der elektronischen Gesundheitskarte (eGK) angebracht werden kann.



5. Befreiung von der A1-Bescheinigung und der Meldepflicht bei der Entsendung für kurzfristige Auslandsaufenthalte

Um Unternehmen zu entlasten, sollten kurzfristige Entsendungen z. B. von weniger als fünf Tagen von den Nachweis- bzw. Meldepflichten ausgenommen werden.