

Stellungnahme

der Clearingstelle des Landes Niedersachsen

zum

Themenkomplex „A1-Bescheinigung“

für

**das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft,
Arbeit, Verkehr und Digitalisierung**

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	3
1.	<i>Ausgangslage und allgemeine Hintergrundinformationen.....</i>	<i>3</i>
2.	<i>Vorgehen der Clearingstelle des Landes Niedersachsen.....</i>	<i>7</i>
II.	Stellungnahme der Beteiligten.....	9
1.	<i>Allgemeine Positionen der Beteiligten</i>	<i>9</i>
2.	<i>Konkrete Positionen der Beteiligten zu den aufgeworfenen Fragen</i>	<i>13</i>
a.	Wie könnten sich die unterschiedlichen Reformbestrebungen auf niedersächsische KMU auswirken?	13
b.	Inwieweit sind niedersächsische KMU von den beschriebenen bürokratischen Hürden betroffen und welche Reformbestrebungen sind im Sinne der KMU am sinnvollsten?	17
c.	Inwieweit könnte es sinnvoll sein – vergleichbar mit Frankreich – mit weiteren Anrainerstaaten bilaterale Ausnahmeregelungen in den Entsendebestimmungen zu vereinbaren?	30
III.	Votum	31

I. Einleitung

1. Ausgangslage und allgemeine Hintergrundinformationen

Hintergrund der Beauftragung der Clearingstelle des Landes Niedersachsen (im Folgenden kurz „Clearingstelle“ genannt) zur Anfertigung einer Stellungnahme zum Themenkomplex „A1-Bescheinigung“ ist, dass gegenwärtig vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung angestrebt wird, die Beratungen der niedersächsischen Bundesratsinitiative zur A1-Bescheinigung im Bundesratsverfahren wieder aufzunehmen. Hierzu teilt das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung mit, dass der Reformbedarf der A1-Bescheinigung gleichermaßen in Deutschland, als auch auf europäischer Ebene gesehen werde, hieraus allerdings unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen werden. Während in Deutschland Ausnahmen für kurzzeitige und kurzfristige Aktivitäten gefordert werden¹, strebe das Europäische Parlament eine umfassende Antragspflicht an, bei welcher Ausnahmen nur bei Dienstreisen ohne Erbringung von Dienstleistungen beabsichtigt sein sollen.

Auf der Grundlage des EU-Arbeitnehmerentsenderechts, insbesondere der Durchsetzungsrichtlinie zur EU-Entsenderichtlinie (2014/67/EU) sowie der Verordnung der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO (EG) 883/2004) und deren Durchführungs-VO, werden – neben den A1-Bescheinigungen – von vielen EU-Mitgliedstaaten zahlreiche weitere Melde- und Informationspflichten verlangt, um den Behörden die arbeits- und sozialrechtliche Aufsicht und Kontrolle zu ermöglichen.

Dieser bürokratische Aufwand ist aus Sicht des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung unverhältnismäßig und hinsichtlich des Zugangs, der Form und der Anforderungen an die einzureichenden Dokumente in den Mitgliedstaaten nicht einheitlich geregelt. Die unterschiedlichen Verfahrensweisen würden zum Teil unverhältnismäßig lange Vorläufe erzwingen, was insbesondere bei der kurzfristigen Entsendung von Arbeitnehmer:innen zu erheblichen bürokratischen Hürden auf Kosten der grenzüberschreitenden Dienstleistungen im EU-Binnenmarkt führe.

Sofern Arbeitnehmer:innen oder Selbstständige in der EU/EWR/Schweiz grenzüberschreitend tätig sind, gelten für den Bereich der sozialen Sicherheit die Vorgaben der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit VO (EG) Nr. 883/2004 und ihre Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009. Art. 11 VO (EG) Nr. 883/2004 legt hierbei fest, dass eine Person, die in einem Mitgliedsstaat eine Beschäftigung ausübt, grundsätzlich den Rechtsvorschriften dieses Staates unterliegt (Territorialprinzip). Im Falle von Entsendungen gemäß Art. 12 VO (EG) Nr. 883/2004 oder wenn die betreffende Person mehrere Beschäftigungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten ausübt beziehungsweise von Arbeitgeber:innen in verschiedenen Mitgliedstaaten eingesetzt wird, kann jedoch ausnahmsweise von dem Grundsatz abgewichen werden, sofern die voraussichtliche Dauer der

¹ *Anm. d. Verf.:* Dies stellt auch das Ziel der niedersächsischen Bundesratsinitiative dar.

Tätigkeit 24 Monate nicht überschreitet und die Person nicht eine andere ablöst. Das Ziel dieser Ausnahmeregelung ist, dass häufige Wechsel zwischen den Sozialversicherungssystemen verschiedener Mitgliedstaaten vermieden werden sollen².

Seit Mai 2010 wird zu diesem Zweck und auf Grundlage des Art. 19 Abs. 2 VO (EG) 987/2009 die sogenannte A1-Bescheinigung ausgestellt, welche Arbeitnehmer:innen, verbeamteten Personen und Selbstständigen dazu dient, nachweisen zu können, dass ausnahmsweise nicht das Territorialprinzip gilt, sondern ein anderer Mitgliedsstaat für den Bereich der sozialen Sicherheit zuständig ist. Die A1-Bescheinigung soll den Vorteil erzielen, dass nicht mehrfach Sozialversicherungsbeiträge abgeführt oder Mitarbeiter:innen aus dem heimischen System abgemeldet werden müssen³.

Grundsätzlich ist die A1-Bescheinigung bei jeder Erwerbstätigkeit, die seitens Arbeitnehmer:innen, verbeamteten Personen und Selbstständigen im EU-Ausland, den EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz erbracht wird, vor Aufnahme der Tätigkeit zu beantragen und auf Verlangen den zuständigen Behörden im Zuge etwaiger Kontrollen vorzulegen⁴.

Für Entsendungen gemäß Art. 12 VO (EG) 883/2004 wird eine A1-Bescheinigung jeweils für jede Entsendung einzeln beantragt und ausgestellt, wohingegen eine A1-Bescheinigung für eine Mehrfachbeschäftigung im Sinne des Art. 13 VO (EG) 883/2004 (zum Beispiel bei regelmäßigen Geschäftsreisen in bestimmte Mitgliedstaaten) auch für einen längeren Zeitraum Geltung beanspruchen kann⁵. Diese kann für eine Dauer von bis zu fünf Jahren und für alle Mitgliedstaaten, in denen die Erwerbstätigkeit gewöhnlich ausgeübt wird, ausgestellt werden. Allerdings sind auch hier bestimmte Kriterien zu erfüllen, sodass zum Beispiel von einer gewöhnlichen Tätigkeit auszugehen ist, wenn diese mindestens an einem Tag pro Monat oder an fünf Tagen pro Quartal auch in mindestens einem anderen Mitgliedstaat ausgeübt wird⁶. Wenn dies für zwei (oder mehr) Staaten zutrifft, gilt die Person als gewöhnlich in diesen beiden (oder in mehreren) Staaten erwerbstätig und es kann eine A1-Bescheinigung für mehrere Länder ausgestellt werden. Es ist jedoch nicht möglich, für sämtliche Mitgliedstaaten eine pauschale Ausstellung zu beantragen, da bei der Antragstellung konkrete zukünftige Aufträge entscheidend sind⁷.

Eine A1-Bescheinigung ist bei dem zuständigen Träger (der jeweiligen gesetzlichen Krankenversicherung, der Deutschen Rentenversicherung oder der Arbeitsgemeinschaft

² vgl. BMAS, Referat Via3, Handhabung der Bescheinigung A1 bei kurzfristig anberaumten und kurzzeitigen Tätigkeiten im EU-Ausland, den EWR-Staaten, Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz, Berlin, Juni 2019, S. 1.

³ Techniker Krankenkasse, Wahrheiten und Mythen zur A1-Bescheinigung, online abrufbar unter: <https://www.tk.de/firmenkunden/service/fachthemen/ausland/wahrheiten-und-mythen-zur-a1-bescheinigung-2076644>, Datum des letzten Abrufs: 22.02.2021; so auch dargestellt in den Stellungnahmen der UVN und des FBN.

⁴ Bundesverband mittelständische Wirtschaft Unternehmensverband Deutschland e.V., Bürokratiemonster A1-Bescheinigung, Berlin, online abrufbar unter <https://www.bvmw.de/themen/buerokratieabbau/a1-bescheinigung/>, Datum des letzten Abrufs: 01.03.2021.

⁵ BMAS, Referat Via3, Handhabung der Bescheinigung A1 bei kurzfristig anberaumten und kurzzeitigen Tätigkeiten im EU-Ausland, den EWR-Staaten, Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz, a.a.O., S.1.

⁶ Deutsche Rentenversicherung, A1-Bescheinigung, Arbeiten im EU-Ausland, 2019, online abrufbar unter: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/UEber-uns-und-Presse/Presse/Meldungen/2019/190312_a1_bescheinigung.html, Datum des letzten Anrufs: 01.03.2021.

⁷ Industrie- und Handelskammer Hannover, Ein Merkblatt zur A1-Bescheinigung, S.3f., online abrufbar unter: https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/International/Auslandsmaerkte_und_Geschaeftsanbahnung/A1-Bescheinigung_ge%C3%A4ndert_1020.pdf, Datum des letzten Abrufs: 22.02.2021

Berufsständischer Versorgungseinrichtungen) grundsätzlich bereits vor Beginn der Entsendung zu beantragen⁸. Bei gewöhnlicher Mehrfacherwerbstätigkeit ist der Antrag bei einem inländischen Wohnsitz bei der Deutschen Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland (DVKA) zu stellen⁹.

Sozialrechtlich wird der Begriff der Entsendung in Art. 12 VO (EG) 883/2004 als „vorübergehende Tätigkeit in einem anderen Mitgliedsstaat als demjenigen des Arbeitgebers für dessen Rechnung“ definiert. Bereits kurze Arbeitsaufenthalte in einem anderen Mitgliedsstaat stellen eine „Entsendung“ im Sinne der vorgenannten Norm dar, eine Mindestdauer für das Vorliegen einer „Entsendung“ besteht nicht¹⁰.

Grundsätzlich kann eine A1-Bescheinigung jedoch auch nachträglich beantragt werden. Es kann daher unter Umständen für KMU bei nicht-regelmäßigen und kurzfristig anberaumten und/oder kurzzeitigen dienstlichen Reisen und anderen sehr kurzen Entsendungszeiträumen zweckmäßig sein, auf einen (vorherigen) Antrag auf Ausstellung der A1-Bescheinigung zu verzichten¹¹. Gesetzliche Grundlage hierfür ist der Art. 15 Abs. 1 VO (EG) 987/2009, nach welchem Arbeitgeber:innen einer Person, die ihre Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausübt, den zuständigen Träger im Entsendestaat im Voraus unterrichtet, „wann immer dies möglich ist“¹². Aus dem Umstand, dass die A1-Bescheinigung mithin auch nachträglich rückwirkend ohne zeitliche Grenze ausgestellt werden kann, folgt, dass auf EU-Ebene grundsätzlich nicht von einer Mitführungspflicht, die auch mit der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmerfreizügigkeit unvereinbar wäre, gesprochen werden kann¹³.

Seit dem 1. Juli 2019 sind die Unternehmen verpflichtet, die A1-Bescheinigung digital zu beantragen¹⁴. Die Bearbeitungsdauer konnte hiermit auf einen Tag reduziert werden, allerdings wird den Krankenkassen gemäß § 106 Abs. 1 S. 3 SGB IV eingeräumt, dass diese drei Tage Zeit für die Erstellung der Bescheinigung haben.

Für die Antragstellung stehen den Arbeitgeber:innen zwei Wege zur Verfügung: Zum einen besteht die Möglichkeit, die Antragstellung mittels systemgeprüfter Abrechnungsprogramme durchzuführen. In diesem Fall können Arbeitgeber:innen die Ausstellung der A1-Bescheinigung für ihre Arbeitnehmer:innen direkt online beantragen. Zum anderen ist es möglich, für die Beantragung eine

⁸ Industrie- und Handelskammer Hannover, A1-Bescheinigung, Merkblatt, Hannover 2020, online abrufbar unter: https://www.hannover.ihk.de/fileadmin/data/Dokumente/Themen/International/Auslandsmaerkte_und_Geschaeftsanbahnung/A1-Bescheinigung_ge%20%A4ndert_1020.pdf, S.2; Datum des letzten Abrufs: 01.03.2021.

⁹ Deutsche Rentenversicherung, A1-Bescheinigung, Arbeiten im EU-Ausland, a.a.O..

¹⁰ vgl. Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., Kurzübersicht A1-Entsendebescheinigung, Berlin, März 2019, S. 1, online abrufbar unter https://www.bauindustrie.de/media/documents/2019-03-21_Kurz%20%BCbersicht_A1-Bescheinigung.pdf, Datum des letzten Abrufs: 01.03.2021.

¹¹ Ebenda.

¹² Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., Kurzübersicht A1-Entsendebescheinigung, a.a.O. sowie Praktischer Leitfaden der Verwaltungskommission, Ziffer 11, Seite 14 sowie den Europäischen Gerichtshof, u.a. Rs. 178/97 „Banks“, Ziffer 49-57.

¹³ Ebenda, S. 2.

¹⁴ IHK Osnabrück, Emsland, Grafschaft Bentheim, ihkanalyse, EU-Entsenderichtlinie, Umgang mit der A1-Bescheinigung, Osnabrück Dezember 2019, S. 5, online abrufbar unter: <https://www.osnabrueck.ihk24.de/blueprint/servlet/resource/blob/4654988/86491fa26b425fe957bf4cabf5df12bc/a1-bescheinigung-data.pdf>, Datum des letzten Abrufs: 25.02.2021.

maschinelle Ausfüllhilfe der Informationstechnischen Servicestelle der Gesetzlichen Krankenversicherung GmbH (ITSG) zu verwenden¹⁵.

Durch die Einführung neuer nationaler Vorschriften zum Entsendegesetz treten nun in einigen Mitgliedstaaten vermehrt Kontrollen auf, um Schwarzarbeit und Lohndumping zu bekämpfen. Dies führt unter anderem dazu, dass insbesondere in Frankreich und Österreich vermehrt das Mitführen der A1-Bescheinigung überprüft wird. So führt Österreich seit Inkrafttreten des Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetzes (LSD-BG) am 1. Januar 2017 verstärkt Kontrollen in der Transport- und Beförderungsbranche durch. Diesbezüglich wird auch die Vorlage der A1-Bescheinigung gefordert, sofern für die kontrollierte Person nicht die österreichischen Rechtsvorschriften über soziale Sicherheit gelten. Obwohl also – wie vorstehend bereits dargestellt – offiziell keine Mitführungspflicht für die A1-Bescheinigung besteht, muss in Österreich ein Nachweis erbracht werden, dass die Bescheinigung bei dem zuständigen Träger beantragt wurde und aus den vorzulegenden Unterlagen muss ersichtlich sein, dass die kontrollierte Person zum Zeitpunkt der Tätigkeit in Österreich bei der Sozialversicherung des (Heimat-)Staates angemeldet ist, falls vor Ausübung der Tätigkeit keine A1-Bescheinigung beschafft werden konnte¹⁶. Zudem wird auf der Entsendeplattform des österreichischen Bundesministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz dargestellt, dass am Arbeitsort in Österreich grundsätzlich die A1-Bescheinigung bereitzuhalten ist¹⁷.

In Frankreich können Unternehmen seit dem 1. April 2017 mit einem Bußgeld belegt werden, wenn diese dort Personal einsetzen, welches keine A1-Bescheinigung vorweisen kann. Ähnlich wie in Österreich kann auch hier von der Erhebung einer Geldbuße abgesehen werden, wenn der Nachweis erbracht werden kann, dass die A1-Bescheinigung bereits beantragt wurde und die Bescheinigung innerhalb von zwei Monaten nach Durchführung der Kontrolle nachgereicht wird¹⁸.

Der DVKA merkt hierzu an, dass durch die seit 2017 verstärkt durchgeführten Kontrollen viele Unternehmen überhaupt erst darauf aufmerksam wurden, dass bei Ausübung der Beschäftigung im Ausland eine A1-Bescheinigung nachzuweisen ist¹⁹.

¹⁵siehe hierzu GKV-Spitzenverband Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland, Elektronisches Verfahren zur Beantragung von A1-Bescheinigungen, online abrufbar unter

https://www.dvka.de/de/arbeitgeber_arbeitnehmer/antraege_finden/elektronisches_antragsverfahren.html sowie ITSG, sv.net-Sozialversicherung im Internet, online abrufbar unter <http://www.itsg.de/oeffentliche-services/sv-net/>, Datum des jeweils letzten Abrufs: 25.02.2021.

¹⁶ GKV-Spitzenverband Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland, Elektronisches Verfahren zur Beantragung von A1-Bescheinigungen, a.a.O..

¹⁷ Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (BMASGK), Alles zum Thema Entsendung nach Österreich, Wie weisen Arbeitgeber/innen die Anmeldung zur Sozialversicherung nach?, online abrufbar unter https://www.entsendeplattform.at/cms/Z04/Z04_5.3/formalitaeten/anmeldung-zur-sozialversicherung, Datum des letzten Abrufs: 25.02.2021.

¹⁸ GKV-Spitzenverband Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland, Elektronisches Verfahren zur Beantragung von A1-Bescheinigungen, a.a.O..

¹⁹ GKV-Spitzenverband Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland, Elektronisches Verfahren zur Beantragung von A1-Bescheinigungen, a.a.O..

Ergänzend ist hierzu anzuführen, dass für die Entsendung in Staaten, mit denen Deutschland ein bilaterales Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat (zum Beispiel USA oder China), eine andere Entsendebescheinigung als das A1-Formular nötig ist²⁰.

Mit der Wiederaufnahme der niedersächsischen Bundesratsinitiative beabsichtigt die Landesregierung, dass eine erneute Auseinandersetzung mit dem Themenkomplex A1-Bescheinigung stattfindet, und möchte hierdurch Ausnahmeregelungen für kurzfristige und kurzzeitige Entsendungen erwirken. In der Vergangenheit wurde deutlich, dass es aufgrund der unterschiedlichen Auslegung der im Zusammenhang mit der A1-Bescheinigung beziehungsweise der Entsendung von Mitarbeiter:innen stehenden Regelungen durch die Mitgliedstaaten vermehrt zu Problemen und Beschwerden von Unternehmen gekommen ist²¹. Der Umstand, dass grundsätzlich keine Mitführungspflicht des Dokuments in der VO (EG) 883/2004 vorgesehen ist, sowie die Auslegung der Verordnung und eventuelle Spezifikationen im nationalen Recht der einzelnen Länder, wie zum Beispiel in Frankreich, führen zu einer zunehmenden Verunsicherung auf Seiten der Unternehmen im Hinblick darauf, wann eine A1-Bescheinigung mitzuführen ist, in welcher Form diese vorgelegt werden muss und welche weiteren Auflagen für die Entsendung von Arbeitnehmer:innen in den einzelnen Mitgliedstaaten der EU/des EWR und in der Schweiz gelten.

2. Vorgehen der Clearingstelle des Landes Niedersachsen

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung ist mit elektronischem Schreiben vom 1. Februar 2021 an die Clearingstelle mit der Bitte herangetreten, zum Themenkomplex „A1-Bescheinigung“ die bürokratischen Lasten für den Mittelstand, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), zu überprüfen und gemäß § 31a Abs. 2 S. 3 GGO eine beratende Stellungnahme zu erarbeiten.

Vor diesem Hintergrund bat das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung die Clearingstelle darum, in der Stellungnahme insbesondere folgende Fragestellungen näher zu behandeln:

- Wie könnten sich die unterschiedlichen Reformbestrebungen zur A1-Bescheinigung auf niedersächsische KMU auswirken?
- Welche Reformbestrebungen im Sinne der KMU wären am sinnvollsten?
- Inwieweit sind niedersächsische KMU von den beschriebenen bürokratischen Hürden betroffen?
- Inwieweit könnte es sinnvoll sein – vergleichbar mit Frankreich – mit weiteren Anrainerstaaten bilaterale Ausnahmeregelungen in den Entsendebestimmungen zu vereinbaren?

²⁰ *Anm. d. Verf.:* Hinweis der UVN und des FBN in ihrer jeweiligen Stellungnahme.

²¹ BDAE Gruppe, Onlineportal Haufe, Beitrag „Meldepflichten in der EU: Das sollten Unternehmen jetzt wissen“ vom 01.02.2019, online abrufbar unter: https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/geschaeftsreisen-und-entsendungen-in-der-eu_76_482708.html, Datum des Abrufs: 01.03.2021.

Zur Beantwortung dieser Fragen und Einreichung der geforderten Stellungnahme wurde der Clearingstelle vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung eine Frist bis zum 5. März 2021 gesetzt.

Die Clearingstelle hat die beteiligten Institutionen, die sich gemäß des Beiratsvertrags vom 14. Juli 2020 als Mittelstandsbeirat gemeinsam zur aktiven und konstruktiven Mitwirkung an den Clearingverfahren und beratenden Stellungnahmen nach § 31a GGO sowie zur Unterstützung der Clearingstelle zur Entwicklung alternativer bürokratievermeidender Regelungsvorschläge verpflichtet haben, über den Beratungsauftrag informiert.

Neben der Niedersächsischen Landesregierung, vertreten durch das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, sind folgende Organisationen Mitglieder des Mittelstandsbeirats:

- IHK Niedersachsen – Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern (IHKN),
- Unternehmerverbände Niedersachsen e.V. (UVN),
- Unternehmensverbände Handwerk Niedersachsen e.V. (UHN),
- Landesvertretung der Handwerkskammern Niedersachsen e.V. (LHN),
- Verband der Freien Berufe im Lande Niedersachsen e.V. (FBN) sowie
- Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände (AG KSpV).

Mit elektronischem Schreiben vom 1. Februar 2021 wurden alle Beteiligten unter Fristsetzung bis zum 24. Februar 2021 um eine Stellungnahme zu der oben dargestellten Beratungsanfrage zum Themenkomplex „A1-Bescheinigung“ gebeten.

Im Zusammenhang mit der Anfrage kam es zu Rückfragen in Bezug auf die vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung aufgeworfenen Fragen, so dass die Clearingstelle am 3. Februar 2021 zur Klarstellung und der Vollständigkeit halber den Beiratsmitgliedern ein weiteres elektronisches Schreiben übersandte, mit welchem sie diesen mitteilte, dass es in der Vergangenheit den Entwurf eines Dekrets der französischen Regierung gab, mit welchem Arbeitnehmerentsendungen innerhalb einer noch zu definierenden deutschfranzösischen Grenzregion erleichtert werden sollten. Gemäß der von der Clearingstelle eingeholten weiteren Informationen vom Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung habe der Entwurf vorgesehen, dass deutsche Unternehmen, die regelmäßig und jeweils für kurze Dauer Arbeitnehmer:innen nach Frankreich entsenden, auf Antrag für die Dauer von bis zu 12 Monaten von der Pflicht zur vorherigen Meldung sowie zur Benennung von Unternehmervertreter:innen ausgenommen werden könnten. Die Pflicht zur ständigen Bereithaltung von Unterlagen, mit denen die Beachtung französischen Arbeitsrechts während des Entsendezeitraums nachgewiesen wird, habe so entfallen sollen. Stattdessen habe es genügen sollen, im Falle einer behördlichen Kontrolle und nur auf Verlangen übersetzte Unterlagen innerhalb von zwei Wochen vorzulegen. Nach Ablauf der bis zu zwölfmonatigen Geltungsdauer sei vorgesehen gewesen, die Erleichterungen bei der zuständigen Regionaldirektion der Arbeitsaufsicht (DIRECCTE) erneut zu beantragen. Es sei derzeit nicht ersichtlich, ob diese Gespräche hinsichtlich der bestimmten Grenzregion und den gesonderten Regelungen abgeschlossen seien und der Vertrag umgesetzt

worden sei. Nichtsdestotrotz ließe sich nach Auffassung des Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung anhand dieses Beispiels erkennen, dass unterschiedliche Ansätze für die Ausgestaltung der Entsendebestimmungen möglich seien. Losgelöst von Frankreich stelle sich dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung die grundsätzliche Frage, ob solche bilateralen Abkommen aus Sicht der KMU sinnvoll sein könnten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle vor:

- IHKN
- UVN
- UHN
- LHN
- FBN
- AG KSpV

Die Clearingstelle hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Grundlage hat sie für das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung eine Stellungnahme mit einem Gesamtvotum zu der vorliegenden Beratungsanfrage erstellt.

II. Stellungnahme der Beteiligten

Im Folgenden werden zunächst die allgemeinen Positionen der Beteiligten zum vorgelegten Themenkomplex dargestellt. Anschließend wird auf die einzelnen, konkreten Positionen näher eingegangen und es erfolgt eine Beantwortung der vorstehend unter Abschnitt I. 2. bereits aufgeführten Fragestellungen.

1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

a. Allgemeine Position der IHKN

Die IHKN weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die A1-Bescheinigung für die niedersächsischen KMU ein andauerndes Ärgernis darstelle und bei den Industrie- und Handelskammern täglich Fragen zu der Handhabung der A1-Bescheinigungen eingingen. Diese Fragen seien meist mit einer Beschwerde dahingehend verbunden, dass für die Unternehmen nicht ersichtlich sei, warum eine solche Bescheinigung im Binnenmarkt überhaupt nötig sei. Die Mitgliedsunternehmen führten in diesem Zusammenhang an, dass bei PKW die Versicherung aus dem Heimatland doch auch überall

anerkannt sei und man auch nicht vor jeder Reise innerhalb der EU einen neuen Nachweis hierfür einholen müsse.

Die IHKN strebt an, dass eine kurzfristige Mitarbeiterentsendung zukünftig ohne A1-Bescheinigung ermöglicht werden soll. Außerdem stellt die IHKN dar, dass vor allem die Unternehmen eine erhebliche Belastung verspüren, bei denen die Mitarbeiter:innen eine hohe Frequenz an Auslandseinsätzen haben und in denen demnach eine hohe Anzahl an Bescheinigungen ausgestellt werden muss. Um diese hohe Anzahl an Einzelanmeldungen pro Entsendung zu vermeiden, würde die IHKN eine „Jahresbescheinigung“ begrüßen. Darüber hinaus schlägt die IHKN vor, dass für die Meldepflichten ein EU-Portal geschaffen wird, in welchem neben einem vereinheitlichten Formular auch die Tariflohnmeldungen der jeweiligen Mitgliedstaaten vermerkt sind. Bilaterale Ausnahmeregelungen werden von der IHKN abgelehnt. Insgesamt plädiert sie für einheitliche Regelungen im europäischen Binnenmarkt.

b. Allgemeine Position der UVN und des FBN

Nach Ansicht der UVN und des FBN würden mittelständische Unternehmen und Freiberufler, die ins Ausland entsandt werden, aufgrund des Erfordernisses der A1-Bescheinigung und der weiteren Entsendebestimmungen nicht nur unverhältnismäßig bürokratisch belastet, sondern müssten zudem auch mit Rechtsunsicherheiten und Sanktionen im Ausland rechnen. Dies gelte insbesondere in den Fällen einer kurzfristigen Entsendung von Mitarbeiter:innen, die nicht selten ad hoc erfolgen müsste. Zwar sei die deutsche Auslegung der EU-rechtlichen Vorgaben praxisorientiert, diese Vorgaben würden jedoch in anderen EU-Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden.

Die UVN und der FBN halten einen, in einer europäischen Datenbank gespeicherten Sozialversicherungsausweis, der im Entsendungsland jederzeit überprüft werden könnte, für am sinnvollsten. Dieser Vorschlag dürfte nach Ansicht der UVN und des FBN jedoch kurzfristig nicht umsetzbar sein, so dass eine „second best-Lösung“ bilaterale Vereinbarungen mit entsprechenden Ausnahmeregelungen darstellen könnten, wobei Ausnahmen bei kurzfristigen Entsendungen vorrangig wären.

Der FBN hebt zudem hervor, dass der durch die A1-Bescheinigung bewirkte bürokratische Aufwand in der jetzigen Form erheblich sei und nicht nur KMU und Freiberufler überproportional belaste, sondern insbesondere auch den innergemeinschaftlichen Dienstleistungsverkehr erheblich hemme und somit im Widerspruch zur Dienstleistungsfreiheit, eine der vier Grundfreiheiten des Europäischen Binnenmarktes, stehe. Aus diesem Grund sollte die A1-Bescheinigung vor allen Deregulierungsbemühungen der EU-Kommission an erster Stelle stehen.

c. Allgemeine Position der UHN

Die UHN stellen dar, dass jede zusätzliche bürokratische Hürde den Wettbewerbsnachteil der KMU, die im Gegensatz zu Groß- und Konzernbetrieben nicht über entsprechende Abteilungen in ihrem

Unternehmen verfügen, die sich mit A1-Bescheinigungen und weiteren rechtlichen Entsendevoraussetzungen beschäftigen, vergrößere. Der grenzüberschreitende Personen-, Handels- und Dienstleistungsverkehr müsse von nicht effektiven, bürokratischen Hemmnissen für den Binnenmarkt befreit werden.

Auch die UHN schlagen die Einführung einer EU-weiten, einheitlichen Online-Plattform vor, führen hierzu aber auch aus, dass diese gewährleisten müsste, dass eine schnelle Bearbeitung innerhalb weniger Stunden sichergestellt wird. Diesbezüglich äußern die UHN Zweifel an der tatsächlichen Umsetzbarkeit.

Die UHN unterstützen ferner auch ausdrücklich den Vorschlag, dass kurzfristige und kurzzeitige Dienst- und Geschäftsreisen von Beschäftigten ins EU-Ausland von bis zu einer Woche Dauer ohne Vorlage weiterer Unterlagen und Verpflichtungen ermöglicht werden, und legen dar, dass sie sich diesbezüglich vorstellen könnten, dass erst ab einer Dauer von mehr als zwei Wochen eine Antragspflicht greift.

d. Allgemeine Position der LHN

Die LHN begrüßt die Initiative des Landes Niedersachsen, auf Erleichterungen bei der A1-Bescheinigung hinzuwirken, weist aber ausdrücklich darauf hin, dass gleichzeitig Regelungen zu treffen seien, die einen Missbrauch – und somit Schwarzarbeit und Sozialdumping – verhindern. So dürfe es zum Beispiel nicht möglich sein, dass (ausländische) Betriebe einen längerfristigen Auftrag so stückeln könnten, dass die Pflicht zum Nachweis der Sozialversicherung umgangen werde. Auch LHN sieht die Einführung EU-weit einheitlicher Online-Meldeportale als sinnvoll an und plädiert dafür, dass alle EU-Mitgliedstaaten ein elektronisches und nutzerfreundliches, mehrsprachiges Meldeportal nach dem Vorbild Luxemburgs (<https://guichet.itm.lu/edetach/>) bereitstellen sollten, über welches die Betriebe die Entsendemeldung abwickeln könnten. Hierzu führt LHN aus, dass die Upload-Möglichkeit aller geforderten Nachweisdokumente den bürokratischen Aufwand erheblich vermindern und ein Vorhalten der Unterlagen im Regelfall obsolet machen könnte. Zudem sei so sichergestellt, dass die hochsensiblen Daten der einzelnen Arbeitnehmer:innen ausschließlich den Kontrollbehörden des Aufnahmestaates zur Verfügung stünden und somit vor einem unberechtigten Zugriff Dritter besser geschützt seien. Bei der Erstellung entsprechender Meldeportale wäre nach Ansicht der LHN ein EU-einheitlicher URL-Aufbau mit lediglich national unterschiedlichen Domain-Endungen sinnvoll.

Zudem schlägt LHN vor, dass seitens der Mitgliedstaaten in Anlehnung an das Schweizer Berechnungstool (www.entsendung.ch) ein Entlohnungsrechner eingerichtet wird, der ebenfalls mehrsprachig angeboten wird und für die Unternehmen Transparenz und Planungssicherheit im Hinblick auf Problemstellungen, die im Zusammenhang mit der Novellierung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes stehen, schafft.

Auch könnten nach Auffassung der LHN Ausnahmeregelungen in den Entsendebestimmungen, wie zum Beispiel eine auf Antrag erteilte, befristete Befreiungen von den Meldepflichten für Betriebe, die regelmäßig und jeweils für kurze Dauer Arbeitnehmer:innen in ein Nachbarland entsenden, sinnvoll

sein, sofern sie möglichst EU-einheitlich geregelt werden und missbräuchliche Nutzungsmöglichkeiten verhindern würden.

e. Allgemeine Position der AG KSpV

Die AG KSpV teilt mit, dass die kommunalen Spitzenverbände seit jeher die A1-Bescheinigung auf Landes- und Bundesebene kritisch gesehen und deren Aufhebung gefordert hätten, soweit auch Aktivitäten ehrenamtlicher Rats- oder Kreistagsmitglieder sowie Dienstreisen des ehren- und hauptamtlichen Personals des öffentlichen Dienstes im weiteren Sinne und zum Beispiel Besuche im Rahmen von Kommunalpartnerschaften, Fachkongressen, von Forscher:innen und Student:innen und Informationsreisen nach Brüssel, etc. erfasst sein sollten²².

f. Allgemeine Position der Clearingstelle

Die Clearingstelle sieht bei dem Themenkomplex der A1-Bescheinigung zwingenden Handlungsbedarf seitens der Europäischen Kommission. Um einheitliche Regelungen im EU-Binnenmarkt zu fördern, ist es immens wichtig, dass auch die Umsetzung beziehungsweise Kontrolle sämtlicher Mitgliedstaaten gleich abläuft und nicht zu Unsicherheiten und Problemen bei den Unternehmen führt. Vor dem Hintergrund der zeitaufwendigen Informationsbeschaffung für eine Entsendung, bei welcher im Vorfeld die unterschiedlichen arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen der einzelnen Staaten ausfindig gemacht werden müssen, vertritt die Clearingstelle die Auffassung, dass der Aufwand, insbesondere für KMU, in keinem akzeptablen wirtschaftlichen Verhältnis mehr steht. Unter Berücksichtigung, dass der (Rück-)Erhalt der A1-Bescheinigung bei einer kurzfristigen Entsendung der Arbeitnehmer:innen praktisch kaum umsetzbar ist, da dem zuständigen Träger gemäß § 106 Abs. 1 S. 3 SGB IV drei Arbeitstage zur Übermittlung der Daten an die Arbeitgeber:innen eingeräumt werden, befürwortet die Clearingstelle die Reformbestrebung, eine Ausnahmeregelung für kurzfristige und kurzzeitige Dienstreisen gesetzlich zu verankern. Dennoch würde die Clearingstelle zukünftig für die Beantragung, den Nachweis und für die Informationsbeschaffung hinsichtlich der Pflichten für Arbeitnehmer:innen eine weitreichendere Lösung, z.B. eine EU-weit einheitliche Plattform, bei welcher der Aufwand der einzelnen Beantragungen auf ein Minimum reduziert wird, begrüßen.

²² *Anm. d. Verf.:* Die AG KSpV teilte mit, dass ihr zu den weiteren Fragestellungen, die insbesondere die Reaktionen auf grenzüberschreitenden Sozialversicherungsmisbrauch betreffen würden, keine Erkenntnisse vorlägen.

2. Konkrete Positionen der Beteiligten zu den aufgeworfenen Fragen

a. Wie könnten sich die unterschiedlichen Reformbestrebungen auf niedersächsische KMU auswirken?

Derzeit gibt es unterschiedliche Ansätze, wie zukünftig mit der A1-Bescheinigung umgegangen werden könnte. Im Folgenden werden zunächst die Pläne der niedersächsischen Landesregierung, die Ergebnisse aus der Europaministerkonferenz vom 29./30. Januar 2020 und die Vorschläge der Europäischen Kommission vorgestellt. Sodann wird auf die konkreten Positionen der Beteiligten zu den Reformbestrebungen näher eingegangen.

(1) Pläne der Niedersächsischen Landesregierung

Die Niedersächsische Landesregierung hat am 21. Januar 2020 eine Bundesratsinitiative für ein vereinfachtes Antragsverfahren hinsichtlich der A1-Bescheinigung auf den Weg gebracht. Darin wird die Bundesregierung aufgefordert, gegenüber der Europäischen Union für eine Änderung der Regelungen zur A1-Bescheinigung einzutreten. Es wird gefordert, dass Dienst- und Geschäftsreisen von Beschäftigten bis zu einer Dauer von einer Woche ohne Meldung und ohne Vorlage weiterer Unterlagen und Verpflichtungen ermöglicht werden sollen²³. Im Gegensatz zum Schreiben vom 4. Juli 2019 sind dies sieben Tage weniger, als zuvor angeregt²⁴. Darüber hinaus soll für die Vereinfachung des Antragsverfahrens eine EU-weite Online-Meldeplattform eingeführt werden, um Schwarzarbeit und Lohndumping bei der Entsendung von Arbeitnehmern:innen bekämpfen zu können. Des Weiteren wären aus Sicht der Landesregierung auch Ausnahmen für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes zu begrüßen, sowie Sonderregelungen für Hochschulen bei grenzüberschreitenden Kooperationen des Wissenschaftsbereichs. Auch Ausnahmeregelungen für Messen, Seminarteilnahmen und Besprechungen, bei denen die reine Teilnahme ohne tatsächliche Tätigkeit im Vordergrund steht, werden vorgeschlagen, allerdings verweist die Landesregierung darauf, dass die Zuständigkeit für die Einführung dieser auf europäischer Ebene liegt²⁵. Laut der Niedersächsischen Landesregierung sollen von dieser Reformbestrebungen alle international tätigen Unternehmen und Institutionen, die kurze oder kurzfristige Geschäftsreisen ins EU-Ausland unternehmen, profitieren. Die Niedersächsische Landesregierung kritisiert die aktuelle Situation, da aufgrund unterschiedlicher nationaler Verfahrensweisen die Bearbeitungszeiten unverhältnismäßig lange Vorlauf benötigen und insbesondere kurzfristige Einsätze verhindert²⁶. Die Landesregierung sieht eine Änderung der VO

²³ vgl. hierzu Niedersächsische Staatskanzlei, Presseinformation „Landesregierung will Verfahren zur Arbeit im EU-Ausland erleichtern – Weniger bürokratische Hürden helfen insbesondere KMU“ vom 21.01.2020, online abrufbar unter: <https://www.stk.niedersachsen.de/startseite/presseinformationen/landesregierung-will-verfahren-zur-arbeit-im-eu-ausland-erleichtern-weniger-buerokratische-huerden-helfen-insbesondere-kmu-184344.html>, Datum des letzten Abrufs: 24.02.2021.

²⁴ vgl. hierzu Niedersächsischer Landtag, Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung gemäß § 46 Abs. 1 GO LT der FDP vom 28.05.2019 mit Antwort der Landesregierung, LT-Ds. 18/4117, S.8, online abrufbar unter: https://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_18_05000/04001-04500/18-04117.pdf, Datum des letzten Abrufs: 24.02.2021.

²⁵ Ebenda S.6

²⁶ Niedersächsische Staatskanzlei, Presseinformation „Landesregierung will Verfahren zur Arbeit im EU-Ausland erleichtern – Weniger bürokratische Hürden helfen insbesondere KMU“, a.a.O..

(EG) 883/2004 für erforderlich an, um europaweit einheitliche Regelungen für das Antrags- und Bescheinigungsverfahren zu gewährleisten²⁷.

(2) Ergebnisse aus der Europaministerkonferenz

Die Mitglieder der Europaministerkonferenz treten in Bezug auf die A1-Bescheinigung für klare, einfache und einheitliche Regelungen ein und bringen diesbezüglich einige Änderungsvorschläge hervor. Die Bundesregierung wird gebeten, sich im EU-Gesetzgebungsverfahren zur Revision der Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009) dafür einzusetzen, dass die Regelung zur A1-Bescheinigung für kurzzeitige Dienst- und Geschäftsreisen aufgehoben wird. Zudem wird gefordert, dass die EU-Kommission einerseits prüfen soll, inwieweit einzelne Berufsgruppen von der Regelung der sogenannten A1-Bescheinigung gänzlich freigestellt werden können und andererseits, inwieweit das Antragsverfahren für sogenannte „Dauergenehmigungen“ vereinfacht werden kann. Darüber hinaus fordern die Mitglieder der Europaministerkonferenz von der Bundesregierung in Zusammenarbeit mit Vertretern der Wirtschaft den kurzfristigen Aufbau einer Plattform, welche den Informationsbedarf der Unternehmen deckt, Formulare zur Verfügung stellt, Online-Beantragung und –Bewilligung ermöglicht und eventuell Übersetzungsmöglichkeiten hinsichtlich der einzureichenden Dokumente bietet. Die Forderung, eine entsprechende europäische Plattform einzurichten, geht gleichermaßen an die EU-Kommission, wie auch an die Europäische Arbeitsbehörde (ELA). Die EU-Kommission und die Europäische Arbeitsbehörde werden aufgefordert, sich für eine alltagstaugliche, praktische Umsetzung bei der Kontrolle von grenzüberschreitenden wirtschaftlichen Aktivitäten einzusetzen²⁸.

(3) Vorschläge der EU-Kommission

Auch der EU-Kommission sind die bestehenden Probleme mit der A1-Bescheinigung bekannt. Ein erster Vorschlag der EU-Kommission zur Reform der A1-Bescheinigung wurde im Frühjahr 2019 nicht umgesetzt, da keine Einigung der Mitgliedstaaten erzielt werden konnte²⁹. Die EU-Kommission will Vorschriften zur Koordinierung der sozialen Systeme überarbeiten, sieht hierbei jedoch eine umfassende Antragspflicht für Arbeitgeber:innen vor. Dazu gehört zudem die Idee, zukünftig bei Dienstreisen ins EU-Ausland auf die Bescheinigung A1 zu verzichten. Diese Pläne wurden vom EU-Rat abgelehnt (Stand 20. Juni 2019)³⁰.

²⁷ LT-Ds. 18/4117, a.a.O., S.8.

²⁸ Beschluss der Europaministerkonferenz vom 29./30.01.2020, Arbeitnehmerentsenderecht: Melde- und Informationspflichten (A1-Bescheinigung), Berichterstatter: Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, online abrufbar unter: https://europa.rlp.de/fileadmin/europa/EMK_pdf/82.EMK_Arbeitnehmerentsenderecht_Melde-und_Informationspflichten_A1-Bescheinigung.pdf, S. 1, Datum des letzten Abrufs: 25.02.2021.

²⁹ Ebenda S.2.

³⁰ Die Techniker Krankenkasse, Internationale Beschäftigung, A1-Bescheinigungen bei Entsendungen, online abrufbar unter: <https://www.tk.de/firmenkunden/versicherung/tk-service-ausland/haeufige-fragen-zum-a1-2038394>, Datum des letzten Abrufs: 25.02.2021.

(4) Positionen der Beteiligten zu den Reformbestrebungen

aa. Position der IHKN

Aufgrund des Umstands, dass die Beantragung von A1-Bescheinigungen für die niedersächsischen KMU ein andauerndes Ärgernis darstellt, plädiert die IHKN hinsichtlich der Reformbestrebungen dafür, kurzfristige Mitarbeiterentsendungen ohne A1-Bescheinigung zu ermöglichen, wobei eine Befreiung für zum Beispiel 14 Tage nach Ansicht der IHKN denkbar sei. Neben der A1-Bescheinigung würden jedoch auch die weiteren bürokratischen Hürden bei der Mitarbeiterentsendung von den Unternehmen als bürokratisches und deutlich aufwändigeres Hindernis wahrgenommen werden. Die IHKN verweist diesbezüglich auf die Vielfalt an landesspezifischen und sich häufig auch noch ändernden Anforderungen, die für KMU nur mit großem Aufwand zu erfüllen sind, wie zum Beispiel die Meldepflichten in eigenen Portalen der Länder, die häufig nur in Landessprache oder in Englisch abrufbar und die unterschiedlich ausgestaltet seien. Diese Erfordernisse widersprächen dem gemeinsamen Binnenmarkt fundamental, würden enormen Aufwand schaffen und verhinderten spontane Einsätze durch die Unternehmen.

bb. Position der UVN und des FBN

Im Hinblick auf die unterschiedlichen Reformbestrebungen stellen UVN und FBN dar, dass nach ihrer Kenntnis seit geraumer Zeit das Dossier „Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit“ im Trilogverfahren durch Vertreter des europäischen Parlaments, der Ratspräsidentschaft und der Kommission verhandelt werde. In diesem Verfahren werde auch die A1-Bescheinigung – wahrscheinlich jedoch nur am Rande – behandelt. Der Ausgang dieses Verfahrens sei – soweit UVN und FBN bekannt – ungewiss. Eine Ausweitung der bestehenden Antragspflichten würde jedoch nicht nur allen Bemühungen der Entbürokratisierung entgegenstehen, sondern durch die bestehenden Sanktionen den grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr behindern.

cc. Position der UHN

Die UHN machen darauf aufmerksam, dass die Forderung Deutschlands, Ausnahmen für kurzzeitige und kurzfristige Aktivitäten zuzulassen, im Gegensatz zu den Bestrebungen des Europäischen Parlaments stehe, eine umfassende Antragspflicht einzuführen, wobei Ausnahmen ausschließlich bei Dienstreisen ohne Erbringung von Dienstleistungen möglich sein sollen. Die UHN lehnen daher die Reformbestrebungen des Europäischen Parlaments ab. Sie führen hierzu aus, dass der Austausch handwerklicher Dienstleistungen, insbesondere der „kleine Grenzverkehr“ Richtung Niederlande, erleichtert statt erschwert werden müsse und der sinnvolle Schutz gegen Sozialdumping nicht zur Ausgrenzung der KMU, insbesondere des Handwerks, führen dürfe. Dementsprechend dürfe die kurzzeitige sowie kurzfristige Erbringung von handwerklichen Dienstleistungen einschließlich der Auftragsanbahnung und -abwicklung nicht erschwert, sondern müssten vielmehr erleichtert werden. In diesem Zusammenhang weisen die UHN, wie auch die IHKN, darauf hin, dass eine Ausnahme für eine kurzzeitige Erbringung von Dienstleistungen eher für 14 Tage, als für 7 Tage vorgesehen werden sollte. Die UHN betonen hierbei, dass jede zusätzliche bürokratische Hürde den Wettbewerbsnachteil der KMU vergrößere und durch die Reformbestrebungen des Europäischen Parlaments die

Belastungen der Betriebsinhaber:innen erneut ansteigen würden, ohne dass jedoch ein echter Mehrwert für die Betriebe und die Sozialsysteme geschaffen werde.

dd. Position der LHN

Die LHN erklärt, dass sie die Initiative des Landes Niedersachsen, auf Erleichterungen bei der A1-Bescheinigung hinwirken zu wollen, begrüßen würde. Nichtsdestotrotz weist sie ausdrücklich darauf hin, dass gleichzeitig Regelungen zu treffen seien, die einen Missbrauch verhindern können³¹.

In Niedersachsen seien schätzungsweise 5.000 Handwerksbetriebe im Auslandsgeschäft aktiv und der Dienstleistungsexport habe im Handwerk im Vergleich zum reinen Warenexport einen hohen Stellenwert, so die LHN. Hierzu stellt die LHN – wie auch UHN – dar, dass insbesondere die Betriebe in den grenznahen Regionen betroffen seien, da diese häufig kurzfristig und gegebenenfalls nur für wenige Stunden im Nachbarland tätig seien. Die Beantragung für jeden dieser Einsätze stelle eine hohe bürokratische Belastung dar. Dementsprechend sieht auch die LHN es so, dass bei Kurzeinsätzen eine Befreiung der Pflicht zur Beantragung einer A1-Bescheinigung zu begrüßen sei.

ee. Position der Clearingstelle

Die Reformbestrebungen der Niedersächsischen Landesregierung, ein vereinfachtes Verfahren sowie europaweit einheitliche Regelungen anzustreben und somit auf eine Erleichterung bei der A1-Bescheinigung hinzuwirken, werden von der Clearingstelle grundsätzlich als positiv erachtet. Die Forderung, dass Dienst- und Geschäftsreisen von Beschäftigten bis zu einer Dauer von einer Woche, ohne Meldung und ohne Vorlage weiterer Unterlagen und Verpflichtungen ermöglicht werden sollen, würde aus Sicht der Clearingstelle für KMU eine deutliche Abnahme bürokratischer Belastungen bedeuten und gleichzeitig würden sich damit neue Chancen ergeben. Wie bereits vom UHN aufgezeigt, würde der Wettbewerbsnachteil gegenüber großen Unternehmen, welche auf für diese Angelegenheiten geschultes Personal zurückgreifen können, schrumpfen und die zeitlichen Kapazitäten, die durch die Beantragung der Bescheinigung verloren gehen, könnten zukünftig in Aufgaben des Kerngeschäfts fließen. Zudem würde die Flexibilität der KMU für kurzfristige Einsätze, wie beispielsweise Service- oder Reparaturarbeiten, stark ansteigen, wobei zusätzlich zukünftig eine Ausweitung des Serviceangebots angestrebt werden könnte, um so die Konkurrenzfähigkeit zu stärken. Trotz der genannten positiven Auswirkung, weist die Clearingstelle jedoch explizit darauf hin, dass insbesondere eine klare Formulierung der Ausnahmeregelung unabdingbar ist, um Probleme hinsichtlich der Transparenz und der entstehenden Unsicherheiten bei den Unternehmen von Beginn an zu vermeiden.

Die Clearingstelle betrachtet den Ansatz, bestimmte Berufsgruppen gänzlich von der A1-Bescheinigung freizustellen, als einerseits sinnvoll, da zum Beispiel Reparateteure vermehrt kurzfristige und ungeplante Geschäftsreisen durchführen müssen, aber andererseits könnten dadurch erneut Konflikte, insbesondere aufgrund von Benachteiligungen anderer Betriebe, entstehen. Dies wäre aus Sicht der

³¹ *Anm. d. Verf.:* siehe hierzu bereits Ausführungen unter II. 2. b. (4).

Clearingstelle in jedem Fall zu berücksichtigen und einer kritischen Prüfung zu unterziehen, sofern dieser oder ein entsprechender Lösungsansatz verfolgt wird. Darüber hinaus vertritt die Clearingstelle – wie auch die LHN – die Auffassung, dass das Ziel der Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialdumping keinesfalls außer Acht gelassen oder zu wenig gewichtet werden darf. Dieses sollte auch bei dem Entwurf der zu treffenden Regelung immer im Vordergrund stehen. Dementsprechend schließt sich die Clearingstelle der Forderung der LHN an, sicherzustellen, dass eine Umgehung der Regelungen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialdumping nicht möglich gemacht wird.

Die Clearingstelle vermutet, dass der Aufbau einer EU-weiten Online-Meldeplattform zur Vereinfachung des Antragsverfahrens, bei entsprechender Umsetzung zu ähnlichen, oben genannten, Erleichterungen für KMU führen könnte. Die Clearingstelle weist allerdings darauf hin, dass es entscheidende Kriterien zu erfüllen gibt, um den KMU die Arbeit zu erleichtern. Welche Kriterien dies sind, wird im Abschnitt II. 2 b (5) detailliert dargestellt. Insgesamt sollte bei der Entwicklung der Online-Meldeplattform ein ständiger Austausch zwischen ausgewählten Unternehmen, welche die Probleme der Antragsstellung im Detail kennen und vermitteln können, und den Plattformbetreibern bestehen, damit diese Plattform nachhaltige Vorteile für KMU bei der Entsendung ihrer Mitarbeiter:innen bewirken kann.

Eine seitens der EU angestrebte, umfassende Antragspflicht würde aus Sicht der Clearingstelle die bereits bestehenden Anforderungen und bürokratischen Belastungen an KMU in Bezug auf die Entsendungen erhöhen und wird daher von der Clearingstelle als negativ bewertet.

b. Inwieweit sind niedersächsische KMU von den beschriebenen bürokratischen Hürden betroffen und welche Reformbestrebungen sind im Sinne der KMU am sinnvollsten?³²

Je nach Mitgliedsstaat bestehen über die A1-Bescheinigung hinaus noch weitere, zum Teil auch branchenabhängige Meldevorschriften, die in einigen Fällen sehr umfangreich sein können und unbedingt beachtet werden müssen³³. Im Folgenden werden diese von der Clearingstelle näher dargestellt, wobei zwischen den Pflichten, welche aus den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen³⁴ hervorgehen und den Pflichten im Hinblick auf die soziale Sicherheit³⁵ unterschieden wird.

Dem Beschluss der Europaministerkonferenz vom 29./30. Januar 2020 zufolge, hat die Durchsetzungsrichtlinie der EU-Entsenderichtlinie 2014/67/EU bei Arbeitnehmerentsendungen zu einem „Flickenteppich“ aus unterschiedlichen nationalen Melde- und Dokumentationspflichten geführt³⁶. Um den Umfang der aus dieser Richtlinie hervorgehenden Pflichten einmal darzustellen,

³² *Anm. d. Verf.*: Aus Gründen der Übersichtlichkeit hat sich die Clearingstelle dazu entschieden, die Fragen als gemeinsamen Punkt zu behandeln.

³³ IHK Osnabrück, Emsland, Grafschaft Bentheim, ihkanalyse, EU-Entsenderichtlinie, Umgang mit der A1-Bescheinigung, a.a.O., S.5.

³⁴ *Anm. d. Verf.*: Richtlinien 96/71/EG; 2014/67/EG; 2018/957/EU.

³⁵ *Anm. d. Verf.*: Verordnung (EG) Nr.883/2004 und Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009).

³⁶ Beschluss der Europaministerkonferenz vom 29./30.01.2020, Arbeitnehmerentsenderecht: Melde- und Informationspflichten (A1-Bescheinigung), a.a.O..

werden diese im Folgenden stichpunktartig genannt. Der Aufnahmemitgliedstaat kann nach Art. 9 Abs. 1 der EU-Entsenderichtlinie 2014/67/EU vor der Entsendung insbesondere die folgenden Verwaltungsmaßnahmen beziehungsweise Pflichten vorschreiben:

- Abgabe einer einfachen Erklärung gegenüber den zuständigen nationalen Behörden spätestens zu Beginn der Erbringung der Dienstleistung, die die einschlägigen Informationen enthält, die eine Kontrolle der Sachlage am Arbeitsplatz erlauben, dies umfasst unter anderem
 - die Identität des Dienstleistungserbringers,
 - die voraussichtliche Zahl klar identifizierbarer entsandter Mitarbeiter:innen,
 - die Ansprechpartner:innen und die Kontaktperson,
 - die voraussichtliche Dauer, sowie das geplante Datum des Beginns und des Endes der Entsendung,
 - die Anschrift(en) des Arbeitsplatzes,
 - die Art der die Entsendung begründeten Dienstleistung.
- Benennung von Ansprechpartner:innen gegenüber den zuständigen Behörden des Aufnahmemitgliedstaats
- Benennung einer Kontaktperson als Vertreter:in, durch den oder die die einschlägigen Sozialpartner:innen versuchen können, den Dienstleistungserbringer zur Aufnahme von Kollektivverhandlungen im Aufnahmemitgliedstaat zu bewegen

Zudem sind die Aufnahmemitgliedstaaten dazu berechtigt, den Unternehmen weitere Verwaltungsanforderungen vorzuschreiben, sofern diese gerechtfertigt und verhältnismäßig sind³⁷.

Darüber hinaus gibt es noch weitere Verpflichtungen, die bei einer Überprüfung im Aufnahmemitgliedstaat bereitgehalten werden müssen. Der Aufnahmemitgliedstaat kann gemäß der Richtlinie 2014/67/EU Folgendes vorschreiben beziehungsweise gesetzlich festlegen:

- Eine Pflicht zur Bereithaltung oder Verfügbarmachung und/oder Aufbewahrung in Papier oder elektronischer Form des Arbeitsvertrags, der Lohnzettel, der Arbeitsnachweise sowie der Belege über die Entgeltzahlung oder Kopien gleichwertiger Dokumente,
- Eine Pflicht zur Vorlage einer Übersetzung der vorgenannten Dokumente in die (oder eine der) Amtssprache(n) des Aufnahmemitgliedstaats oder in (eine) andere von dem Aufnahmemitgliedstaat akzeptierte(n) Sprache(n)³⁸

³⁷ Europäische Union, Leitfaden zur Entsendung von Arbeitnehmern, Luxemburg September 2019, S. 8, auch online abrufbar unter: <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/8ac7320a-170f-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-de>, Datum des letzten Abrufs: 26.02.2021.

³⁸ Europäische Union, Leitfaden zur Entsendung von Arbeitnehmern, a.a.O., S. 21.

Nachstehend werden außerdem die Formvorschriften dargestellt, die durch die Verordnungen (EG) Nrn. 883/2004 und 978/2009 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für Zwecke der sozialen Sicherheit im Herkunftsmitgliedstaat vorgesehen sind:

- Ein Unternehmen, das eine:n Arbeitnehmer:in in einen anderen Mitgliedstaat entsendet, hat sich an den zuständigen Träger im entsendenden Mitgliedstaat zu wenden, und zwar nach Möglichkeit bereits vor der Entsendung.
- Der zuständige Träger hat dem Arbeitnehmer eine A1-Bescheinigung auszustellen, wonach der Arbeitnehmer bis zu einem bestimmten Datum den besonderen Vorschriften für entsandte Arbeitnehmer gemäß den oben genannten Verordnungen unterliegt.
- Gegebenenfalls muss aus dieser Bescheinigung ebenfalls hervorgehen, unter welchen Bedingungen der Arbeitnehmer den besonderen Vorschriften für entsandte Arbeitnehmer unterliegt.³⁹

Dementsprechend sollten Arbeitgeber:innen oder jegliche betroffene Selbstständige bei allen grenzüberschreitenden arbeitsbezogenen Tätigkeiten (darunter auch „Geschäftsreisen“) den zuständigen (Herkunfts-)Mitgliedstaat – nach Möglichkeit vorab – unterrichten und müssen von diesem ein Portable Document A1 (PD A1) erhalten⁴⁰.

(1) Rückmeldung der IHKN

Die IHKN stellt im Zusammenhang mit den vorstehenden Fragestellungen dar, dass insbesondere Unternehmer:innen, die für eine kurzfristige Besprechung oder Vertragsunterzeichnung für wenige Stunden oder einen Tag ins Ausland reisen müssten, typischerweise von den bürokratischen Lasten, die im Zusammenhang mit einer Entsendung stehen, betroffen seien. Diesen Unternehmer:innen sei der bürokratische Aufwand, der teilweise zum Ergebnis habe, dass Betriebe bei Spontaneinsätzen oftmals sogar bewusst auf die Beantragung einer A1-Bescheinigung verzichten würden und somit das Risiko einer Kontrolle wissentlich eingingen, seitens der niedersächsischen IHKs nicht zu vermitteln.

Die IHKN weist aber auch darauf hin, dass Unternehmen, die oft Mitarbeiter ins Ausland entsenden, inzwischen eine gewisse Routine in der Beantragung entwickelt hätten. So sei der Zeitaufwand für die einzelne Beantragung insgesamt seit Einführung einer funktionierenden, elektronischen Möglichkeit zur Beantragung vertretbar. Eine erhebliche Belastung stelle jedoch die mit der Frequenz der Auslandseinsätze verbundene insgesamt hohe Zahl der Bescheinigungen dar. Diesbezüglich stellt die IHKN dar, dass die formal bestehende Möglichkeit, einen Antrag für „gewöhnlich in mehreren Mitgliedstaaten Beschäftigte“ zu stellen, nicht praktikabel sei, weil sie eine genaue Planung der Einsätze für ein Jahr erfordert, was häufig der betrieblichen Wirklichkeit widerspreche. Aus Sicht der

³⁹ Europäische Union, Leitfaden zur Entsendung von Arbeitnehmern, a.a.O., S. 8.

⁴⁰ Europäische Union, Leitfaden zur Entsendung von Arbeitnehmern, a.a.O., S. 21; Anm. d. Verf.: Um einen Überblick über die sehr komplexen und sich oftmals ändernden Regelungen der einzelnen Staaten zu erhalten, empfiehlt es sich das Onlineportal der Arbeitsgemeinschaft der bayrischen Handwerkskammern unter www.dienstleistungskompass.eu anzusehen.

IHKN könnte hier eine „echte Jahresbescheinigung“ oder Sozialversicherungskarte, die als Ersatz für eine A1-Bescheinigung anerkannt wird, Abhilfe schaffen. Die als Begründung für die Notwendigkeit der A1-Bescheinigung zum Teil genannte Meldung über die Dauer eines Einsatzes ließe sich durch eine einheitliche Entsendemeldung, also ein EU-Portal für Meldepflichtigen mit vereinheitlichtem Formular, regeln. Hiermit könnten die Meldepflichtigen für die KMU beherrschbar gemacht werden.

Ferner führt die IHKN an, dass Unternehmen, die erstmals oder eher selten Mitarbeiter:innen ins Ausland entsenden würden von dem Antrag an sich und den weiteren Meldepflichten oftmals abgeschreckt seien. Wenn die Unternehmen von ihrer zuständigen IHK erfahren würden, welche Aufwände ihnen diesbezüglich entstünden, würden diese nicht selten von einer Aufnahme des Auslandsgeschäftes absehen.

Im Hinblick auf die weiteren Meldepflichten und unterschiedlichen Ausgestaltungen der Entsendebestimmungen stellt die IHKN dar, dass gerade KMU überfordert seien, für jedes Land des Binnenmarktes und für jeden Einsatz neu zu recherchieren, was sie wo eintragen und welche Papiere sie ihren Mitarbeiter:innen mitgeben müssen.

Die IHKN weist auf ein weiteres, darüber hinausgehendes Problem hin: Die zum Teil bestehenden Verpflichtungen, die landesspezifischen Tariflöhne nicht zu unterschreiten, bereiten den niedersächsischen KMU ebenfalls Schwierigkeiten. Oftmals fehle diesen die Möglichkeit, die einschlägigen Tariflöhne verlässlich zu recherchieren. Vor diesem Hintergrund regt die IHKN an, in dem vorgeschlagenen europäischen Meldeportal auch die jeweils gültigen Tariflöhne zu hinterlegen sowie von den meldenden Unternehmen hierüber die Zusicherung einzuholen, dass diese nicht unterschritten werden.

Der Clearingstelle wurden von der IHKN vier Berichte von Mitgliedsunternehmen zur Verfügung gestellt, anhand derer im Folgenden einmal die konkreten Belastungen, denen die Unternehmen aufgrund der A1-Bescheinigung und sonstigen Entsendebestimmungen ausgesetzt sind, dargestellt werden sollen.

So teilt ein Unternehmen, welches auf dem Gebiet des anlagentechnischen Brandschutzes tätig ist, zur Beantragung der A1-Bescheinigungen und dem erheblichen Verwaltungsaufwand, wenn es Servicetechniker:innen in das Ausland entsenden möchte, mit:

„Wir sind Errichter von Brandschutzsystemen und führen Inbetriebnahmen sowie gemäß VdS- und VDE-Richtlinie vierteljährliche Wartungen und Inspektionen beim Kunden international durch. Wir haben zurzeit 13 Servicetechniker und vier Vertriebsmitarbeiter im Außendienst. Die Techniker fahren bei einer Wartungstour mehrere Kunden (teilweise pro Tag 2 Kunden) in einer Woche an, um dort die Wartungen und Inspektionen durchzuführen. Dies führt zu einem erheblichen Mehraufwand für unsere Verwaltung, wenn wir jeden Einsatz und Ansprechpartner melden müssen. Da dies vom Zeitaufwand kaum noch machbar ist, haben wir dieses outgesourced und es entstehen hier zusätzlich Kosten für jede einzelne Bescheinigung. Auch die

zusätzlichen Entsendungsmeldungen in den einzelnen Ländern wie zum Beispiel Limosa⁴¹ in Belgien und Österreich ZKO3⁴² führt zu einem zusätzlich hohen Zeitaufwand. Dazu haben wir auch Probleme bei Notdiensteinsätzen, die für die „Brandschutztechnischen Einrichtungen“ schnell erfolgen müssen. Hierzu benötigen wir aufgrund der Meldungen teilweise eine lange Vorlaufzeit und der Notdienst kann nicht schnell ausgeführt werden.“

Ein weiteres Unternehmen, das in der Verpackungsindustrie tätig ist, führt zu dem Thema aus:

„Glücklicherweise kann unsere Personalabrechnungssoftware das⁴³. Wir müssen zwar elf Registerseiten vervollständigen, aber es gibt einige Stammdaten, die vorbelegt sind⁴⁴. Allerdings ist das Erfassen im System nur ein Schritt. Danach muss das Ganze versendet werden, dann Antwort (Rückmeldung) abgeholt werden, dann drucken und dem reisenden Mitarbeiter geben beziehungsweise zum Ausdruck zuleiten. Der Mitarbeiter seinerseits muss das Formular dann einpacken und wiederfinden und so weiter. Um Schwarzarbeit zu verhindern, ist das für viele Weißarbeitende einfach ein erheblicher Verwaltungsaufwand. Zumindest wären Jahresbescheinigungen und eine App sinnvoll. Zum Beispiel: Ein jährlicher Abruf beziehungsweise Bestätigungslauf für alle Mitarbeiter bei einem Sozialversicherungsträger (zum Beispiel DRV), der Datensatz wird in eine App geladen, mit der der Arbeitnehmer nachweisen kann, dass ein Arbeitgeber ihn sozialversichert hat. Bei unterjährigen Austritten muss man eine Lösung finden, aber das ist alles nicht wirklich relevant....“

Der Personalleiter eines Unternehmens, welches sich auf die Planung, Entwicklung und Fertigung komplexer elektronischer Großanlagen an Land und auf See spezialisiert hat, erklärt:

„Wir stellen unsere A1-Anträge mit dem Programm sv.net comfort. Aufgrund unserer hohen Exportquote bringt es unser Geschäft mit sich, dass wir auch häufiger Mitarbeiter ins Ausland entsenden. Dabei handelt es sich sowohl um im Voraus geplante, aber auch um kurzfristige Serviceeinsätze. Der Zeitaufwand für die Beantragung ist vertretbar. Das häufigste Problem ist die Bearbeitungsdauer bei den Krankenkassen. Nach unseren Erfahrungen liegt die Bearbeitungsdauer zwischen einem und sieben Tagen. In einem aktuellen Beispiel haben wir für drei Mitarbeiter am 6. Januar 2021 Anträge bei drei unterschiedlichen Krankenkassen gestellt. Im konkreten Fall lag die erste Bescheinigung (Techniker Krankenkasse) am 7. Januar 2021 vor, die weiteren Bescheinigungen am 12. Januar 2021 (Barmer und Die Schwenninger). Bei kurzfristigen Einsätzen beantragen wir die A1-Bescheinigung und geben den Mitarbeitern

⁴¹ Anm. d. Verf.: Bei „Limosa“ handelt es sich um eine Meldepflicht, die in Belgien seit dem 01.04.2007 in Kraft ist und zum Ziel hat, bessere Rahmenbedingungen für die ordnungsgemäße Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte in Belgien zu schaffen. Durch eine Limosa-Meldung sollen die administrativen Pflichten in Belgien für ausländische Arbeitskräfte wesentlich einfach gestaltet werden. Nähere Informationen hierzu können unter folgendem Link abgerufen werden: https://www.international.socialsecurity.be/working_in_belgium/de/limosa.html, Datum des letzten Abrufs: 26.02.2021.

⁴² Anm. d. Verf.: Das ZKO3-Formular dient dazu, dem Amt für Betrugsbekämpfung (Finanzpolizei) eine Entsendung nach Österreich gemäß § 19 Abs. 3 LSD-BG elektronisch zu melden, vgl. hierzu <https://www4.formularservice.gv.at/formularserver/user/formular.aspx?pid=fe66cedb506e495c94b3e826701443e5&pn=B461f73088ab946fe9bd1d1cce573d81a>, Datum des letzten Abrufs 26.02.2021.

⁴³ Anm. d. Verf.: Gemeint ist die Möglichkeit zur Beantragung der A1-Bescheinigungen.

⁴⁴ Anm. d. Verf.: Die IHKN stellt hierzu dar, dass Firmen, die die Beantragung per SV-Net machen müssen (siehe hierzu <https://www.itsg.de/produkte/sv-net/>), vermutlich auf weniger Standard zurückgreifen können.

hilfsweise den beigefügten Nachweis über die Beantragung einer Bescheinigung mit. Wir würden es sehr begrüßen, wenn es gerade für die kurzfristigen und meist auch kurzweiligen Einsätze eine Vereinfachungsregelung geben würde. Ich kann mich in meiner bisherigen beruflichen Laufbahn an keinen Fall erinnern, wo ein A1-Antrag abgelehnt wurde. Aus meiner Sicht stellt sich die Frage, ob nicht auch eine gültige Krankenkassenkarte (mit Foto) als Nachweis ausreichen könnte?“

Seitens eines anderen Unternehmens, das im Bereich Filter- und Kühleranlagen tätig ist, wird dargestellt, dass die elektronische Beantragung an sich mittlerweile einwandfrei funktioniere. Enormer Aufwand würde jedoch durch die unterschiedlichen Anforderungen der Mitgliedstaaten verursacht werden.

(2) Rückmeldungen der UVN und des FBN

Seitens der UVN und des FBN wird ebenfalls dargestellt, dass das größte Problem sei, dass auch für kurze Dienstreisen, sogar bei einem stundenweisen Aufenthalt im Ausland (zum Beispiel bei Meetings, Workshops oder einem Messebesuch) eine A1-Bescheinigung beantragt werden muss. Zwar habe der Europäische Gerichtshof bestätigt, dass bei kurzfristigen oder kurzzeitigen (bis zu sieben Tagen) Dienst- oder Geschäftsreisen die A1-Bescheinigung nachträglich beantragt werden kann, dieser Umstand werde aber durch Vorschriften und Bestimmungen der Zielstaaten unterlaufen. Einige EU-Mitgliedstaaten hätten ihre nationalen Vorschriften zur Bekämpfung von Sozialdumping und Schwarzarbeit verschärft und schrieben aufgrund dieser nationalen Bestimmungen die Beantragung einer A1-Bescheinigung vor Beginn einer entsandten Tätigkeit zwingend vor, so zum Beispiel Frankreich und Österreich, die auch verstärkt Kontrollen durchführten⁴⁵.

Weiter führen die UVN und der FBN aus, dass zunächst in einem Unternehmen für alle Mitarbeiter:innen organisatorische Vorkehrungen zu treffen seien, damit der Antrag auf Ausstellung einer A1-Bescheinigung rechtzeitig und an die richtige Stelle adressiert werde⁴⁶.

Im Hinblick auf den Bürokratieaufwand teilen FBN und UVN mit, dass bei den großen Krankenkassen teilweise über 1.000 elektronische Anträge pro Tag eingingen. Darüber hinaus wird auch seitens FBN und UVN darauf hingewiesen, dass die Mitführung der A1-Bescheinigung für die meisten EU- und EWR-Staaten sowie die Schweiz allein nicht ausreichend sei, sondern vor Beginn der Entsendung in der Regel eine (Online-Meldung) im Meldeportal des jeweiligen Landes notwendig sei. Form und Inhalt der Meldungen seien jedoch nicht einheitlich geregelt, was insbesondere auch für die ergänzenden Angaben zum Arbeits- beziehungsweise Dienstleistungsvertrag gelte.

Zudem werde auch das Fehlen einer A1-Bescheinigung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich sanktioniert, laut einer KPMG-Umfrage am strengsten in den Ländern Frankreich, Österreich, der Schweiz und Rumänien, stellen die UVN und der FBN dar. So verhängte Österreich bei einer fehlenden

⁴⁵ *Anm. d. Verf.:* siehe hierzu auch die Ausführungen der Clearingstelle unter Abschnitt I.1. m.w.N..

⁴⁶ *Anm. d. Verf.:* Hintergrundinformationen zu der Antragstellung und die Wege der Beantragung werden im Abschnitt I.1. dargestellt, auf welchen diesbezüglich verwiesen wird.

A1-Bescheinigung Bußgelder zwischen 1.000 und 10.000 € - sowohl gegen das Unternehmen als auch gegen die jeweiligen Mitarbeiter:innen. Frankreich verlange ein Bußgeld in Höhe von 3.269 € von den jeweiligen Mitarbeiter:innen, andere Länder würden zwar im Falle einer fehlenden A1-Bescheinigung keine Bußgelder verhängen, würden aber für jeden Tag, an dem eine Tätigkeit ausgeübt wird, Sozialversicherungsbeiträge erheben. Zudem könne neben Bußgeldern den entsendeten Mitarbeiter:innen zum Beispiel auch der Zutritt zum Firmen- oder zum Messegelände verweigert werden.

Aus Sicht von FBN und UVN stelle die sinnvollste Lösung ein in einer europäischen Datenbank gespeicherter Sozialversicherungsausweis dar. Dieser könnte dann in allen Ländern jederzeit überprüft werden. Da diese Lösung jedoch kurzfristig nicht umsetzbar sei, schlagen FBN und UVN hilfsweise vor, bilaterale Vereinbarungen mit entsprechenden Ausnahmeregelungen zu treffen, wobei sie darauf hinweisen, dass Ausnahmen bei kurzfristigen Entsendungen hier vorrangig zu behandeln wären.

(3) Rückmeldung der UHN

Wegen ihrer kleinbetrieblichen Struktur seien niedersächsische Handwerksbetriebe mit Geschäftsbeziehungen ins europäische Ausland unmittelbar und in besonderem Maße von den Regelungen betroffen, erklären die UHN. Der grenzüberschreitende Personen-, Handels- und Dienstleistungsverkehr müsse von nicht effektiven bürokratischen Hemmnissen für den Binnenmarkt befreit werden.

Auch die UHN weisen auf die Problematik hin, dass auch für kurzfristige und kurzzeitige Dienst- und Geschäftsreisen bürokratische Aufwände entstehen und plädieren dafür, entsprechende Reisen ins EU-Ausland von einer Dauer bis zu einer Woche (oder bis zu zwei Wochen) ohne Vorlage weiterer Unterlagen und Verpflichtungen zu ermöglichen.

Ferner wird seitens der UHN darauf aufmerksam gemacht, dass die Übermittlung des Antrags zwar elektronisch mittels Entgeltabrechnungsprogramm erfolge, die Bescheinigung trotz allem aber in Zeiten der „Arbeit 4.0“ und des digitalen Fortschritts nach wie vor farblich aufgedruckt und während der Entsendung beziehungsweise auf Dienstreise mitgeführt werden müsse. Dies stelle eine völlig rückwärtsgerichtete Regelung dar, die insbesondere nicht geplante Einsätze wie Notfalleinsätze bürokratisch unmöglich mache, so die UHN.

Auch den UHN ist bewusst, dass eine nachträgliche Beantragung der A1-Bescheinigung in Sonderfällen möglich ist. Hierzu teilen sie aber ergänzend mit, dass das BMAS trotzdem empfehle, die Kontrollpraxis des Staates, in den die Dienst- oder Geschäftsreise unternommen werde, zu beachten und eine A1-Bescheinigung im Voraus zu beantragen. Hintergrund sei die vorgenommene Verschärfung von Regelungen zur Bekämpfung von Sozialdumping und Schwarzarbeit einiger EU-Mitgliedstaaten (insbesondere Frankreich und Österreich), die dazu führten, dass ein Mitsichführen der A1-Bescheinigung nunmehr aufgrund anderer Bestimmungen erforderlich sei.

Darüber hinaus teilen die UVN mit, dass nach Auskunft der Deutschen Rentenversicherung Braunschweig-Hannover das Antragsverfahren A1 innerhalb weniger Stunden abgeschlossen sei. So müsse eine EU-weite Online-Plattform auch gewährleisten können, dass eine entsprechend schnelle Bearbeitung sichergestellt ist.

(4) Rückmeldung der LHN

Die LHN stellt in ihrer Stellungnahme dar, dass die betroffenen Handwerksbetriebe aufgrund der A1-Thematik und der weiteren Meldepflichten erheblichen bürokratischen Belastungen ausgesetzt seien. Neben einer Befreiung von der Pflicht zur Beantragung und dem Mitsichführen der A1-Bescheinigung für kurzfristige Einsätze, die sich nicht nur auf Geschäftsreisen beziehen, sondern explizit auch die Erbringung von Dienstleistungen einschließen soll, stelle für die Betriebe bei kurzfristig anberaumten Arbeiten im Ausland die drohenden Bußgelder dar, die bei der Nicht-Bereithaltung der A1-Bescheinigung verhängt werden⁴⁷, so dass die LHN diesbezüglich für Vereinbarungen auf europäischer Ebene plädiert, die Betrieben eine angemessene Frist zum Nachreichen der Dokumente einräumen sollen, ohne dass Bußgelder anfielen.

Ferner weist die LHN darauf hin, dass nationale Meldeportale oftmals unübersichtlich und/oder nur in der Landessprache verfügbar seien. Wie auch von den UHN erläutert, verfügten Handwerksbetriebe aufgrund ihrer kleinbetrieblichen Struktur in der Regel nicht über eine Außenwirtschaftsabteilung oder wie in vielen großen Unternehmen spezialisierte Beschäftigte für bestimmte Auslandsmärkte. Darüber hinaus hätten die Handwerksbetriebe keine eigene Landesniederlassung, so dass sie kostenpflichtig Abgesandte beauftragen müssten, um zum Beispiel der in Frankreich bestehenden Pflicht, einheimische Ansprechpartner:innen zu benennen, nachkommen zu können.

Wie auch die IHKN, legt die LHN dar, dass die aufgrund der Novellierung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) eingeführte Verpflichtung der Unternehmen, ihren entsandten Arbeitnehmer:innen nicht nur die „Mindestlohnsätze“, sondern auch eine „Entlohnung“ zu garantieren, die in dem Mitgliedsstaat gilt, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeitsleistung erbracht werde, problematisch sei. Den Entsendebetrieben entschlöße sich oftmals nicht, welche Bestandteile zur Entlohnung zählen, da dies den unterschiedlichen Rechtsvorschriften der einzelnen Mitgliedstaaten unterliege und zudem sehr komplex sei. Das Handwerk schlage diesbezüglich vor, dass die Mitgliedstaaten einen Entlohnungsrechner in Anlehnung an das Schweizer Berechnungstool www.entsendung.ch einrichten und dass die dort aufgeführten Informationen ebenfalls mehrsprachig angeboten werden.

(5) Stellungnahme der Clearingstelle

Mittels einer Studie der IHK Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim vom September 2019 ist es möglich, einen Eindruck davon zu gewinnen, wie niedersächsische Unternehmen den Themenkomplex

⁴⁷ Anm. d. Verf.: Um Wiederholungen zu vermeiden, wird insoweit auf die vorstehenden Ausführungen der Beteiligten verwiesen.

der A1-Bescheinigung auffassen. Den Ergebnissen dieser Studie zufolge, ist den regionalen Betrieben insbesondere der persönliche Kontakt zu Geschäftspartner:innen im europäischen Ausland sehr wichtig. Dementsprechend sind Kunden- oder Messebesuche (56 %) der häufigste Grund für die Entsendungen von Mitarbeiter:innen ins Ausland. Mit 34 % Prozent liegen Montage- und Reparaturarbeiten deutlich dahinter, gefolgt von Transport von Waren beziehungsweise der Beförderung von Passagieren (10 %). Es wurde somit festgestellt, dass bei Anlässen für Entsendungen oder Auslandsreisen kurzzeitige Besuche oder Aufenthalte dominieren. Bei der Gesamtbetrachtung der Pflichten hinsichtlich der Entsendung von Arbeitnehmer:innen, wird die A1-Bescheinigung von den Unternehmen als größtes Problem wahrgenommen. Die Unternehmen beklagen dabei insbesondere das Ausfüllen des dreiseitigen Formulars, welches sich als sehr zeitaufwendig darstelle. In dieser Umfrage wird auch genannt, dass die Zeit bis zur Erteilung der Bescheinigung mehrere Tage oder Wochen dauern kann, was kurzfristige Einsätze erschwert. Die IHK Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim stellt heraus, dass aufgrund der Tatsache, dass die Vorschrift bereits für kleinste Reiseanlässe Anwendung findet, eine große Anzahl an Unternehmen betroffen ist. Obwohl die A1-Bescheinigung das größte Problem für Unternehmen darstellt, sind die umfangreichen Meldevorschriften und die mitzuführenden Unterlagen zwei weitere Aspekte, welche von den befragten Unternehmen beklagt werden. Somit ergeben sich bei den niedersächsischen Unternehmen folgende Maßnahmen zur Erleichterung bei Entsendungen: Abschaffung der Meldepflicht bei kurzfristigen Entsendungen unter einer Woche (86 %), Abschaffung einer Meldepflicht bei kurzfristig notwendig gewordenen Entsendungen, wenn der Reisettermin <1 Woche bekannt ist (64 %), Reduzierung der erforderlichen Unterlagen (45 %) und eine Abschaffung der Meldepflicht bei Entsendungen innerhalb der Unternehmensgruppe (33 %). Explizit auf die A1-Bescheinigung bezogen wünschen sich 64 % der befragten Unternehmen eine komplette Abschaffung dieser, 47 % würden Befreiungen bei kurzfristigen Entsendungen befürworten, 43 % erhoffen sich Befreiungen für bestimmte Reisen (zum Beispiel Kundenbesuche) und letztlich 27 % der befragten Unternehmen sieht eine Jahresmeldung als pragmatische Lösung an. Die IHK Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim interpretiert aus den Ergebnissen heraus, dass den befragten Unternehmen bestehende Ausnahmeregelungen wie etwa Erleichterungen für sogenannte multi-state-worker (Mitarbeiter:innen, die gewöhnlich in mehreren Mitgliedstaaten erwerbstätig sind) nicht ausreichen würden.

Obwohl durch die dargestellten Belastungen eine hohe Unzufriedenheit der niedersächsischen Unternehmen zu erkennen ist, haben diese bisher eher wenig Auswirkungen auf das Geschäftsvolumen. Die Frage, ob Geschäfte aufgrund der Entsendebestimmungen reduziert oder eingestellt werden, haben 89 % der Unternehmen negiert und lediglich 11 % haben diese mit „ja“ beantwortet. Nichtsdestotrotz wird durch den ausgelösten Aufwand, den die A1-Bescheinigung mit sich bringt, die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen beeinträchtigt.⁴⁸

Nach Auffassung der Clearingstelle gibt es mehrere Reformbestrebungen, die für KMU eine deutliche Erleichterung für Entsendungen ihrer Mitarbeiter:innen darstellen könnten. Zum einen sollten

⁴⁸ Industrie- und Handelskammer Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim, EU-Entsenderichtlinie Umgang mit der A1-Bescheinigung-Umfrage zu Erfahrungen bei regionalen Unternehmen, a.a.O..

Ausnahmeregelungen von dem Erfordernis der A1-Bescheinigung für kurzfristige und kurzzeitige Entsendungen, die gemäß der Studie der IHK Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim das größte Problem für die betroffenen Unternehmen darstellen, getroffen werden. Diese Reformbestrebung wird seitens der Clearingstelle grundsätzlich als sinnvoll betrachtet, allerdings müsste dringend geprüft werden, ob es eine Unterscheidung zwischen Geschäftsreise mit und ohne Leistungserbringung geben sollte. Der Hintergrund ist, dass derzeit Arbeitnehmer:innen, die für eine Tätigkeit vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden, dort aber keine Dienstleistung erbringen, nicht als „entsandte Mitarbeiter“ gelten und somit nicht den Richtlinien über die Entsendung von Arbeitnehmern unterliegen. Demnach sind auf Arbeitnehmer:innen, die während ihrer Geschäftsreise zum Beispiel an Konferenzen, Sitzungen oder Messen teilnehmen, die gemäß Artikel 9 der Richtlinie 2014/67/EU vorgesehenen Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen nicht anwendbar. Im Gegensatz dazu ist zu beachten, dass gemäß den Verordnungen (EG) Nrn. 88./2004 und 987/2009 zur Koordinierung der sozialen Systeme vorgesehen ist, dass der Arbeitgeber bei allen grenzüberschreitenden arbeitsbezogenen Tätigkeiten (darunter auch „Geschäftsreisen“) den zuständigen (Herkunfts-) Mitgliedstaat – nach Möglichkeit vorab – unterrichten und eine A1-Bescheinigung erhalten muss. In diesem Fall gibt es keine Ausnahmeregelung für Geschäftsreisen, vielmehr gilt die Verpflichtung für jede wirtschaftliche Tätigkeit, auch wenn diese nur von kurzer Dauer ist⁴⁹. Die Clearingstelle beklagt die unterschiedlichen Betrachtungsweisen beziehungsweise Behandlung der Arbeitnehmer:innen bei Entsendungen und fordert, dass zumindest für Geschäftsreisen ohne Dienstleistung die Erbringung einer A1-Bescheinigung entfallen sollte.

Darüber hinaus schließt sich die Clearingstelle der Meinung der LHN an, dass aufgrund der Tatsache, dass insbesondere Servicemitarbeiter für Notfallreparaturen von der aktuell bestehenden Regelung betroffen sind und diesen eine Regelung ohne Dienstleistungserbringung keinen positiven Mehrwert einbringen würde, unbedingt beide Fälle (kurzfristige und kurzzeitige Entsendungen mit und ohne Dienstleistungserbringung) in der Reformbestrebung Berücksichtigung finden sollten. Des Weiteren weist die Clearingstelle darauf hin, dass eine klare Definition entwickelt und festgelegt muss, welche Dauer eine kurzfristige und kurzzeitige Entsendung umfasst und wen diese explizit einschließt.

Falls die Bestrebung einer gänzlichen Befreiung von der Pflicht zur Beantragung einer A1-Bescheinigung für kurzfristige und kurzzeitige Entsendungen nicht durchgesetzt werden kann, empfiehlt die Clearingstelle eine Ausnahmeregelung für bestimmte Berufsgruppen, die in der Europaministerkonferenz bereits thematisiert wurde, zu prüfen. Die Clearingstelle geht davon aus, dass ungeplante Entsendungen oftmals die gleichen Berufsgruppen betrifft. Am Beispiel von Belgien kann man sehen, dass dort im Hinblick auf die Meldepflicht bestimmte Aktivitäten befreit sind. Damit ein grenzüberschreitender Dienstleistungserbringer Arbeitnehmer:innen nach Belgien entsenden kann, muss dieser bereits vorher über die Limosa-Plattform eine Meldung erstatten, wobei unter anderem folgende Personenkreise nicht von dieser Pflicht betroffen sind:

- Arbeitnehmer:innen, die Sitzungen im kleinen Kreis beiwohnen (strategische Verhandlungen, Vertragsverhandlungen mit Kunden, Beurteilungsgespräche usw.),

⁴⁹ Europäische Union, Leitfaden zur Entsendung von Arbeitnehmern, a.a.O., S. 10

- spezialisierte Techniker:innen, die dringende Reparatur- oder Wartungsarbeiten an Maschinen oder Geräten ausführen müssen (nicht länger als fünf Tage pro Monat),
- Künstler:innen mit internationalem Ruf, sofern sie für Ihre Tätigkeiten nicht länger als 21 Tage pro Quartal in Belgien bleiben, und
- Wissenschaftler:innen, die in Belgien als Gast an einem wissenschaftlichen Programm einer Universität oder wissenschaftlichen Einrichtung teilnehmen, sofern ihr Aufenthalt in Belgien drei Monate pro Kalenderjahr nicht überschreite⁵⁰.

Um Missverständnisse zu vermeiden, muss hinzugefügt werden, dass diese genannten Aktivitäten und Personengruppen zwar von der Meldepflicht in Belgien befreit, allerdings dennoch weiterhin verpflichtet sind, eine A1-Bescheinigung vorzuweisen. Die Clearingstelle möchte mit diesem Beispiel einzig und allein darauf aufmerksam machen, dass in diesem Zusammenhang bereits bestimmte Aktivitäten und Personengruppen identifiziert wurden⁵¹ und diese Feststellungen eine Grundlage dafür bieten könnten, über Befreiungen der A1-Bescheinigungen für bestimmte Personen- oder Berufsgruppen, die kurzfristig entsendet werden, zu diskutieren. Die Clearingstelle weist in diesem Zusammenhang jedoch ausdrücklich darauf hin, dass auch bei einer solchen Reformbestrebung immer eine europaweit einheitliche Regelung im Vordergrund stehen muss, die auch europarechtskonform ist.

Im Hinblick auf den Themenbereich Bearbeitungsdauer der Beantragung und Übersendung der A1-Bescheinigung und Mitnahmepflicht schlägt die Clearingstelle folgenden Lösungsansatz vor: Ein Unternehmer aus dem Kreise der IHKN hat darauf hingewiesen, dass bei Unternehmen, die viel Erfahrung mit der Entsendung von Mitarbeiter:innen haben, nicht die Beantragung per se der Grund sei, wieso große Probleme mit der A1-Bescheinigungen bestehen, sondern vielmehr, der Rückerhalt bzw. die Bearbeitungsdauer der Krankenkassen der Grund hierfür sei. Wie bereits zu Beginn der Arbeit dargestellt, werden den Krankenkassen gemäß § 106 Abs. 1 S. 3 SGB IV drei Arbeitstage für die Übermittlung der Dokumente eingeräumt. Somit wäre aus Sicht der Clearingstelle grundsätzlich eine kurzfristige Entsendung, zumindest für den Fall, dass eine vorherige Beantragung der A1-Bescheinigung erfolgt, praktisch unmöglich. Die Clearingstelle möchte daher in diesem Zusammenhang auf das Projekt EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information) aufmerksam machen, bei welchem den Sozialversicherungsträgern ein schnellerer und sicherer EU-weiter Informationsaustausch ermöglicht wird⁵². Laut Informationen der Europäischen Kommission soll „der gesamte Datenaustausch zwischen nationalen Sozialversicherungsträgern zu grenzübergreifenden Vorgängen“ über EESSI abgewickelt werden. Die Clearingstelle regt eine Prüfung an, ob im Falle einer Beantragung der A1-Bescheinigung die Ausstellung dieser von dem zuständigen Sozialversicherungsträger auf direktem Wege über EESSI an den Sozialversicherungsträger des Ziellandes gesendet werden könnte. Informationen der Deutschen Rentenversicherung zufolge,

⁵⁰ Ebenda.

⁵¹ *Anm. d. Verf.:* Die selbstverständlich auch konkretisiert werden sollten, da aus Sicht der Clearingstelle zum Beispiel das Merkmal „mit internationalem Ruf“ äußerst unbestimmt ist und erheblichen Auslegungsspielraum lässt.

⁵² Europäische Kommission, Beschäftigung, Soziales und Integration, Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit mit der Digitaltechnik, Elektronischer Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI), Informationen hierzu sind online abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=869&langId=de>, Datum des letzten Abrufs: 01.03.2021.

werden bereits seit August 2019 Entsendebescheinigungen aus dem Ausland elektronisch über das EESSI-System gesendet, verarbeitet und in der A1-Datenbank gespeichert⁵³. Zudem wäre zu prüfen, ob eine technische Schnittstelle für Kontrollinstanzen der jeweiligen Länder in diesem Datenaustausch vorhanden beziehungsweise ob eine entsprechende Einbindung und Umsetzung möglich ist, um eine Prüfung der A1-Bescheinigung digital und „just in time“ durchführen zu können⁵⁴. Inwieweit eine solche Möglichkeit besteht, müsste mit den Projektbetreibern vom EESSI näher untersucht werden. So könnte jedoch der gesamte Datenaustausch und -abruf vollständig digitalisiert ablaufen und es könnte auf die Mitführungspflicht eines farblichen Ausdrucks – wie auch von den UHN kritisiert – gänzlich verzichtet werden. Die Clearingstelle regt somit an, zu prüfen, ob und wie genau das IT-System EESSI bei der Problemstellung und dem Themenkomplex A1-Bescheinigung sinnvoll eingebunden werden könnte.

Des Weiteren begrüßt die Clearingstelle die Idee der IHKN hinsichtlich der Ausstellung einer „Jahresbescheinigung“, unter der Annahme, dass die Häufigkeit der Antragsstellungen vermutlich abnehmen würde, da nicht mehr für jede einzelne Entsendung eine A1-Bescheinigung beantragt werden müsste. Dadurch könnten einerseits die Unternehmen enorm entlastet werden, die häufig (geplant) oder auch kurzfristig (ungeplant) Arbeitnehmer:innen in das EU-Ausland entsenden und andererseits könnten die Unternehmen, bei denen die Beantragung der A1-Bescheinigung an externe Dienstleister:innen ausgelagert wurde und für jede Beantragung Geld gezahlt werden muss, effektiv Kosten einsparen. Die Clearingstelle gibt jedoch zu bedenken, dass mit Blick auf eine „Jahresbescheinigung“ möglicherweise Probleme entstehen könnten, da unter Umständen hier nicht mehr nachvollzogen werden kann, zu welchem Zeitpunkt in welchem Land Arbeitnehmer:innen ihre Arbeit verrichtet haben und welches Land Anspruch auf die Sozialversicherungsbeiträge erhebt. Um diesen Aspekt fachlich genauer untersuchen zu können, regt die Clearingstelle an, dass mit Hilfe der Sozialversicherungsträger eine Umsetzbarkeit dieser Idee geprüft wird. Möglicherweise könnte auch eine Überarbeitung beziehungsweise Lockerung der zu erfüllenden Kriterien für gewöhnlich in zwei oder mehr Mitgliedstaaten tätigen Personen gemäß Art. 13 (EG) Nr. 883/2004 Abhilfe schaffen.

Um die Problematiken rund um das Thema Entsendungen von Arbeitnehmer:innen vollumfänglich lösen zu können, erachtet die Clearingstelle den Aufbau einer EU-weiten, zentral verwalteten Online-Meldeplattform für notwendig. Die derzeit bestehenden Unsicherheiten der Unternehmen, die von den Beiratsmitgliedern innerhalb ihrer Stellungnahmen hervorgehoben wurden und die insbesondere auf die uneinheitliche nationale Ausgestaltung der Vorschriften zurückzuführen sind, könnten durch eine EU-weite Online-Meldeplattform reduziert werden, wenn nicht sogar gänzlich verschwinden. Zudem könnten weitere Probleme der Unternehmen, die im Zuge einer Entsendung entstehen, vermieden werden. Jedoch gibt es diesbezüglich aus Sicht der Clearingstelle einige wesentliche

⁵³ Deutsche Rentenversicherung, EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information), online abrufbar unter: https://www.dsr.info/de/Navigation/20_Unsere_Verfahren/02_Internationaler_Datenaustausch/05_EESSI/EESSI_node.html, Datum des letzten Abrufs: 01.03.2021.

⁵⁴ vgl. hierzu auch Deloitte GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, A1-Bescheinigungen bei Entsendungen und Dienstreisen, <https://www.deloitte-tax-news.de/arbeitnehmerentsendung-personal/sozialversicherung/a1-bescheinigungen-bei-entsendungen-und-dienstreisen.html>, Datum des letzten Abrufs: 01.03.2021.

Mindestanforderungen an die Plattform, die es unbedingt zu erfüllen gilt. Diese werden im Folgenden einmal stichpunktartig dargestellt:

- Bereitstellung Informationsmaterial
 - Welche Anforderungen sind zu erfüllen, wenn Mitarbeiter:innen in Land X entsendet werden (arbeits- und sozialrechtlich)?
 - Länderspezifische (Mindest-)Lohnsätze beziehungsweise Tariflöhne (Vorschlag LHN – Einrichtung Entlohnungsrechner und gegebenenfalls Einholung von Zusicherungen der Betroffenen, dass diese nicht unterschritten werden)
- Bereitstellung offizieller Anträge
 - Sollten Ausfüllhilfe beinhalten
 - Erklärungsvideos (für Unternehmen, die selten Entsendungen vornehmen)
- Erfüllung technischer Voraussetzungen
 - Verfügbarkeit aller Informationen/Dokumente in den jeweiligen Landessprachen
 - Einfache Handhabung (auch für Mitarbeiter:innen ohne spezifische Fachkenntnisse)
 - Hochladen von Dokumenten und Verwendung typischer, einheitlicher Dateiformate (z.B. PDF)
 - Gewährleistung des Datenschutzes
 - Schnittstellen für Sozialversicherungsträger (z.B. Prüfung A1-Bescheinigung)
 - Schnittstellen für Kontrolleure (digitale Kontrolle aller Unterlagen)
 - App-Lösung

Um die Plattform zentral bei der EU anzusiedeln, schlägt die Clearingstelle vor, dass der Aufbau der Plattform von der im Jahre 2019 gegründeten Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) erfolgen könnte. Diese fördert, durch Sicherstellung der arbeitsrechtlichen Vorschriften der EU, die Fairness und das gegenseitige Vertrauen im Binnenmarkt und unterstützt diesbezüglich Mitgliedstaaten in Fragen der grenzüberschreitenden Arbeitskräftemobilität unter anderem in den Bereichen der Entsendung von Arbeitnehmern und der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Zudem hat sich die ELA zum Ziel gesetzt, den Zugang zu Informationen über Rechte und Pflichten in Verbindung mit der unionsweiten Arbeitskräftemobilität zu erleichtern und die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der unionsweiten Durchsetzung des einschlägigen Unionsrecht zu stärken, wozu auch die Erleichterung konzentrierter gemeinsamer Kontrollen und die Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit gehören⁵⁵. Die ELA könnte durch den Aufbau einer EU-weiten Online-Meldeplattform ihrem Ziel hinsichtlich der Informationsbereitstellung im Bereich der Arbeitskräftemobilität näher kommen und die Informationen für sämtliche Mitgliedstaaten zentral und transparent steuern und verwalten.

⁵⁵ vgl. hierzu Europäische Kommission, Europäische Arbeitsbehörde nimmt ihre Tätigkeit auf: Fragen und Antworten, Informationen hierzu sind online abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/QANDA_19_6056, Datum des letzten Abrufs: 01.03.2021.

Grundsätzlich regt die Clearingstelle – wie auch die LHN – an, dass eine nachträgliche Beantragung beziehungsweise Nachreichung einer A1-Bescheinigung binnen bestimmter Frist ermöglicht werden sollte (insbesondere bei einem möglichen ersten Verstoß), ohne dass die Unternehmen direkt im Falle einer Kontrolle erheblichen Bußgeldern ausgesetzt sind.

c. Inwieweit könnte es sinnvoll sein – vergleichbar mit Frankreich – mit weiteren Anrainerstaaten bilaterale Ausnahmeregelungen in den Entsendebestimmungen zu vereinbaren?

Seitens des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung wurde die vorstehende Frage aufgeworfen, da es in der Vergangenheit den Entwurf eines Dekrets der französischen Regierung gegeben habe, mit welchem Arbeitnehmerentsendungen innerhalb einer noch zu definierenden deutschfranzösischen Grenzregion erleichtert werden sollten⁵⁶.

Hierzu erklären die LHN, UHN, UVN und FBN, dass bilaterale Vereinbarungen mit entsprechenden Ausnahmeregelungen grundsätzlich begrüßt werden würden, eine EU-einheitliche Regelung jedoch zielführender sei. Die UHN stellen diesbezüglich dar, dass es das Ziel sein müsse, europaweit einheitliche Regelungen zum Schutze der Sozialsysteme zu schaffen und dass bilaterale Regelungen nur kurzfristig eine Hilfeleistungen darstellen könnten, jedoch für Betriebe dann zu einem Problem werden würden, wenn die Geschäftsbeziehungen nicht nur mit einem EU-Staat bestünden. Bilaterale, inhaltlich divergierende Abkommen schafften keine Vereinheitlichung und keine Übersichtlichkeit und würden die Arbeit der KMU vielmehr erschweren.

Die IHKN lehnt bilaterale Ausnahmeregelungen ab und führt in diesem Zusammenhang aus, dass diese dem Gedanken eines Binnenmarktes widersprechen. Sie würden darüber hinaus zusätzliche Wettbewerbsverzerrungen schaffen, wenn sie noch dazu auf Grenzregionen beschränkt werden, da so Unternehmen aus einem Landkreis Erleichterungen erhielten, die Unternehmen im nächsten Landkreis versagt seien. In die Verhandlung solcher Regelungen sollte aus Sicht der IHKN daher keine Energie gesteckt werden. Vielmehr sollte an einer echten europäischen Lösung gearbeitet werden.

Auch die Clearingstelle vertritt diesbezüglich die Auffassung, dass bilaterale Ausnahmeregelungen nicht zielführend sind und eine falsche Herangehensweise an das Thema darstellen. Die Europäische Union hat es mit seinen Grundsäulen, den vier Grundfreiheiten, namentlich der Freiheit des Personenverkehrs, des Warenverkehrs, des Dienstleistungsverkehrs sowie des Kapitalverkehrs, geschafft, mit rund 512 Millionen Einwohnern der zweitgrößte Wirtschaftsraum der Welt zu werden⁵⁷. Damit dies auch zukünftig so bleibt und seitens der Unternehmen, aber auch der Bürger, weiterhin positive Beachtung findet, benötigt die Europäische Union einheitliche Regeln, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten, um die Transparenz für Unternehmen zu erhalten und wirtschaftliches Arbeiten zu gewährleisten. Die Unternehmen sind bereits jetzt von Unsicherheiten

⁵⁶ *Anm. d. Verf.:* Hintergrundinformationen zu dieser Frage wurden bereits im Abschnitt I. 2 dieser Stellungnahme dargestellt.

⁵⁷ Industrie- und Handelskammer Osnabrück-Emsland-Grafschaft Bentheim, EU-Entsenderichtlinie Umgang mit der A1-Bescheinigung-Umfrage zu Erfahrungen bei regionalen Unternehmen, a.a.O. S.5.

geplagt, da unterschiedliche Vorgaben und Kontrollen hinsichtlich der Meldepflichten innerhalb der EU-Staaten gelten. Eine weitere Ausnahmeregelung – insbesondere territorial auch auf „grenznahe Gebiete“ bezogen – könnte diese Unsicherheit verstärken und für (noch) weniger Transparenz und Vereinfachung im Umgang mit dem Themenkomplex A1-Bescheinigung sorgen. Auch wenn Unternehmen innerhalb der Grenzregionen vermutlich intensiver und öfter von der Erstellung einer A1-Bescheinigung betroffen sein könnten, schließt sich die Clearingstelle der Auffassung der IHKN an, dass eine Ausnahmeregelung für diese Regionen im Hinblick auf das Erfordernis EU-weit einheitlicher Regelungen und vor dem Hintergrund damit entstehender Wettbewerbsverzerrungen und –nachteilen keinen Sinn macht.

III. Votum

Die Clearingstelle hat den Themenkomplex der A1-Bescheinigung im Rahmen einer beratenden Stellungnahme gemäß § 31a Abs. 2 S. 3 GGO einer Prüfung auf bürokratische Lasten mit Blick auf die Belange der kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) unterzogen.

Niedersächsische KMU, die grenzüberschreitend tätig sind, sind sehr stark von den Verpflichtungen, die sich aus den verschiedenen arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen bei der Entsendung von Arbeitnehmerinnen ergeben, betroffen.

Da die Gründe für Entsendungen oder Auslandsreisen bei niedersächsischen Unternehmen insbesondere kurzzeitige Besuche oder Aufenthalte darstellen, ist es besonders wichtig, diesbezüglich Lösungen zu finden. Die bürokratischen Aufwände und die damit einhergehenden Kosten sind den KMU nur schwerlich nachvollziehbar darzustellen und es ist zudem fraglich, ob diese mit den verfolgten Zwecken der Regelungen (unter anderem Verhinderung der Mehrfachabführung von Sozialabgaben, Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialdumping) in einem adäquaten wirtschaftlichen Verhältnis stehen, da es aus Sicht der Clearingstelle vorzugswürdigere Umsetzungsmöglichkeiten gibt. Die Clearingstelle begrüßt daher die Reformbestrebungen der Niedersächsischen Landesregierung und unterbreitet in diesem Zusammenhang folgende Vorschläge zur Ausgestaltung mittelstandsfreundlicherer Regelungen:

Es sollte die

- Befreiung von der Pflicht zur Beantragung von A1-Bescheinigung für kurzfristige und kurzzeitige Geschäftsreisen (inklusive vor allem auch Reisen, welche die Erbringung von Dienstleistungen, Beratungsleistungen, Schulungen, etc. betreffen) mit maximaler Dauer von sieben Tagen, wobei die Begrifflichkeiten *Geschäftsreisen* sowie *kurzfristige Geschäftsreisen* und *kurzzeitige Geschäftsreisen* in jedem Fall näher zu definieren wären,

geprüft und thematisiert werden.

Falls diese Reformbestrebung nicht umgesetzt werden kann, sind aus Sicht der Clearingstelle folgende Alternativvorschläge für kurzfristige Entsendungen in Erwägung zu ziehen:

- Ausnahmeregelungen für bestimmte Berufsgruppen,
- Ausnahmeregelungen für Geschäftsreisen ohne Erbringung einer Dienstleistung,
- Ausstellung einer „Jahresbescheinigung“.

Um auf eine Entlastung der KMU hinsichtlich der „Mitnahmepflicht“ der A1-Bescheinigung hinzuwirken und die Verpflichtung zur Vorlage in Form von Papier entfallen zu lassen, schlägt die Clearingstelle den

- Einbezug des Projektes EESSI (Electronical Exchange of Social Security Information) zum exklusiven, digitalen Austausch der jeweils erforderlichen Unterlagen zwischen den EU-Mitgliedstaaten, sowie gegebenenfalls auch Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz,

vor.

Unabhängig von den vorher genannten Aspekten, sollte, um den Themenkomplex der Arbeitnehmerentsendungen mit Blick auf die arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen gänzlich zu berücksichtigen und die Situation der Unternehmen nachhaltig zu verbessern, angedacht werden, der Europäischen Kommission

- den Aufbau einer zentralen EU-weiten Online-Meldeplattform durch die Europäische Arbeitsbehörde (ELA)

vorzuschlagen.

Eine Darstellung der Kriterien, die es bei dem Aufbau der EU-weiten Online-Meldeplattform zu berücksichtigen gibt, sowie der näheren Einzelheiten zu den von der Clearingstelle unterbreiteten Vorschlägen, ist bereits unter Abschnitt II. 2. B. (5) erfolgt.

Die Clearingstelle möchte ausdrücklich betonen, dass innerhalb der EU einheitliche und klar definierte Regelungen für die Entsendung von Arbeitnehmer:innen nötig sind. Daher ist aus Sicht der Clearingstelle der Lösungsansatz, bilateralen Abkommen zu schaffen, abzulehnen. Zudem wird auch die von der EU angestrebte, umfassende Antragspflicht abgelehnt, da diese im Gegensatz zu den erstrebenswerten Befreiungen der Pflichten stünde und zu zusätzlichen Belastungen für KMU führen würde.

Um die Umsetzbarkeit der in der Stellungnahme erarbeiteten Lösungsansätze hinsichtlich des Themenkomplexes der A1-Bescheinigung vollumfänglich prüfen zu können, rät die Clearingstelle zu einer Diskussionsrunde mit Expert:innen aus dem Kreis der Sozialversicherungsträger, der Kontrollinstanzen sowie der politischen Entscheidungsträger und der KMU.