
Deutsche Industrie- und Handelskammer

Stellungnahme

Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012. Grundlage unserer Stellungnahme sind die bisher der DIHK zugegangenen Rückmeldungen aus den IHKs sowie die aktuellen wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK.

A. Das Wichtigste in Kürze

Der Binnenmarkt der EU ist geprägt durch den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital und – gemessen am Bruttoinlandsprodukt – der stärkste Wirtschaftsraum der Welt. Trotz dieser Erfolge gestaltet sich die Abwicklung von Dienstleistungsgeschäften aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft auch nach drei Jahrzehnten EU-Binnenmarkt nach wie vor schwierig. Dabei erwirtschaftet der Dienstleistungssektor gut 70 Prozent der Bruttowertschöpfung in Deutschland. Durch die (bürokratischen) Barrieren bei Dienstleistungen gehen der europäischen Wirtschaft viele Wachstumspotenziale verloren. Besonders der Bereich der Arbeitnehmerentsendung sticht im Zusammenhang mit der Erbringung von Dienstleistungen als bürokratische Belastung hervor. Für viele im Binnenmarkt aktive Unternehmen entstehen durch unterschiedliche und oft unnötig komplexe nationale Umsetzungen von EU-Recht in den einzelnen Mitgliedstaaten hohe Kosten durch unnötige Bürokratie. Hinzukommen erhebliche rechtliche Unsicherheiten für grenzüberschreitend tätige Unternehmen.

Die hohen Bürokratielasten wirken aber nicht nur als Wachstums-, sondern auch als Innovationsbremse: 95 Prozent der befragten Unternehmen nennen im DIHK-Unternehmensbarometer zur EU-Wahl die Bürokratie als Top-Priorität, um die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Europa zu steigern ([Link](#) zur Umfrage). Mit der Europawahl 2024 ist das Thema der Wettbewerbsfähigkeit Europas richtigerweise in den Vordergrund gerückt. Die von der Europäischen Kommission der Anfang 2023 ins Leben gerufene Initiative, 25 Prozent der bestehenden Berichtspflichten abzubauen zu wollen, ist damit ein richtiger Schritt. Der Vorschlag für eine

„Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012“ ist Teil dieser Initiative und soll die Entsendung von Mitarbeitenden im EU-Binnenmarkt möglichst vereinheitlichen.

Für viele Unternehmen ist die Bürokratie bei der Arbeitnehmerentsendung zu einem Dauerbrenner geworden. Bisher sind die Anmeldeportale für die Arbeitnehmerentsendung in den Mitgliedstaaten unterschiedlich und fast jedes Land verlangt andere Angaben. Häufig sind diese Unterschiede Ausdruck von Protektionismus. Dadurch können Unternehmen bei einer Entsendung, insbesondere in ein für sie „neues EU-Land“, oft nicht sicherstellen, dass sie alle Anforderungen erfüllen, ohne einen kostenpflichtigen Dienstleister zu engagieren. Diese oft intransparenten Anforderungen an die Entsendung sind für die Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft ein großes Problem. Besonders kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) sehen sich durch diese Hürden großen finanziellen und zeitlichen Belastungen ausgesetzt.

Die Anstrengungen der EU-Kommission und der freiwilligen Mitgliedsstaaten, ein gemeinsames Formular für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern (E-declaration) zu erschaffen, hat das Potenzial, den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern. Allerdings ist die Freiwilligkeit der Teilnahme an der neuen öffentlichen Schnittstelle der EU-Länder kritisch zu sehen. Sollten Länder sich gegen eine Teilnahme entscheiden können die Potenziale einer einheitlichen Plattform und einheitlicher Meldepflichten nur bedingt Erleichterungen für die Unternehmen erbringen. Eine EU-weite Verpflichtung zur Nutzung des Portals wäre daher notwendig, um die gewünschte Vereinheitlichung tatsächlich umzusetzen.

Gleichzeitig bleibt klar, dass diese Erleichterung nur der Anfang zur Trendwende bei der Bürokratie sein kann. Um der EU-Kommission konkrete Impulse für den Bürokratieabbau zu geben, hat die DIHK im November 2024 über 50 Vorschläge für Vereinfachungen bei EU-Gesetzen vorgestellt ([Link](#) zum Dokument). Neben dem Bürokratieabbau leistet auch die Bessere Rechtsetzung einen wertvollen Beitrag, um eine wettbewerbsfähige Wirtschaft zu erhalten. Das gilt besonders im Hinblick auf die Qualität der verabschiedeten Gesetze. Auch hier bringt sich die DIHK mit konstruktiven Lösungsvorschlägen ein.

B. Inhaltliche Ausführungen

Im Folgenden wird die Einschätzung der IHK-Organisation zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine „Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012“ dargelegt.

Zu Artikel 1 i. V. m. Artikel 2 und Artikel 4 - Öffentliche Schnittstelle verbunden mit dem Binnenmarktinformationssystem und dem Standardformular

Mit dem Vorschlag der Europäischen Kommission soll für die Arbeitnehmerentsendung ein Webportal für die Nutzung eines gemeinsamen elektronischen Formats eingerichtet und so eine automatische Übermittlung von für die Entsendung benötigten Daten ermöglicht werden. Über dieses Portal sollen Unternehmen Entsendemeldungen einreichen können. Dieses Webportal soll mit dem Binnenmarktinformationssystem (IMI) verbunden werden und von den Mitgliedstaaten, die entsandte Arbeitnehmende aufnehmen, auf freiwilliger Basis genutzt werden.

Die Vereinfachung der Mitarbeitenden-Entsendung durch ein einheitliches EU-weites Meldesystem (öffentliche Schnittstelle) ist seit Jahren ein Kernanliegen der gewerblichen Unternehmen und damit auch der IHK-Organisation – insbesondere im Hinblick auf den Abbau unnötiger Bürokratie. Die Hürden des EU-Binnenmarktes durch die unklaren und vielseitigen Anforderungen an die Entsendung in andere EU-Länder stellt eines der größten Probleme des Binnenmarkts dar. Die meisten Unternehmen entsenden ihre Mitarbeitenden nicht nur in ein anderes EU-Land, sondern vertreiben ihre Produkte und Dienstleistungen in vielen und oftmals unterschiedlichen EU-Ländern. Das Einarbeiten in Vorschriften und Besonderheiten neuer Länder und deren Anforderungen an Entsendungen stellt einen enormen Arbeitsaufwand dar. Das bedeutet für die Unternehmen und insbesondere KMUs teils hohe Kosten. Die DIHK unterstützt grundsätzlich die Einführung einer elektronischen öffentlichen Schnittstelle in Form eines sicheren Webportals für die Nutzung eines gemeinsamen elektronischen Formats, das die automatische Übermittlung von Daten ermöglicht.

Die Einrichtung eines einheitlichen mehrsprachigen EU-Portals (elektronische öffentliche Schnittstelle), das mit dem IMI verbunden ist, würde aus Sicht der Unternehmen eine deutliche Erleichterung darstellen. Daher unterstützen wir diesen Vorschlag der EU-Kommission nachdrücklich. Wie von der Europäischen Kommission festgestellt, hat sich die Entsendung im Straßenverkehrssektor seit der Verlagerung der Entsendung ins IMI stark vereinfacht. Wichtig ist, dass das EU-Webportal in alle EU-Sprachen genutzt werden kann, um den Anreiz zur Nutzung des Portals durch die Mitgliedstaaten zu verstärken.

Nationale Vorgaben bei der Mitarbeiterentsendung sind oft intransparent und führen zu Unsicherheiten bei den Unternehmen, die häufig aus Sprachbarrieren resultieren: Formulare zur Arbeitnehmerentsendung sind oft nur in Landessprache bzw. in Englisch verfügbar. Auch sind die Webseiten, auf denen die Unternehmen sich registrieren oder von denen sie Dokumente akquirieren müssen, oft nur in Landessprache ohne Übersetzung zu finden. Dass Unternehmen Entsendemeldungen zukünftig auch in deutscher Sprache abgeben können und damit die Sprachbarriere überwunden wird, sehen wir daher positiv.

Die Anstrengungen der EU-Kommission und der beteiligten Mitgliedsstaaten, ein gemeinsames Standardformular für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern (E-declaration) zu erschaffen, stellt aus Sicht der DIHK ebenfalls ein großes Potenzial zur

Bürokratieentlastung dar. Das gilt vor allem, wenn nur die zwingend notwendigen Informationen abgefragt werden. In Frankreich müssen Unternehmen beispielsweise Unterlagen über die Qualifikationen der entsandten Arbeitnehmenden einreichen, und zwar auf Französisch. In den Niederlanden muss grundsätzlich die Entsendung online gemeldet werden, es sei denn, es geht um spezielle Tätigkeiten und diese dauern nicht länger als 8 Tage. Italien wiederum fordert eine Kontaktstelle im Land für die Zeit der Entsendung von Mitarbeitenden. Auch die anzugebenden Daten unterscheiden sich.

Je weniger administrativen Anforderungen die Unternehmen bei der Entsendung nachgehen müssen, desto mehr Zeit kann in produktive Tätigkeiten und Wertschöpfung gesteckt werden. Die Möglichkeit, dass Mitgliedstaaten weniger Anforderungen an Unternehmen stellen können, unterstützen wir daher. Gleichzeitig sollte jedoch gesichert sein, dass die anzugebenden Informationen im Standardformular für die Entsendung ausreichend sind. Würden hier nur Grunddaten eingetragen und von den Mitgliedstaaten zusätzlich weitere Informationen parallel abgefragt, würde der positive Effekt konterkariert. Sollten weitere Daten benötigt werden, so könnte deren Erhebung optional und klar getrennt vom Hauptformular erfolgen, um den positiven Effekt des vereinfachten Systems nicht zu gefährden. Aus Sicht der Unternehmen ist es erforderlich, dass auch sehr kurzfristige Meldungen möglich sind. Speziell im Dienstleistungssektor kommt es in der betrieblichen Praxis häufig auch zu kurzfristigen oder ungeplanten Personaleinsätzen im EU-Ausland. Solche Fälle mit kurzen Meldefristen sollten daher nicht mehr als Sonderfälle bewertet werden.

Wir unterstützen ferner die Europäische Kommission darin, die Durchführungsbefugnisse für die Festlegung des Standardformulars und spätere Änderungen daran auf der höheren Ebene der EU anzusetzen.

Zu Artikel 3 – Verbindlichkeit und Nutzung der öffentlichen Schnittstelle durch die Mitgliedstaaten

Bezugnehmen auf die obigen Anmerkungen ist aus Sicht der gewerblichen Unternehmen eine EU-weite Verpflichtung zur Nutzung des Portals dringend notwendig, um die gewünschte Vereinheitlichung tatsächlich umzusetzen. Der Entlastungseffekt eines solchen unbürokratischen Portals wäre bei einer verpflichtenden Teilnahme der Mitgliedstaaten um ein Vielfaches größer, als wenn es den Staaten freigestellt bleibt, ob sie bei der Entsendung von Arbeitnehmern, die jetzt vorgeschlagene einheitliche elektronische Erklärung nutzen oder weiter auf ihre nationalen Systeme setzen. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Nutzung des Portals sollte zudem an eine bestimmte Frist gebunden werden. Nach Ablauf der Frist sollten nationale Systeme wie z. B. das französische „SIPSI“-Portal obsolet werden und allein die einheitliche elektronische Erklärung über die mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern genutzt werden, um Rechtssicherheit für die entsendenden Unternehmen zu schaffen.

Ergänzende Anmerkungen der DIHK

a. A1-Bescheinigung und Nachreichen der A1-Bescheinigung – Klarstellung

Kritisch zu sehen ist aus Sicht der DIHK, dass das geplante einheitliche EU-weite Meldesystem (öffentliche Schnittstelle) nicht zur Übermittlung von Informationen genutzt werden kann, die im A1-Formular zum Nachweis der Sozialversicherung enthalten sind. Dies sollte im Interesse der Wirtschaft korrigiert werden, indem die EU-Kommission auch die Beantragung der A1-Bescheinigung über die öffentliche Schnittstelle ermöglicht. Für jede auszustellende A1-Bescheinigung entsteht bei den Unternehmen nämlich ein durchschnittlicher zeitlicher Aufwand von meist mehr als 20 Minuten pro Mitarbeitenden.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist eine Vorabbeantragung der A1-Bescheinigung nach europäischem Recht nicht zwingend notwendig. Die Beantragung der A1-Bescheinigung kann auch während oder sogar noch nach Beendigung der Beschäftigung erfolgen (EUGH, C-178/97 „Banks“, Ziffer 53). Das Urteil wurde mittlerweile auch für die aktuelle europäische Koordinierungsverordnung bestätigt (EUGH, C-527/16 „Alpenrind“ Ziffer 70-72). Eine Pflicht zur Mitführung der A1-Bescheinigung besteht im Europäischen Recht mithin nicht.

Auf nationaler Ebene sieht die Rechtslage, die die Unternehmen und ihre Mitarbeitenden erleben, häufig anders aus: So schreibt der französische Code de la sécurité sociale (Art. L114-15-1) vor, dass ausländische Arbeitnehmer bei Kontrollen eine A1-Bescheinigung vorlegen müssen. Bei Nichtvorlage drohen empfindliche Geldbußen. Diese können zwar entfallen, wenn der Antrag auf die Bescheinigung nachweislich gestellt wurde und die Bescheinigung innerhalb von zwei Monaten nachgereicht wird. In der Praxis bedeutet dies jedoch, dass eine Beantragung bereits vor der Entsendung notwendig ist, um potenziellen Sanktionen vorzubeugen.

Eine Abschaffung der Pflicht zur Vorabbeantragung der A1-Bescheinigung würde Entsendungen von Arbeitnehmern – insbesondere für kurzfristige oder spontane Geschäftsreisen – erheblich vereinfachen und entbürokratisieren. Dies stünde im Einklang mit der europäischen Dienstleistungsfreiheit und würde den mitgliedstaatlichen Wirtschaftsverkehr weiter stärken. Insbesondere kleine und mittelständische Betriebe, die oft durch administrative Hürden besonders belastet sind, könnten hiervon profitieren. Kontrollen über das Vorliegen einer A1-Bescheinigung sollten gemäß den Auslegungen des EuGHs in allen Mitgliedsstaaten mit den gleichen Anforderungen erfolgen.

Auch wollen wir die EU-Kommission dazu auffordern, den guten Vorschlag noch weiterzudenken und den Unternehmen einen „Single Digital Gateway“ zu ermöglichen, in dem alle administrativen Abläufe, nicht nur bei der Entsendung, bei Geschäftstätigkeiten im EU-Binnenmarkt vereint werden können. Das wäre dann auch ein Beitrag zur Erfüllung des „Once-Only“-Prinzips.

b. Berücksichtigung von KMU

Kleinere Unternehmen sind oft besonders stark von administrativen Anforderungen betroffen, da sie über weniger finanzielle und administrative Ressourcen verfügen. Spezifische Maßnahmen wie das Angebot von Schulungen für KMU oder ein technischer Support durch EU-Stellen könnten ihre Teilnahme und die Nutzung des Portals erleichtern.

C. Ergänzende Informationen

a. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Thomas Wimmesberger,

Leiter des Referats EU-Bildungs- und -Beschäftigungspolitik, EU-Fachkräftesicherung
Vertretung der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK)

bei der Europäischen Union

19A-D, Avenue der Art, B-1000 Brüssel

Tel.: +32(0) 2 286-1664

E-Mail: wimmesberger.thomas@dihk.de

Jacqueline Stoew

Leiterin des Referats europäisches und nationales Arbeits- und Sozialrecht
DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Str. 29 | 10178 Berlin

Tel.: +49 30 20308-1636

E-Mail: stoew.jacqueline@dihk.de

Benjamin Baykal

Leiter des Referats Wirtschaftspolitische Positionen, Bürokratieabbau
DIHK | Deutsche Industrie- und Handelskammer

Breite Str. 29 | 10178 Berlin

Tel.: +49 30 20308 2612

E-Mail: baykal.benjamin@dihk.de

Sandra Zwick

Referatsleiterin Europapolitik und EU-Außenwirtschaftsförderung
Vertretung der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK)

bei der Europäischen Union

19A-D, Avenue der Art, B-1000 Brüssel

Tel.: + 32 2 286-1638

E-Mail: zwick.sandra@dihk.de

b. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.

Sie ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).