

Antrag

der Abgeordneten Carl-Julius Cronenberg, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), Jens Beeck, Pascal Kober, Till Mansmann, Renata Alt, Nicole Bauer, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Mario Brandenburg (Südpfalz), Dr. Marco Buschmann, Christian Dürr, Hartmut Ebbing, Dr. Marcus Faber, Daniel Föst, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Katja Hessel, Manuel Höferlin, Dr. Christoph Hoffmann, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Gyde Jensen, Dr. Christian Jung, Dr. Marcel Klinge, Carina Konrad, Konstantin Kuhle, Alexander Kulitz, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Oliver Luksic, Alexander Müller, Roman Müller-Böhm, Dr. Martin Neumann, Hagen Reinhold, Matthias Seestern-Pauly, Dr. Hermann Otto Solms, Bettina Stark-Watzinger, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Florian Toncar, Sandra Weeser, Nicole Westig und der Fraktion der FDP

Für einen unbürokratischen Binnenmarkt – Auslandsentsendungen vereinfachen und Protektionismus bekämpfen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Deutschland ist bei der Entsendung von Arbeitnehmern in andere europäische Mitgliedstaaten Vizeeuropameister. Im Jahr 2018 waren es mindestens 476.000 Arbeitnehmer, die von Deutschland aus in einen anderen EU-Mitgliedstaat entsandt wurden. Dabei handelt es sich in den meisten Fällen um hochqualifizierte Fachkräfte. Die Mobilität von Arbeitnehmern ist gleichzeitig Bedingung und Motor für den gemeinsamen Binnenmarkt und somit für den wirtschaftlichen Erfolg der Europäischen Union unabdingbar.

Mittlerweile ist jedoch ein uneinheitlicher und zunehmend undurchschaubarer Flickenteppich an Entsenderegelungen entstanden. Dieser widerspricht dem Grundgedanken des Binnenmarktes und bremst die Aufwärtskonvergenz. Insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen wird es zunehmend erschwert, am Binnenmarkt zu partizipieren. Es besteht der Verdacht, dass durch die ausufernde Regulierung von Entsendungen protektionistischen Interessen Vorschub geleistet wird. Denn so wird die Flexibilität verhindert, die viele Kunden erwarten und die Unternehmen bieten müssen, um sich im Wettbewerb durchzusetzen.

Wesentliche rechtliche Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Entsendungen werden in der „Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen“, kurz Entsenderichtlinie genannt, geregelt. Diese seit 1996 bestehende Richtlinie schreibt hauptsächlich die Einhaltung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen vor. Am 29. Mai 2018 hat das Europäische Parlament eine umfassende Reform der Entsenderichtlinie beschlossen, die Mitte 2020 von allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden muss.

Aufgrund der Reform der Entsenderichtlinie reicht es zukünftig nicht mehr aus, den jeweiligen nationalen Mindestlohn zu zahlen, stattdessen müssen alle weiteren Lohnbestandteile berücksichtigt werden. Dafür müssen jeweils die konkreten Vergütungsbestimmungen im Einsatzland ermittelt werden, worunter nun alle gesetzlichen Lohnbestandteile, Vorgaben aus allgemeinverbindlichen oder optional auch sogenannten „repräsentativen“ Tarifverträgen fallen. In einem weiteren Schritt muss dann das „Entlohnungspaket“ eines vergleichbaren Arbeitnehmers im Einsatzland berechnet und mit der Entlohnung des eigenen Mitarbeiters für den Einsatzzeitraum abgeglichen sowie für eine mögliche Kontrolle im Einsatzland ausreichend dokumentiert und übersetzt werden. Die einzelne Lohnzusammensetzung anderer EU-Mitgliedstaaten ist vor allem für kleine und mittlere Unternehmen nicht ohne einen erheblichen Aufwand ersichtlich. Sprachliche Barrieren verkomplizieren den Prozess weiter und sorgen für zusätzliche Kosten. Durch die Entsenderichtlinie bestehen bereits erhebliche bürokratische Hürden, dementsprechend ist eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie und eine enge Abstimmung mit den anderen EU-Mitgliedstaaten zu deren Umsetzungsplänen unbedingt notwendig. Zusätzliche bürokratische Belastungen durch sogenanntes „gold-plating“, also die Übererfüllung bei der Umsetzung von EU-Richtlinien in nationale Gesetze, sind nicht zielführend und dementsprechend abzulehnen.

Neben der Reform der Entsenderichtlinie sorgt auch die sogenannte A1-Bescheinigung für große Verunsicherung und zusätzliche administrative Belastungen bei den entsendenden Unternehmen. Diese Bescheinigung ist in den „Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit“ (EG 883/2004) geregelt. Grundsätzlich gilt, dass eine Person den Rechtsvorschriften des Staates unterliegt, in dem sie die Beschäftigung ausübt. Bei Entsendungen von einem in den anderen Mitgliedstaat oder für den Fall, dass die betreffende Person mehrere Beschäftigungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten ausübt, wird jedoch von diesem Grundsatz abgewichen. So soll verhindert werden, dass es zu einem häufigen Wechsel zwischen den verschiedenen Sozialversicherungssystemen der Mitgliedstaaten kommt. Ebenfalls soll so verhindert werden, dass in zwei Mitgliedstaaten Sozialversicherungsbeiträge anfallen. Um nachzuweisen, dass ein anderer Mitgliedstaat für den Bereich der sozialen Sicherheit zuständig ist als der, in dem der Beschäftigte sich während der Entsendung aufhält, gibt es die sogenannte A1-Bescheinigung.

Der Arbeitnehmer ist verpflichtet, die A1-Bescheinigung mitzuführen und bei Kontrollen vorzuzeigen. Neben der bürokratischen Antragstellung für eine A1-Bescheinigung besteht zusätzlich die Problematik, dass der Geltungsbereich nicht klar definiert ist. Es ist beispielsweise nicht klar definiert, was als Dienstreise verstanden wird. Da es nach bisheriger Rechtslage auch keine Abgrenzung von Entsendungen und Kurzzeitentsendungen gibt, ist auch bei sehr kurzen Entsendungen, die nur wenige Stunden dauern, eine A1-Bescheinigung notwendig.

Erschwerend kommt hinzu, dass einige Mitgliedstaaten zusätzlich nationale Gesetze erlassen haben, die die europäischen Vorgaben zur A1-Bescheinigung zusätzlich verschärfen. So ist in einigen Mitgliedstaaten eine zwingend notwendige „Vorabnotifizierung“ eingeführt worden, die separat von der ebenfalls notwendigen A1-Bescheinigung beantragt werden muss. Insbesondere kurzfristig anberaumte Entsendungen werden so massiv erschwert, denn bei Nichteinhalten dieser Regeln drohen empfindliche Bußgelder. Beispielsweise verhängt Österreich bei fehlenden A1-Bescheinigungen Bußgelder zwischen 1.000 und 10.000 Euro, in Frankreich liegt das Bußgeld für eine

fehlende A1-Bescheinigung bei 3.269 Euro. Betroffen sind von den Strafen sowohl die Unternehmen als auch deren entsandte Mitarbeiter (www.impulse.de/recht-steuern/rechtsratgeber/a1-bescheinigung/7342879.html).

Der Aufwand, der durch die Ausstellung und Kontrolle der A1-Bescheinigungen, vor allem bei Kurzzeitentsendungen und bei kurzfristig anberaumten Entsendungen, entsteht, steht in keinem Verhältnis zum beabsichtigten Zweck der A1-Bescheinigung. Auch in Hinblick auf die Verhinderung von Sozialdumping ist sie nur sehr eingeschränkt wirksam, da die A1-Bescheinigung alleine die Zuständigkeit des Sozialversicherungssystems belegt. Ob die Sozialversicherungsabgaben korrekt gezahlt wurden, wird durch die A1-Bescheinigung nicht belegt. Unter die Vorgaben zur A1-Bescheinigung fallen eine ganze Reihe von grenzüberschreitenden Tätigkeiten, ohne dass es den Betroffenen bewusst ist. Betroffen sind zum Beispiel Wissenschaftler, die zu Workshops, Vorträgen oder Konferenzen reisen, Arbeitnehmer die an Messen, Meetings oder Fortbildungen teilnehmen oder Handwerker, die im angrenzenden Mitgliedstaat einen Auftrag annehmen.

Derzeit wird auf europäischer Ebene eine Reform der „Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit“ diskutiert. Es ist unabdingbar, dass hier deutliche Verbesserungen in Hinblick auf die A1-Bescheinigung erreicht werden. Es liegt im gesamteuropäischen Interesse, dass Deutschland während der EU-Ratspräsidentschaft auf eine konstruktive Einigung hinwirkt.

Eine grundsätzliche Herausforderung für das reibungslose und rechtskonforme Entsenden von Arbeitnehmern innerhalb des Binnenmarktes sind bestehende Informationsasymmetrien. Eine Kernaufgabe der im Jahr 2019 gegründeten Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) ist es deshalb, für Arbeitnehmer und Arbeitgeber Informationen bereitzustellen, um Entsendungen innerhalb der EU zu erleichtern. Bis zum Jahr 2024 soll die ELA ihre Arbeit vollständig aufgenommen haben.

Bei der Ausgestaltung der ELA ist es somit essentiell, dass diese als zentrale Anlaufstelle für alle in der EU ansässigen Unternehmen fungiert. Die ELA darf nicht nur als Sammelstelle für Links zu den nationalen Behörden (z. B. dem jeweiligen Zoll) dienen. Es bedarf stattdessen einer echten digitalen Verwaltung bei der ELA, die ein gesamtheitliches, umfassendes und unbürokratisches Antragsverfahren bereitstellt. Um dies zu gewährleisten, eignet sich insbesondere der Einsatz von KI-Systemen. So können vorhandene Daten aus bereits vorliegenden, digital verarbeiteten Anträgen und Fällen herangezogen werden, um Ausfüllvorschläge zu erzeugen. Das KI-System lernt dabei stetig weiter, je mehr bearbeitete Fälle es analysiert hat. Die Anwendung eines solchen Systems kann z. B. im Bereich der Entsenderichtlinie helfen, Übersetzungen in die jeweilige Landessprache automatisch zu generieren. Die antragstellenden Unternehmen sparen so Zeit und stellen sicher, dass sie alle rechtlichen Vorgaben beachtet haben. Hierfür muss jedoch sichergestellt werden, dass die ELA von Beginn an nur mit den modernsten und innovativsten Verwaltungssystemen arbeitet.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. bei der nationalen Umsetzung der Entsenderichtlinie dafür zu sorgen, dass eine 1:1-Umsetzung erfolgt und nicht mittels gold-plating neue bürokratische Maßnahmen auf die Entsenderichtlinie „draufgesattelt“ werden;
2. sich dafür einzusetzen, dass die Entsenderichtlinie europaweit möglichst einheitlich umgesetzt wird;
3. bei den Verhandlungen um eine Reform der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit auf eine Ausnahme für kurzfristige Dienstreisen und für Kurzzeitentsendungen von bis zu 14 Tagen von der A1-Bescheinigung hinzuwirken;

4. neben den offiziellen Gesprächskanälen auch alle bilateralen Gesprächsforen mit den Ländern zu nutzen, die die Kontrollen der A1-Bescheinigung national besonders streng auslegen;
5. dafür Sorge zu tragen, dass die Ausstellung einer A1-Bescheinigung bei den zuständigen Sozialversicherungsträgern innerhalb eines Werktages möglich ist;
6. bei der Europäischen Arbeitsbehörde eine zentrale Beschwerdestelle für Streitigkeiten bei der A1-Bescheinigung einzurichten;
7. sich für ein Monitoring einzusetzen, das alle verhängten Bußgelder im Zusammenhang mit der A1-Bescheinigung aufzeichnet und über das die Europäische Arbeitsbehörde jährlich einen öffentlichen Bericht herausgibt;
8. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Europäische Arbeitsbehörde KI-Systeme einsetzt, um Auslandsentsendungen für die Unternehmen einfacher und so rechtssicher wie möglich zu gestalten;
9. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Europäische Arbeitsbehörde die ihr zur Verfügung stehenden Mittel dafür einsetzt, mobile Anwendungen entwickeln zu lassen, die den bürokratischen Aufwand von Auslandsentsendungen weiter vereinfachen können;
10. sich auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass die Europäische Arbeitsbehörde zu einer zentralen Anlauf- und Informationsstelle für alle Unternehmen ausgebaut wird;
11. sich im Rahmen der Ratspräsidentschaft der Bundesrepublik Deutschland für eine Vereinfachung von Auslandsentsendungen einzusetzen und so das Funktionieren des Binnenmarktes zu stärken.

Berlin, den 15. Mai 2020

Christian Lindner und Fraktion