

Holz, Michael; Icks, Annette

Research Report

Einfluss bürokratischer Hürden auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von KMU in Grenzregionen

IfM-Materialien, No. 299

Provided in Cooperation with:

Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Suggested Citation: Holz, Michael; Icks, Annette (2023) : Einfluss bürokratischer Hürden auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von KMU in Grenzregionen, IfM-Materialien, No. 299, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/273405>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IfM-Materialien

Einfluss bürokratischer Hürden auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von KMU in Grenzregionen

Michael Holz, Annette Icks

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn

Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

www.ifm-bonn.org

Ansprechpartner

Annette Icks
Michael Holz

IfM-Materialien Nr. 299

ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, Mai 2023

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft,
Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Einfluss bürokratischer Hürden auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von KMU in Grenzregionen

Influence of administrative burdens on the cross-border posting of employees by SMEs in border regions

Michael Holz, Annette Icks

IfM-Materialien Nr. 299

Zusammenfassung

Auf der Grundlage von Fachgesprächen mit Unternehmerinnen und Unternehmern sowie Expertinnen und Experten untersucht die Studie, inwieweit bürokratische Erfordernisse die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen von deutschen und niederländischen KMU in ausgewählten Grenzregionen be- bzw. verhindern. Großen Verbesserungsbedarf sehen die Befragten insbesondere im Hinblick auf die fehlende Harmonisierung der Entsendevorschriften und -verfahren in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Auch Erleichterungen bei kurzen bzw. kurzfristigen Entsendungen werden sehr häufig als notwendig erachtet. Ein nicht unerheblicher Teil der KMU in beiden Ländern befolgt einzelne Vorschriften nicht, um den hohen Bürokratieaufwand auf ein – aus ihrer Sicht – verhältnismäßiges Niveau zu begrenzen.

Schlagwörter: *Arbeitnehmerentsendung, Bürokratie, EU, Dienstleistungsverkehr, KMU*

Abstract

Based on interviews with companies and experts, the study examines the extent to which administrative requirements hinder or prevent the cross-border provision of services by German and Dutch SMEs in selected border regions. The respondents see a great need for improvement especially with regard to the lack of harmonisation of posting regulations and procedures in the individual EU member states. Facilitations for short-term postings and those done at short notice are also very often considered necessary. A not insignificant proportion of SMEs in both countries do not comply with individual regulations in order to limit the high administrative burden to a - from their point of view - proportionate level.

JEL: D73, F2, K2, L5, L8, M16

Keywords: *Posting of workers, administrative burdens, EU, trade in services, SMEs*

Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten	III
Kurzfassung	V
1 Einleitung	1
2 Vorgehensweise / Untersuchungsmethodik	5
2.1 Untersuchung des bürokratischen Aufwands für deutsche KMU in drei ausgewählten Grenzregionen	5
2.2 Projekterweiterung zur Analyse des Bürokratieaufwands für niederländische Unternehmen bei der Entsendung nach Deutschland	6
3 Rechtlicher Hintergrund: Die EU-Entsenderichtlinie und ihre Reformen im Überblick	7
4 Entsendungsbezogene bürokratische Anforderungen in den drei Untersuchungsländern	10
4.1 A1-Bescheinigung	11
4.2 Entsendemeldung vor Arbeitsaufnahme	11
4.3 Bereithaltung von Dokumenten am Einsatzort	13
4.4 Strafen bei Nichteinhaltung	13
5 Belastungswirkungen für die Unternehmen	15
5.1 Entwicklung der Bürokratie im Zeitablauf	15
5.2 Belastungsintensität der administrativen Teilschritte der Arbeitnehmerentsendung	18
5.2.1 Einschätzungen der Experten und Expertinnen	18
5.2.2 Einschätzungen der Unternehmen	22
5.2.3 Vergleich der Bewertungen von Expertinnen und Experten sowie Unternehmen	25
5.3 Belastungswirkungen auf die Geschäftstätigkeit	28
5.4 Einflussfaktoren auf die wahrgenommene Bürokratie- belastung	32
6 Folgewirkungen der Bürokratiebelastung	37
6.1 Reaktionsweisen der Unternehmen	37
6.2 Folgewirkungen bei (potenziellen) Kunden und Auftraggebern	41
6.3 Folgewirkungen für die Grenzregion und den Binnenmarkt	42
7 Bürokratiebelastung der Arbeitnehmerentsendung nach Deutschland aus niederländischer Perspektive	47
7.1 Entsendungsbezogene bürokratische Anforderungen	47
7.2 Entwicklung der Bürokratie im Zeitablauf	49

7.3	Belastungsintensität der administrativen Teilschritte der Arbeitnehmerentsendung	51
7.3.1	Einschätzungen der niederländischen Experten und Expertinnen	51
7.3.2	Einschätzungen der niederländischen Unternehmen	54
7.3.3	Vergleich der Bewertungen von niederländischen Expertinnen und Experten sowie Unternehmen	56
7.4	Belastungswirkungen auf die Geschäftstätigkeit	58
7.5	Einflussfaktoren auf die wahrgenommene Bürokratiebelastung	62
7.6	Folgewirkungen der Bürokratiebelastung	66
7.6.1	Reaktionsweisen der niederländischen Unternehmen	66
7.6.2	Folgewirkungen bei (potenziellen) Kunden und Auftraggebern	70
7.6.3	Folgewirkungen für die Grenzregion und den Binnenmarkt	70
7.7	Vergleich der Einschätzungen aus den Niederlanden und Deutschland	71
8	Handlungsempfehlungen	73
9	Würdigung	82
	Literatur	85
	Anhang	90

Verzeichnis der Abbildungen und Übersichten

Abbildung 1:	Bewertung der Belastungsintensität aus Sicht der Experten und Expertinnen	19
Abbildung 2:	Durchschnittliche Belastungsintensität nach Zielländern – Bewertung aus Sicht der Experten und Expertinnen	21
Abbildung 3:	Bewertung der Belastungsintensität aus Sicht der Unternehmen	23
Abbildung 4:	Durchschnittliche Belastungsintensität nach Zielländern – Bewertung aus Sicht der Unternehmen	25
Abbildung 5:	Belastungsintensität der Entsendung – Vergleich der Experten/Expertinnen und Unternehmen	26
Abbildung 6:	Belastungswirkungen auf die Geschäftstätigkeit	29
Abbildung 7:	Bewertung der Belastungsintensität aus Sicht der niederländischen Experten und Expertinnen	52
Abbildung 8:	Bewertung der Belastungsintensität aus Sicht der niederländischen Unternehmen	55
Abbildung 9:	Belastungsintensität der Entsendung – Vergleich der niederländischen Experten/Expertinnen und Unternehmen	57
Abbildung 10:	Belastungswirkungen auf die Geschäftstätigkeit niederländischer Unternehmen	59
Übersicht 1:	Typologie von Entsendeunternehmen	82
Übersicht A1:	Entsenderechtliche Anforderungen in den vier Untersuchungsländern	90

Kurzfassung

Im Rahmen der EU-Dienstleistungsfreiheit können Unternehmen zeitlich begrenzt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in andere EU-Mitgliedstaaten entsenden. Um Sozialdumping und schlechte Arbeitsbedingungen zu verhindern, müssen die Entsendeunternehmen jedoch – in Abhängigkeit von den jeweiligen Vorschriften in den einzelnen Zielländern – verschiedene bürokratische Erfordernisse erfüllen. Die vorliegende Studie analysiert auf Basis von Fachgesprächen mit Unternehmerinnen und Unternehmern sowie Expertinnen und Experten, inwieweit diese Anforderungen die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von deutschen KMU nach Frankreich, Österreich und in die Niederlande sowie von niederländischen KMU nach Deutschland be- bzw. verhindern.

Regulierung wird grundsätzlich befürwortet

Die weit überwiegende Mehrheit der Befragten in allen Untersuchungsregionen befürwortet die Grundintention der Regulierung der Arbeitnehmerentsendung in der EU. Aufgrund weitergehender Spezialregelungen wird jedoch die Bürokratiebelastung vor allem für Frankreich, aber auch für Österreich als deutlich höher wahrgenommen als für die Niederlande.

Hohe Belastungen aufgrund fehlender Harmonisierung

Die fehlende Harmonisierung der nationalen Entsenderegeln und -verfahren in der EU wird von allen Befragten als größte Belastung identifiziert. Aber auch die Häufigkeit der erforderlichen Meldungen wird oftmals als eine wesentliche Bürokratiebelastung genannt. Vor allem im Hinblick auf kurze und kurzfristige Entsendungen wird die Bürokratie als unverhältnismäßig angesehen, was in der Folge dazu führt, dass ein Teil der Unternehmen die Entsendungen ganz einstellt oder diese deutlich reduziert. Nach Ansicht der Unternehmerinnen und Unternehmer wäre hier mehr Flexibilität wünschenswert.

Unterschiedliche Faktoren beeinflussen die Wahrnehmung und den Umgang mit den bürokratischen Anforderungen

Die Bürokratiebelastung wird vor allem in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße unterschiedlich wahrgenommen. Daneben spielt aber auch u. a. die Art der erbrachten Leistungen, die Häufigkeit der Aufträge, die Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen, der Umsatzanteil der betreffenden Auslandsmärkte sowie auch die Bewertungs- und Handlungsautonomie, die sich

Unternehmen beim Umgang mit den bürokratischen Erfordernissen selbst zugestehen, eine Rolle.

Unternehmen praktizieren teilweise "autonomen Bürokratieabbau"

Neben den vollständig rechtskonform agierenden Unternehmen befolgt ein Teil der Unternehmen bewusst einzelne Vorschriften nicht, um so die (aggregierte) Bürobelastung auf ein – aus ihrer Sicht – verhältnismäßiges Niveau zu reduzieren. Dies betrifft häufig operative, "nachgelagerte" bürokratische Erfordernisse wie z. B. das Berechnen der Vergleichsansprüche der Beschäftigten im Zielland, das Übersetzen und Vorhalten von Unterlagen sowie das Durchführen von Änderungsmeldungen. Überwiegend handelt es sich hierbei aber um Unternehmen, die die zentralen Schutzgüter der Arbeitnehmerentsendung anerkennen.

Niederländische Akteure beurteilen das deutsche Entsendesystem positiv

Die niederländischen Befragten beurteilen den risikobasierten Ansatz des deutschen Arbeitnehmerentsendungsrechts sehr positiv. Demzufolge werden die entsenderechtlichen bürokratischen Anforderungen weitgehend auf bestimmte Wirtschaftsbranchen mit erhöhtem "Schadenspotenzial" begrenzt. Insgesamt zählen die niederländischen Befragten das deutsche Entsendesystem zu denjenigen mit einer relativ geringen Belastungsintensität.

Risikobasierte Ansätze bevorzugt

Im Gegensatz zu herkömmlichen „One-size-fits-all“ Ansätzen können risikobasierte Ansätze ein neues Gleichgewicht von Vertrauen und Kontrolle herstellen, da sie den zentralen Schutzgütern der Arbeitnehmerentsendung eine angemessene und differenzierte Bürokratiebelastung gegenüberstellen. Dies muss auch unter Beachtung der Risiken vorgenommen werden, die von der kleinen Gruppe der „schwarzen Schafe“ ausgehen, die in betrügerischer Absicht „Entsendungen“ vornehmen. Gleichwohl empfiehlt es sich, Verbesserungen im Bereich der Informations- und Verfahrens-Infrastruktur, der Harmonisierung der nationalen Anforderungen sowie bei der Reduzierung des Erfüllungsaufwands vorzunehmen.

1 Einleitung

Der seit Januar 1993 existierende Europäische Binnenmarkt zählt zu den zentralen Errungenschaften der europäischen Integration. Durch die Harmonisierung von Vorschriften und die Abschaffung von Markteintritts- und Handelshemmnissen eröffnet der Binnenmarkt den wirtschaftlichen Akteuren und Haushalten vielfältige Wohlfahrtsgewinne und Nutzenpotenziale. Wesentliche Pfeiler des Europäischen Binnenmarktes sind die vier sogenannten Grundfreiheiten – freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit (inkl. Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit), Dienstleistungsfreiheit sowie freier Kapital- und Zahlungsverkehr. Wichtiger Bestandteil aller Grundfreiheiten ist das Diskriminierungsverbot. Demnach dürfen Staatsangehörige bzw. Waren anderer EU-Mitgliedstaaten nicht schlechter behandelt werden als inländische.

Im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit haben Anbieter gewerblicher, kaufmännischer, handwerklicher und freiberuflicher Tätigkeiten freien Zugang zu den Dienstleistungsmärkten aller Mitgliedstaaten der EU. Im Unterschied zur Niederlassungsfreiheit behalten die Dienstleistungsanbieter dabei ihre rechtmäßige Niederlassung im ursprünglichen Mitgliedstaat bei und erbringen lediglich vorübergehend ihre Dienste in einem anderen EU-Land. Werden zur grenzüberschreitenden Erbringung einer Dienstleistung eigene Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer vorübergehend in ein anderes EU-Land entsandt, so kommen spezielle entsenderechtliche Vorschriften sowohl der EU als auch des jeweiligen Ziellandes im Hinblick auf die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zur Anwendung.

Diese sollen EU-weit den Schutz der Rechte und Arbeitsbedingungen entsandter Arbeitnehmer sicherstellen und gleiche Wettbewerbsbedingungen garantieren. In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes können die Entsendevorschriften somit die Dienstleistungsfreiheit begrenzen, um ein legitimes Ziel wie den Arbeitnehmerschutz zu erreichen. Die Entsendevorschriften sind jedoch zugleich an das Gebot der Verhältnismäßigkeit gebunden. Die betreffenden Maßnahmen müssen geeignet sein, die intendierten Schutzziele zu erreichen, und dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Zielerreichung erforderlich ist (vgl. Europäische Kommission 2019).

Die Einhaltung der entsenderechtlichen Vorschriften, die Durchführung der erforderlichen administrativen Meldeverfahren und das Bereithalten der erforderlichen Belege und Unterlagen während des Arbeitseinsatzes im Ausland ist für die Entsendeunternehmen mit einem nicht unerheblichen bürokratischen

Aufwand verbunden. Die dadurch bedingte Erhöhung der Transaktionskosten kann die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung – insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) – u. U. merklich behindern bzw. einschränken. Im Zuge der von den EU-Mitgliedstaaten bis Juli 2020 umzusetzenden revidierten Entsenderichtlinie hat sich zudem der bürokratische Aufwand u. a. durch die Ausweitung der Schutzrechte der entsandten Arbeitnehmer noch einmal deutlich erhöht (vgl. Kapitel 3).

Darüber hinaus müssen Unternehmen im Kontext der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung neben dem Entsenderecht – bzw. in dessen Folge dem Arbeitsrecht – auch eine größere Anzahl von Vorschriften aus weiteren Rechtsgebieten beachten. Hierzu zählen u. a. Regelungen aus dem Sozialversicherungsrecht (insbesondere im Zusammenhang mit der sog. A1-Bescheinigung)¹, dem Gewerberecht (z. B. zusätzliche (Qualifikations-) Nachweise im Handwerk oder Baugewerbe), dem Arbeitsschutzrecht, Vertragsrecht, Haftungsrecht und Steuerrecht (Umsatzsteuer).

Im Gegensatz zum Warenexport sind grenzüberschreitende Dienstleistungen und Arbeitnehmerentsendungen innerhalb der EU relativ komplex und mit einem deutlich höheren bürokratischen Aufwand verbunden. Angesichts des (potenziell) sehr weit gefassten Untersuchungsgegenstands konzentriert sich die vorliegende Studie auf:

- Arbeitnehmerentsendungen im Rahmen von Dienstleistungsverträgen (vgl. Kapitel 3),
- bürokratische Erfordernisse aus dem Entsende- bzw. Arbeitsrecht und angrenzenden, mit der Entsendung sachlich eng zusammenhängenden und praktisch oftmals zusammen abgewickelten Rechtsgebieten (Sozialversicherungsrecht und Gewerberecht),
- traditionelle KMU als Entsendeunternehmen mit grundsätzlich gutem Willen, die Vorschriften zu erfüllen (d. h. keine fokussierte Berücksichtigung von sog.

¹ Alle entsandten Arbeitnehmer müssen während der Entsendung eine A1-Bescheinigung mitführen, die belegt, dass sie im Herkunftsland weiterhin sozialversichert sind und somit im Zielland keine Sozialversicherungsabgaben entrichten müssen. Die Verpflichtung zum Mitführen einer A1-Bescheinigung ergibt sich nicht aus dem Entsenderecht, sondern geht auf die Verordnung (EG) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit zurück.

„schwarzen Schafen“, die mit betrügerischer Absicht die grundlegenden Schutzrechte der Arbeitnehmerentsendung verletzen).²

Selbst wenn deutsche Unternehmen aufgrund des vergleichsweise hohen Niveaus bezüglich Löhne und sozialer Sicherung in Deutschland in der Praxis nicht primärer Adressat der entsenderechtlichen Maßnahmen sein mögen, ist zu erwarten, dass der bürokratische Aufwand für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung infolge der erweiterten bürokratischen Pflichten noch einmal spürbar zunimmt. Besonders nachteilig kann sich die Bürokratiebelastung für KMU und die betreffenden Grenzregionen auswirken. Im Gegensatz zu Großunternehmen bedienen KMU oftmals in einem höheren Ausmaß regionale Märkte, zu denen in Grenzregionen auch der Markt jenseits der Grenze gehört. Auch für die Grenzregionen können sich somit negative Folgewirkungen – etwa hinsichtlich der regionalen Integration, der Internationalisierungsaktivitäten und der Politik- und Bürokratieverdrossenheit – entfalten.

Die vorliegende Studie zielt darauf ab, den Einfluss bürokratischer Hürden auf die vorübergehende Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und damit zusammenhängend auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von KMU zu untersuchen. Die Auswirkungen der Regulierung werden aus deutscher Perspektive für drei Grenzregionen mit unterschiedlich hohem Bürokratieaufwand analysiert (in absteigender Reihenfolge: Deutschland-Frankreich, Deutschland-Österreich sowie Deutschland-Niederlande). Im Rahmen einer internationalen Projekterweiterung werden die Untersuchungsfragen zudem auch aus niederländischer Perspektive analysiert. Dieser Untersuchungsteil beschäftigt sich folglich mit den bürokratischen Belastungen, mit denen niederländische Unternehmen bei der Entsendung von Beschäftigten nach Deutschland konfrontiert sind.

Durch den Vergleich der beiden Perspektiven können Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der Belastungswirkungen sowie zusätzliche Hinweise für Handlungsempfehlungen identifiziert werden. Da die Niederlande wirtschaftspolitisch gemeinhin für Pragmatismus bekannt sind, können von der

² Ebenfalls nicht im Fokus stehen Sonderkonstellationen mit erhöhtem Schadenspotenzial im Hinblick auf Lohn- und Sozialdumping, z. B. Entsendungen im Rahmen von umfassenden Wertschöpfungsverbänden mit vielen Unterauftragnehmern aus verschiedenen Ländern. Wagner (2015) zeigt anhand der Bauwirtschaft in Deutschland exemplarisch auf, wie betrügerische Akteure in derartigen Konstellationen die geltenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zum Nachteil der entsandten Beschäftigten umgehen.

Berücksichtigung der Niederlande in beiden Studienteilen wertvolle Erkenntnisse für unsere Untersuchungsfragen ausgehen.

2 Vorgehensweise / Untersuchungsmethodik

2.1 Untersuchung des bürokratischen Aufwands für deutsche KMU in drei ausgewählten Grenzregionen

Zur Recherche des wirtschafts- und sozialpolitischen Hintergrunds sowie zur Ermittlung der Art und des Umfangs der mit der Arbeitnehmerentsendung verbundenen bürokratischen Belastungen haben wir zunächst eine umfassende Literatur- und Dokumentenanalyse durchgeführt. Auf dieser Grundlage entwickelten wir einen teilstandardisierten Interviewleitfaden für die anschließenden Fachgespräche mit Expertinnen und Experten sowie Unternehmen. Die Fachgespräche dienten uns als zentrale Informationsquelle, um die Auswirkungen der bürokratischen Erfordernisse der Arbeitnehmerentsendung auf KMU und Grenzregionen einschätzen und beurteilen zu können.

Die einzelnen EU-Mitgliedsländer gestalten die Anforderungen, die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerentsendung erfüllen müssen, sehr unterschiedlich. Um eine möglichst große Bandbreite des Bürokratieaufwands zu erfassen, haben wir auf Basis von Vorrecherchen die drei Grenzregionen Deutschland-Frankreich, Deutschland-Österreich und Deutschland-Niederlande mit jeweils unterschiedlich hoher Bürokratiebelastung ausgewählt.

In den drei Grenzregionen befragten wir in Deutschland ansässige Expertinnen und Experten aus Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftsverbänden und Wirtschaftsförderungseinrichtungen zu ihren Einschätzungen, die sich aus ihrer praktischen Arbeit ergeben. Für eine eher übergeordnete Sichtweise führten wir ergänzend Gespräche mit Repräsentantinnen und Repräsentanten von Gewerkschaften, der Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI) und Verbraucherschutzorganisationen. Wertvolle Einschätzungen aus der betrieblichen Praxis lieferten uns Unternehmen aus verschiedenen Branchen in den drei Grenzregionen, indem sie über ihre Erfahrungen bei der Entsendung ihrer Beschäftigten in die Nachbarländer und den damit verbundenen bürokratischen Aufwand berichteten.

Um ein besseres Verständnis für den Meldeaufwand bei der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu erhalten, führten wir zusätzlich unter Anleitung ein simuliertes Meldeverfahren auf dem französischen Meldeportal SIPSI durch.

Insgesamt haben wir in Deutschland Experten-Interviews geführt mit

- fünf Handwerkskammern,
- drei Industrie- und Handelskammern,
- einem Wirtschaftsverband,
- einer Wirtschaftsförderung,
- einer Gewerkschaft,
- Germany Trade and Invest (GTAI) – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH,
- einer Verbraucherschutzorganisation.

Darüber hinaus haben wir in den drei Grenzregionen Fachgespräche mit insgesamt zehn Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau (5) sowie dem Baugewerbe (5) geführt. Die Beschäftigtengröße der Unternehmen variierte zwischen 23 und über 4.000 Beschäftigten. Bei fünf Unternehmen handelt es sich um Kleinunternehmen (mit bis zu 49 Beschäftigten), vier Unternehmen gehören zu den mittleren Unternehmen (50 bis 499 Beschäftigte), während ein teilnehmendes Unternehmen mit mehr als 4.000 Beschäftigten zur Gruppe der Großunternehmen zählt.

2.2 Projekterweiterung zur Analyse des Bürokratieaufwands für niederländische Unternehmen bei der Entsendung nach Deutschland

Während der laufenden Projektbearbeitung erfolgte im Rahmen eines externen Drittmittelauftrags – für das niederländische Wirtschaftsministerium – eine inhaltliche Projekterweiterung. Innerhalb dieses zusätzlichen Studienteils sollten analog zur deutschen Erhebung ausgewählte niederländische Unternehmen sowie Expertinnen und Experten zu ihren Einschätzungen bezüglich des Bürokratieaufwands für niederländische Unternehmen bei der Arbeitnehmerentsendung nach Deutschland befragt werden. Das Ziel bestand wiederum darin, Art und Umfang der Bürokratielasten sowie deren Folgewirkungen für die betroffenen Unternehmen und die Grenzregion zu ermitteln.

Hierzu haben wir ebenfalls teilstandardisierte Fachgespräche mit insgesamt drei niederländischen Unternehmen sowie mit zwei niederländischen Wirtschaftsverbänden und einer niederländischen Gewerkschaft geführt. Bei den drei Unternehmen handelt es sich um KMU aus den Wirtschaftsbereichen Maschinen- und Anlagenbau, Dienstleistungen und Handel. Die Fachgespräche wurden qualitativ ausgewertet (vgl. Kapitel 7) und fließen – besonders im Hinblick auf die Ableitung von Handlungsempfehlungen – in die Gesamtuntersuchung ein.

3 Rechtlicher Hintergrund: Die EU-Entsenderichtlinie und ihre Reformen im Überblick

Die EU-rechtlichen Entsendevorschriften sind grundlegend in der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen festgelegt. Diese wurde im Jahr 1996 erstmalig angenommen (Richtlinie 96/71/EG) und im Jahr 2018 im Wege einer sog. Änderungsrichtlinie überarbeitet (Richtlinie (EU) 2018/957). Die Bestimmungen der Änderungsrichtlinie waren von den EU-Mitgliedstaaten bis zum 30. Juli 2020 in nationale Rechts- und Verwaltungsvorschriften umzusetzen. Ein wesentliches Ziel bestand darin, das Gleichgewicht zwischen der Förderung der Dienstleistungsfreiheit und der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen einerseits und des Schutzes der Rechte entsandter Arbeitnehmer andererseits neu auszubalancieren. Die entsandten Arbeitnehmer sollten so insgesamt besser vor Lohn- und Sozialdumping geschützt werden. Wesentlicher Leitgedanke ist das Prinzip „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ (vgl. Nowak 2022).

Im Jahr 2014 verabschiedete die EU zudem eine Durchsetzungsrichtlinie (Richtlinie 2014/67/EU), die die praktische Anwendung und Durchsetzung der Entsendevorschriften verbessern sollte. Die Richtlinie enthielt Maßnahmen in verschiedenen Bereichen, u. a.: Zugang der Entsendeunternehmen zu Informationen; Verhinderung der Umgehung der geltenden Bestimmungen; Kontrollen und Überwachung; gemeinsame Haftung in Unterauftragsketten sowie Austausch von Informationen unter den Mitgliedstaaten. Die Durchsetzungsrichtlinie sollte so für die (verbesserte) Einhaltung der Richtlinie 96/71/EG sorgen, ohne den Dienstleistungserbringern unnötige Verwaltungslasten aufzubürden. Alle im Rahmen dieser Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen sollen gerechtfertigt und verhältnismäßig sein, damit kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht, das Beschäftigungspotenzial insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) nicht eingeschränkt wird und zugleich die entsandten Arbeitnehmer geschützt werden (vgl. Erwägungsgründe (4) und (5) der Durchsetzungsrichtlinie).

Gegenstand der entsenderechtlichen Vorschriften ist die temporäre Entsendung von Arbeitnehmern zur grenzüberschreitenden Erbringung von Dienstleistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat, wobei grundsätzlich drei verschiedene Konstellationen zu unterscheiden sind (vgl. Artikel 1, Absatz 3 der Entsenderichtlinie 96/71/EG):

- a) Entsendung im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags mit einem Abnehmer / Kunden in einem anderen EU-Mitgliedstaat, für den die Dienstleistungen bestimmt sind; oder
- b) Entsendung in eine Niederlassung oder ein der Unternehmensgruppe angehörendes Unternehmen in einem anderen EU-Mitgliedstaat („unternehmensinterne Entsendung“); oder
- c) Entsendung durch ein Leiharbeitsunternehmen, das einen Arbeitnehmer in ein entleihendes Unternehmen entsendet, das seinen Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat hat oder dort seine Tätigkeit ausübt.

Die entsandten Arbeitnehmer werden über die Entsendung hinaus bei dem Entsendeunternehmen weiterbeschäftigt. Grundsätzlich unterliegen sie daher weiterhin dem für ihren Arbeitsvertrag geltenden Recht, das in den meisten Fällen das Recht ihres Herkunftsmitgliedstaats ist. Zum Schutz vor Lohn- und Sozialdumping während der Entsendung enthält die (revidierte) Entsenderichtlinie jedoch einige zentrale Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die Entsendeunternehmen ihren entsandten Arbeitnehmern für die Dauer der Entsendung garantieren müssen. Die Entsendeunternehmen müssen daher die entsprechenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im eigenen Land mit denjenigen im Zielland vergleichen. Sind die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Zielland (Aufnahmemitgliedstaat) für die entsandten Arbeitnehmer vorteilhafter als im Herkunftsland, so müssen die Unternehmen die Vorschriften des Ziellandes umsetzen und somit ihre Beschäftigten denjenigen im Zielland (mindestens) gleichstellen.³ Dabei sind alle Regelungen zugrunde zu legen, die im Zielland durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und / oder durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge festgelegt sind.

Seit dem 30. Juli 2020 müssen Entsendeunternehmen gemäß Artikel 1, Absatz 2 der Änderungsrichtlinie im Hinblick auf die folgenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eine Gleichbehandlung ihrer entsandten Arbeitnehmer mit Arbeitnehmern im Zielland garantieren, soweit diese vorteilhafter sind als im Herkunftsland des Entsendeunternehmens:

- a) Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten;
- b) bezahlter Mindestjahresurlaub;

³ Sind demgegenüber die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Herkunftsland vorteilhafter, so darf hiervon selbstverständlich nicht zum Nachteil der Beschäftigten abgewichen werden.

- c) Entlohnung⁴ einschließlich der Überstundensätze; dies gilt nicht für die zusätzlichen betrieblichen Altersversorgungssysteme;
- d) Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen;
- e) Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz;
- f) Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen;
- g) Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen;
- h) Bedingungen für die Unterkünfte von Arbeitnehmern, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind, zur Verfügung gestellt werden;
- i) Zulagen oder Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer, die aus beruflichen Gründen nicht zu Hause wohnen.

Insgesamt bedeutet dies, dass Unternehmen, die Arbeitnehmer vorübergehend in andere EU-Mitgliedstaaten entsenden, allein im Hinblick auf den Vergleich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen mit einem relativ hohen bürokratischen Aufwand konfrontiert sind. Sie müssen die Vielzahl der relevanten Vorschriften im Zielland identifizieren, inhaltlich verstehen, mit denjenigen des eigenen Landes vergleichen und dann korrekt auf die eigenen Entsendefälle anwenden.⁵ Aufgrund fehlender Harmonisierung der nationalstaatlichen Regelungen potenziert sich der Aufwand für Unternehmen, die in mehrere EU-Länder entsenden.

⁴ Die Ursprungsrichtlinie 96/71/EG gewährte entsandten Arbeitnehmern lediglich Anspruch auf allgemeine Mindestlohnsätze im Zielland. Im Zuge der Änderungsrichtlinie erhalten entsandte Arbeitnehmer nunmehr einen deutlich weiter gefassten Anspruch auf alle Entlohnungsbestandteile (z. B. spezielle tarifliche Mindestlöhne, Zulagen, Urlaubsgeld etc.), die durch Rechtsvorschriften oder für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge im Zielland gelten.

⁵ Die EU-Mitgliedstaaten sind laut Artikel 5 der Durchführungsrichtlinie und Artikel 1 Absatz 2 der Änderungsrichtlinie verpflichtet, die notwendigen Informationen einschließlich der verschiedenen Entlohnungsbestandteile unverzüglich und in transparenter Weise sowie korrekt und aktuell auf einer einzigen nationalen Website zu veröffentlichen. In der Praxis besteht jedoch in vielen EU-Ländern noch größerer Verbesserungsbedarf vor allem im Hinblick auf die Bereitstellung von Informationen zu den im Einzelfall anzuwendenden tarifvertraglichen Regelungen (vgl. ZDH 2021).

4 Entsendungsbezogene bürokratische Anforderungen in den drei Untersuchungsländern

Der bürokratische Aufwand für die Entsendeunternehmen resultiert jedoch nicht nur aus den Tätigkeiten, die im Zusammenhang mit dem o. g. Vergleich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen stehen. Bürokratiebelastungen entstehen darüber hinaus auch aus den Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen, die die Zielländer vorschreiben, um die Einhaltung der Pflichten, die aus der Entsendrichtlinie sowie der Durchsetzungsrichtlinie erwachsen, zu gewährleisten. Die EU-Mitgliedstaaten dürfen grundsätzlich nur solche Maßnahmen ergreifen, die notwendig sind, um eine wirksame Überwachung zu ermöglichen und die im Einklang mit dem Unionsrecht gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.

Laut Artikel 9 der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU können die Mitgliedstaaten zu diesem Zweck u. a. folgende bürokratische Maßnahmen vorsehen:

- a) die Pflicht des Entsendeunternehmens zur Abgabe einer einfachen Erklärung („Entsendemeldung“) gegenüber den zuständigen Behörden des Ziellandes spätestens zu Beginn der Erbringung der Dienstleistung, die die einschlägigen Informationen enthält, die eine Kontrolle der Sachlage erlauben;
- b) die Pflicht zur Bereithaltung oder Verfügbarmachung und / oder Aufbewahrung in Papier- oder elektronischer Form bestimmter Dokumente (z. B. Arbeitsverträge, Lohnzettel, Arbeitszeitchweise, Belege über die Entgeltzahlung) während des Entsendezeitraums im Zielland;
- c) die Pflicht, nach der Entsendung auf Ersuchen der Behörden des Ziellandes die unter b) genannten Dokumente innerhalb einer angemessenen Frist vorzulegen;
- d) die Pflicht zur Vorlage einer Übersetzung der unter b) genannten Dokumente in die Amtssprache des Ziellandes oder in eine andere von dem Zielland akzeptierte Sprache;
- e) die Pflicht, den zuständigen Behörden des Ziellandes einen Ansprechpartner zu benennen, der bei Bedarf Dokumente und / oder Mitteilungen verschickt und entgegennimmt.

Welche Maßnahmen allerdings tatsächlich ergriffen und wie diese konkret ausgestaltet werden, liegt im Ermessen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten. Da die EU-Länder jeweils unterschiedliche, nicht harmonisierte Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen erlassen haben, multipliziert sich wiederum der bürokratische Aufwand für Entsendeunternehmen, die in mehrere EU-Länder

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsenden.⁶ Folglich müssen sich Unternehmen bei Entsendungen in verschiedene Länder jedes Mal neu über die jeweils geltenden bürokratischen Anforderungen informieren und unterschiedliche Verfahren durchlaufen.

4.1 A1-Bescheinigung

Bei der Entsendung in alle drei Länder muss im Allgemeinen zunächst – nach Maßgabe von Art. 12 der Verordnung (EG) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in Verbindung mit der dazu ergangenen Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 – eine A1-Bescheinigung beantragt werden. Die A1-Bescheinigung ist der Nachweis, dass die entsandte Person, die vorübergehend im Ausland tätig wird, weiterhin dem Sozialversicherungssystem des Herkunftslandes unterliegt und deshalb keine Sozialbeiträge an die Sozialkassen im Ausland abführen muss. Eine A1-Bescheinigung für europäische Auslandseinsätze muss elektronisch beantragt werden, entweder über ein zertifiziertes Abrechnungsprogramm oder die Anwendung sv.net.

4.2 Entsendemeldung vor Arbeitsaufnahme

Zusätzlich zu der A1-Bescheinigung müssen auch die Meldepflichten zur Arbeitnehmerentsendung des Landes befolgt werden, in das die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen entsandt werden. Die Richtlinie 2014/67/EU sieht hier z. B. die Meldung von Informationen über den Dienstleistungserbringer, das Unternehmen, das die Leistung erhält und den geplanten Beginn und die Dauer der Entsendung vor. Neben diesen Grundinformationen verlangen die betrachteten Länder unterschiedliche Ergänzungen. So muss in den Niederlanden beispielsweise eine Person gemeldet werden, die für die Auszahlung des Lohns zuständig ist. Österreich verlangt für reglementierte Gewerbe einen Befähigungsnachweis. In Frankreich ist besonders hervorzuheben, dass im Hoch- und Tiefbau zusätzlich zur Entsendemeldung eine kostenpflichtige Berufsidentifikationskarte („Carte BTP“) erforderlich ist, die bei der Union des Caisses de France separat über eine Online-Plattform beantragt werden muss und die Kontrollen auf den Baustellen erleichtern soll (vgl. HWK Saarland/HWK Trier 2022).

⁶ Übersicht A1 im Anhang gibt einen Überblick über die Anforderungen, die bei der Entsendung nach Frankreich, Österreich und in die Niederlande von den Unternehmen beachtet werden müssen. Eine detaillierte Beschreibung der Entsendeanforderungen für die o. g. Länder findet sich z. B. in Matthes (2023), Holzbauer (2021) bzw. Pick (2021).

In allen drei betrachteten Ländern muss die Entsendemeldung elektronisch über das Online-Portal bzw. Online-Formular des jeweiligen Landes erfolgen. In Frankreich geschieht dies über das Internetportal SIPSI⁷ und ist in verschiedenen Sprachen möglich. In Österreich muss die Meldung über das Online-Formular ZKO 3⁸ erfolgen. In den Niederlanden umfasst die Meldung drei Schritte: Im ersten Schritt muss der niederländische Auftraggeber bzw. die Auftraggeberin den ausländischen Dienstleister über die Anmeldung der zu entsendenden Beschäftigten informieren. Im zweiten Schritt reicht das ausländische Entsendeunternehmen die Meldung über das entsprechende Online-Portal⁹ ein. Dies ist in niederländischer, englischer oder deutscher Sprache möglich. Im letzten Schritt prüft der niederländische Auftraggeber bzw. die Auftraggeberin die Meldung. Der Meldevorgang ist dabei erst nach erfolgreicher Prüfung abgeschlossen.

Die Meldung muss in allen drei Ländern jeweils für jede zu entsendende Person und jeden Arbeitseinsatz neu erfolgen. In Frankreich und in den Niederlanden wird die erneute Meldung dahingehend vereinfacht, dass die bereits eingegebenen Daten aus vorherigen Meldungen übertragen werden können (vgl. ZDH 2021). Betriebe, die regelmäßig in Frankreich tätig sind, können bei der regionalen Aufsichtsbehörde für bis zu ein Jahr die Einhaltung aller Verpflichtungen vereinbaren und damit den Aufwand einzelner Meldungen reduzieren (vgl. GTAI 2020). In den Niederlanden genügt in Ausnahmefällen für Kleinunternehmen mit bis zu neun Beschäftigten eine Jahresmeldung, wenn der Geschäftssitz weniger als 100 Kilometer von der niederländischen Grenze entfernt ist. Dies gilt allerdings nicht für das Baugewerbe inkl. des Handwerks. Auch in Österreich gibt es für bestimmte Einzelfälle die Möglichkeit einer vereinfachten Meldung, zum Beispiel bei wiederkehrenden Entsendungen innerhalb eines Dienstleistungsvertrags (vgl. BUAK/BMAW 2023). Im Allgemeinen kommt es jedoch – trotz der (wenigen) Ausnahmeregelungen – durch die Häufigkeit der vorzunehmenden Meldungen zu einer erheblichen bürokratischen Belastung für die Unternehmen.

⁷ Abrufbar unter: <https://www.sipsi.travail.gouv.fr/auth/login> (Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion 2023).

⁸ Abrufbar unter: <https://www4.formularservice.gv.at/formularserver/user/formular.aspx?pid=fe66cedb506e495c94b3e826701443e5&pn=B461f73088ab946fe9bd1d1cce573d81a> (Finanzpolizei - Zentrale Koordinationsstelle 2023).

⁹ Abrufbar unter: <https://meldloket.postedworkers.nl/runtime> (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2023).

4.3 Bereithaltung von Dokumenten am Einsatzort

Neben der Meldung von verschiedenen Informationen vor Beginn der Entsendung, müssen die entsandten Personen während ihres Einsatzes eine Reihe von Dokumenten bereithalten und den Kontrollbehörden auf Anfrage vorlegen. Dies ist in allen drei Ländern grundsätzlich sowohl in Papier- als auch in elektronischer Form möglich. Zu den Dokumenten gehört in allen drei Ländern beispielsweise die A1-Bescheinigung, der Arbeitsvertrag, eine Dokumentation der täglichen Arbeitszeit und Belege über Entgeltzahlungen. Zusätzlich können je nach Land noch weitere Dokumente verlangt werden. Beispielsweise müssen Unternehmen in Frankreich für bestimmte Arbeiten an Bauwerken eine Pflichtversicherung zur Absicherung von Gewährleistungsansprüchen der Kunden abschließen („Assurance RC décennale“), während in Österreich detaillierte Informationen über die LohnEinstufung der entsandten Beschäftigten bereitgehalten werden müssen. In Frankreich müssen dabei alle Unterlagen in französischer Sprache vorliegen, was zu erheblichem Aufwand für die Entsendeunternehmen führen kann.

In allen drei Ländern muss außerdem eine Kontaktperson benannt werden, die im Fall von Kontrollen als Ansprechpartner für die Behörden zur Verfügung steht sowie bei Bedarf Dokumente verschicken und entgegennehmen darf, z. B. eine der entsandten Personen. In Frankreich muss die Kontaktperson zudem die französische Sprache beherrschen. In Österreich kann die Kontaktperson auch ein in Österreich niedergelassener Wirtschaftstreuhänder bzw. eine Wirtschaftstreuhänderin, ein Rechtsanwalt bzw. eine Rechtsanwältin oder ein Notar bzw. eine Notarin sein.

4.4 Strafen bei Nichteinhaltung

In allen drei betrachteten Ländern können die zuständigen Ordnungsbehörden bei Verstößen gegen die Meldepflicht und sonstige entsenderechtliche Anforderungen Geldbußen verhängen. Die Höhe der Geldbußen variiert teilweise erheblich zwischen den Ländern. In den betreffenden Gesetzen werden häufig jedoch nur Regelsätze oder Maximalwerte festgelegt, von denen die Behörden im konkreten Einzelfall im Wege der Ermessensausübung abweichen können.

Falls Unternehmen in Frankreich die entsenderechtlichen Verpflichtungen (Meldepflicht vor Arbeitsbeginn, Benennung eines Repräsentanten und Beantragung der Berufsidentifikationskarte) nicht einhalten, können die Ordnungsbehörden Bußgelder in Höhe von 4.000 € pro entsandter Person und pro Verstoß

(bei erstmaligem Verstoß) und bis zu 8.000 € im Wiederholungsfall innerhalb von zwei Jahren pro Mitarbeiter und pro Verstoß verhängen. Die Höchstgrenze liegt bei 500.000 € (vgl. Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion 2020). Die gleichen Sanktionen können den Auftraggebern auferlegt werden.

In den Niederlanden kann ein Verstoß gegen die Meldepflicht – in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße – mit einem Bußgeld zwischen 1.500 € und 4.500 € geahndet werden. Sind benötigte Unterlagen am Einsatzort nicht verfügbar, können Bußgelder in Höhe von bis zu 8.000 € anfallen. Verstoßen niederländische Auftraggeber gegen ihre Prüfpflichten, so können auch sie zur Zahlung von Bußgeldern zwischen 750 € und 1.500 € herangezogen werden (vgl. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2023a).

Auch in Österreich können Bußgelder in erheblicher Höhe fällig werden. Entsendeunternehmen, die die Meldebestimmungen nicht einhalten oder erforderliche Unterlagen nicht bereithalten, können zur Zahlung von Geldstrafen in Höhe von bis zu 20.000 € verpflichtet werden, im Wiederholungsfall bis zu 40.000 €. Vereitelungshandlungen im Zusammenhang mit der Lohnkontrolle können mit Geldstrafen in Höhe von bis zu 40.000 € geahndet werden. Stellen die Ordnungsbehörden bei einem Entsendeunternehmen eine Unterentlohnung fest, können sie in Abhängigkeit von der Summe des vorenthaltenen Entgelts Geldstrafen von bis zu 250.000 € verhängen (vgl. WKO 2023).

5 Belastungswirkungen für die Unternehmen

5.1 Entwicklung der Bürokratie im Zeitablauf

Wir befragten die Unternehmen sowie die Expertinnen und Experten, wie sie die aktuelle Bürokratiebelastung im Zusammenhang mit der Arbeitnehmerentsendung im Vergleich zu früheren Jahren einschätzen. Nahezu alle Befragten – unabhängig davon, ob es sich um Experten und Expertinnen oder Unternehmen handelte – nahmen in der Gesamtbetrachtung eine Erhöhung des bürokratischen Aufwands wahr: für Entsendungen nach Frankreich und Österreich stärker als für solche in die Niederlande. Neben verschiedenen Faktoren, die zu dem Gesamtanstieg beigetragen haben, gab es jedoch auch Entlastungsmaßnahmen, die auf Teilgebieten eine Reduzierung der Bürokratielast bewirkt haben.

Obwohl die Ursprünge der EU-Entsenderichtlinie auf das Jahr 1996 zurückgehen, hatten die entsendungsbezogenen bürokratischen Anforderungen für viele deutsche Unternehmen lange Jahre nur eine relativ geringe praktische Bedeutung und waren ihnen oftmals auch unbekannt. Hinzu kam, dass die Entsendemeldungen, soweit sie erforderlich waren, von den Behörden im Zielland oftmals nicht streng inhaltlich kontrolliert werden konnten, da sie häufig nur unvollständig und in Papierform abgegeben wurden.

„Vor fünf, sechs Jahren war das eigentlich kein großes Thema. Da existierte die Grenze nicht, was die Entsendebürokratie angeht. Da haben Unternehmen einfach Mitarbeiter über die Grenze geschickt, um Aufträge abzuarbeiten. Das war gar nicht so im Bewusstsein.“ (Exp.)

„Diese Entsenderichtlinie gab es wohl auf dem Papier. Aber es hat keiner so genau gewusst, was er machen muss.“ (Unt.)

„Für die Niederlande galt bis 2020 das Prinzip der Eigenverantwortlichkeit. Das heißt, die Unternehmen mussten in eigener Verantwortung dafür eintreten, dass sie alle Voraussetzungen erfüllen. Es gab keine Meldepflicht und es wurde auch nicht so viel kontrolliert, wie es heute der Fall ist.“ (Exp.)

Ein erster wichtiger Grund für den Anstieg der Belastung in den letzten Jahren bestand darin, dass einige EU-Mitgliedstaaten – wie z. B. Frankreich und Österreich – relativ rasch nach Inkrafttreten der EU-Durchsetzungsrichtlinie neue restriktive nationale Entsenderegelungen verabschiedet haben (in Frankreich das „Loi Macron“ aus dem Jahr 2015 sowie in Österreich das 2015 novellierte

Lohn- und Sozialdumping-Bekämpfungsgesetz (LSD-BG)). Die Gesetzesänderungen zielten auf eine inhaltliche Verschärfung der nationalen Entsendevorschriften ab und beinhalteten auch verschärfte Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Frankreich und Österreich zählten zu den ersten EU-Ländern, die anstelle der bisherigen Entsendemeldungen in Papierform verpflichtend digitale Meldeportale vorgeschrieben haben. Diese führten gerade in der Übergangszeit zu Herausforderungen in der praktischen Handhabung für die Unternehmen. Hinzu kommt, dass die digitale Erfassung der Entsendemeldung die Unternehmen sichtbarer und damit auch kontrollierbarer macht: die Kontrollbehörden können leichter als früher – z. B. mit Hilfe vorgeschriebener Pflichtfelder – die Vollständigkeit und Korrektheit der Meldeunterlagen prüfen. Der Zwang zur Vollständigkeit und die erhöhte Sichtbarkeit erleichtern so den Schutz der Arbeitnehmerrechte, erhöhen aber auch den bürokratischen Aufwand für die Unternehmen.

„Ab 2015 kam die elektronische Meldung mit Pflichtfeldern. Wenn Sie die Pflichtfelder nicht ausfüllen, ist es praktisch so, als ob Sie keine Meldung abgegeben hätten, und Sie machen sich strafbar. Frankreich war vielleicht das erste Land in der EU, das das umgesetzt hat.“ (Exp.)

Auch in Österreich nahmen die Unternehmen mit der Umstellung auf elektronische Meldeverfahren die Entsendevorschriften als verpflichtender wahr. Demgegenüber haben die wirtschaftspolitisch eher pragmatisch ausgerichteten Niederlande erst als eines der letzten EU-Länder eine digitale Meldepflicht eingeführt.

Erwartungsgemäß hat aus Sicht der befragten Experten und Unternehmen auch die bis 2020 umzusetzende Änderungsrichtlinie zu einer Erhöhung der Bürokratielast beigetragen. Durch die Ausweitung der von den Unternehmen zu garantierenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen ist der Aufwand für die Vorbereitung und das Durchführen der Vergleichsrechnungen spürbar gestiegen.

„Die Novellierung der Entsenderichtlinie hat mit die größte Belastungswirkung hervorgerufen: den Betrieben das so aufzuladen und zu sagen, du musst dich jetzt an die tarifvertraglichen Bestimmungen, das Lohngefüge und den tarifvertraglichen Mindestlohn halten, nicht mehr nur an den allgemeingültigen Mindestlohn.“ (Exp.)

Auch die Corona-Pandemie hat in einigen Grenzregionen als Verstärker gewirkt. Anlässlich der verschärften Grenzkontrollen haben viele Entsendeunternehmen Informationen bei Wirtschaftskammern und Verbänden darüber

eingeholt, welche Verfahren und Unterlagen notwendig sind, um rechtskonform die Grenze überqueren zu können. Ein Teil der Unternehmen hat so erstmalig ein Bewusstsein für die Existenz der entsendebezogenen rechtlichen Vorschriften entwickelt bzw. diese in höherem Maße als zuvor eingehalten.

„Durch die (Corona-bedingten) Grenzkontrollen ist einem Teil der Unternehmen bewusst geworden, sich zu fragen: was müssen wir überhaupt an Bürokratie leisten?“ (Exp.)

Ein weiterer Grund, dass die Unternehmen nun verstärkt die bürokratischen Erfordernisse befolgen und dies als höhere Belastungswirkung empfinden, sind die verschärften Kontrollen und hohen Strafen bei Verstößen – vor allem bei Entsendungen nach Österreich. Gerade unter gut vernetzten mittelständischen (Handwerks-) Unternehmen spricht sich dies schnell herum. Aber auch die umfangreichen Informations- und Sensibilisierungsaktivitäten der Wirtschaftskammern und Verbände haben dazu beigetragen, dass (potenzielle) Entsendeunternehmen ein ausgeprägteres Bewusstsein für Art und Umfang der bürokratischen Anforderungen entwickelt haben (und zugleich in die Lage versetzt wurden, diese zu erfüllen).

Zu den wichtigen Faktoren, die partiell eine Reduzierung der Bürokratiebelastung bewirkt haben, gehören die vielfältigen Aktivitäten der Wirtschaftskammern und sonstigen Stakeholder in den Grenzregionen, die oftmals in Kooperation mit ihren Pendants jenseits der Grenze auf eine schrittweise Verbesserung und den Abbau von Bürokratielasten hinarbeiten. Aufgrund ihrer umfangreichen Bemühungen können sie immer wieder kleinere und größere „Erfolge“ erzielen. Hierzu zählen z. B. eine verbesserte Praktikabilität der Meldeportale sowie das Hinwirken auf entsenderechtliche Erleichterungen und Ausnahmeregelungen, die von den Politikträgern im Zielland umgesetzt werden (u. a. für sog. „Dienstleistungen auf eigene Rechnung“ in Frankreich, für kurze Entsendungen von weniger als 48 Stunden Dauer in Österreich oder für Entsendungen von Kleinstunternehmen, die in Grenznähe zu den Niederlanden ansässig sind). Wenngleich sich die regionalen Akteure oftmals durch großes Engagement, detaillierte Sachkenntnis und innovative Ideen auszeichnen, können sie allein einen „großen Befreiungsschlag“ und eine substanzielle Reduzierung der Bürokratielasten nicht erreichen. Hierfür sind sie letztlich – auch in ihrer Selbsteinschätzung – auf das Tätigwerden der Politikträger auf Ebene der EU bzw. der Mitgliedstaaten angewiesen, die über die entsprechenden Entscheidungs- und Umsetzungskompetenzen verfügen.

5.2 Belastungsintensität der administrativen Teilschritte der Arbeitnehmerentsendung

Die Ausführungen zum rechtlichen Hintergrund der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentsendung in Kapitel 3 verdeutlichten bereits, dass Entsendeunternehmen mit verschiedenen bürokratischen Erfordernissen konfrontiert sind. Diese können in unterschiedlichem Ausmaß zur wahrgenommenen Bürokratiebelastung beitragen und ggf. wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf anzeigen.

Wir haben sowohl die Experten und Expertinnen als auch die Unternehmen um eine Einschätzung gebeten, wie belastend sie die einzelnen Teilschritte der Arbeitnehmerentsendung wahrnehmen. Für die Beurteilung konnten die Befragten jeweils einen Zahlenwert auf einer Skala von 0 (gar nicht belastend) bis 10 (sehr belastend) vergeben. Auf Grundlage dieser Bewertungen ermittelten wir eine Rangfolge der Prozessschritte im Hinblick auf ihre Belastungsintensität, und zwar getrennt nach den beiden Befragungsgruppen (Experten und Unternehmen), um so Unterschiede und Gemeinsamkeiten ihrer Einschätzungen identifizieren zu können.

5.2.1 Einschätzungen der Experten und Expertinnen

Die Experten und Expertinnen empfinden die fehlende Harmonisierung der Entsenderegeln und -verfahren in der EU als besonders belastend. Nahezu alle Befragten bewerten die Belastungsintensität mit einer Punktzahl zwischen 8 und 10. Hier kommt vor allem zum Ausdruck, dass Unternehmen, die in verschiedene EU-Länder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer entsenden, mit einem erheblichen (Mehr-) Aufwand konfrontiert sind, der aus den z. T. sehr unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben und Verfahren resultiert (vgl. Abbildung 1).

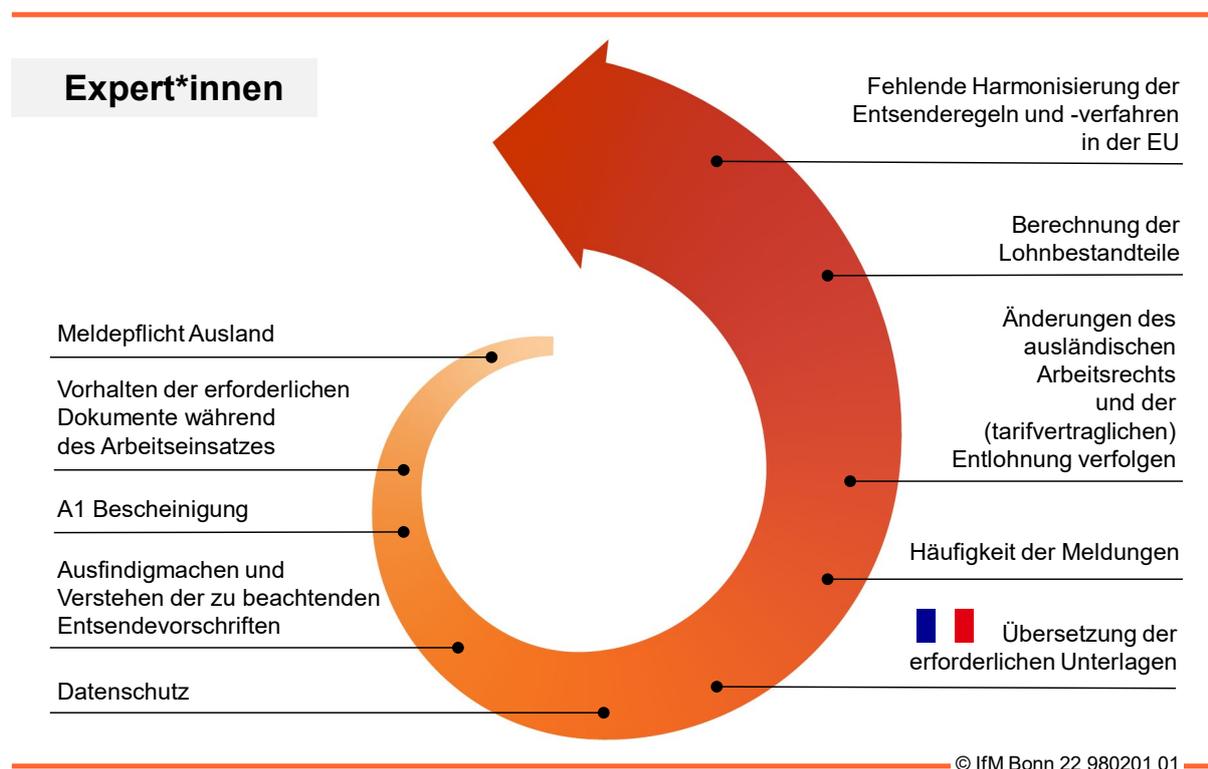
„Jedes Land hat sich seine eigene Lösung überlegt, seinen Datenkranz, den es an Informationen haben möchte, an Unterlagen, die vor Ort vorgehalten werden müssen.“ (Exp.)

Auch die Berechnung der Vergleichsansprüche der entsandten Beschäftigten in den Zielländern wird als herausfordernd empfunden, insbesondere seit Inkrafttreten der revidierten EU-Entsenderichtlinie im Jahr 2020. Die Experten schilderten uns anschaulich die Schwierigkeiten, mit denen die Unternehmen beim Ausfindigmachen und Anwenden der verschiedenen (tarifvertraglichen) Lohnregelungen konfrontiert sind; zumal es häufig unterschiedliche Regelwerke für die

einzelnen Regionen innerhalb es eines Landes gibt und Berufe anders strukturiert und eingruppiert werden als in Deutschland.

„Es gibt in Frankreich mehr als 200 Tarifverträge. Da kommen schon die französischen Unternehmen nicht mit zurecht. Alles in Französisch.“ (Exp.)

Abbildung 1: Bewertung der Belastungsintensität aus Sicht der Experten und Expertinnen



Quelle: Eigene Darstellung.

Des Weiteren können digitale Unterstützungstools zum Auffinden der richtigen Tarifverträge etwa in Frankreich nicht genutzt werden, da diese nur französischen Unternehmen mit spezifischer Betriebsnummer offenstehen. In den Niederlanden sind die Tarifverträge ebenfalls nur schwer auffindbar und in der Regel nur in niederländischer Sprache verfügbar. Außerdem werden dort z. B. Handwerksberufe anders definiert und eingruppiert als in Deutschland.

„Handwerk in den Niederlanden ist nicht gleich Handwerk hier. Zum Teil sind das ganz andere Tarifverträge und Lohngruppen, auch weil es dort Gesellen und Meister so nicht gibt. Das ist alles unendlich kompliziert.“ (Exp.)

In Österreich entfällt zwar das Sprachproblem, hier sind neben der korrekten Tarifierung auch spezifische Lohnbestandteile zu berücksichtigen, die in Deutschland nicht üblich sind (z. B. Höhenzulage, Schmutzzulage oder das

Lebensalter der Beschäftigten). Zudem muss ein und derselbe Arbeitnehmer mitunter unterschiedlich eingruppiert werden, je nachdem welche konkrete Tätigkeit er während der Entsendung ausübt.

„Wenn derselbe Mitarbeiter während eines Arbeitseinsatzes z. B. Elektroinstallationsarbeiten durchgeführt und bei einem zweiten Metallbauarbeiten, müssten für denselben Mitarbeiter zwei verschiedene aufwändige Vergleichsrechnungen durchgeführt werden (einmal für die Eingruppierung als Elektroinstallateur und das andere Mal als Metallbauarbeiter).“ (Exp.)

Das auf dem Laufenden bleiben bezüglich etwaiger Änderungen der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen im Zielland wird von den Expertinnen und Experten vor allem im Hinblick auf Frankreich und die Niederlande als sehr aufwändig und – ohne Rechtsbeistand – im Prinzip nicht erfüllbar beurteilt.

Mit der Häufigkeit der erforderlichen Meldungen ist nach Einschätzung der Expertinnen und Experten in allen drei Grenzregionen eine hohe Belastungsintensität verbunden. Negativ betroffen sind vor allem Unternehmen, die häufig und jeweils nur für kurze Einsatzzeiten (wechselnde) Beschäftigte entsenden.

„Wenn Mitarbeiter regelmäßig in die Niederlande fahren, dann müssen Sie im Zweifel jedes Mal eine Entsendemeldung vornehmen. Das ist dann schon sehr aufwändig.“ (Exp.)

„Ich kann nicht sagen: ‘Ich habe nächste Woche zwei Aufträge, und bestimmt nächsten Monat noch mal zwei. Die fasse ich vorab schon einmal zusammen‘.“ (Exp.)

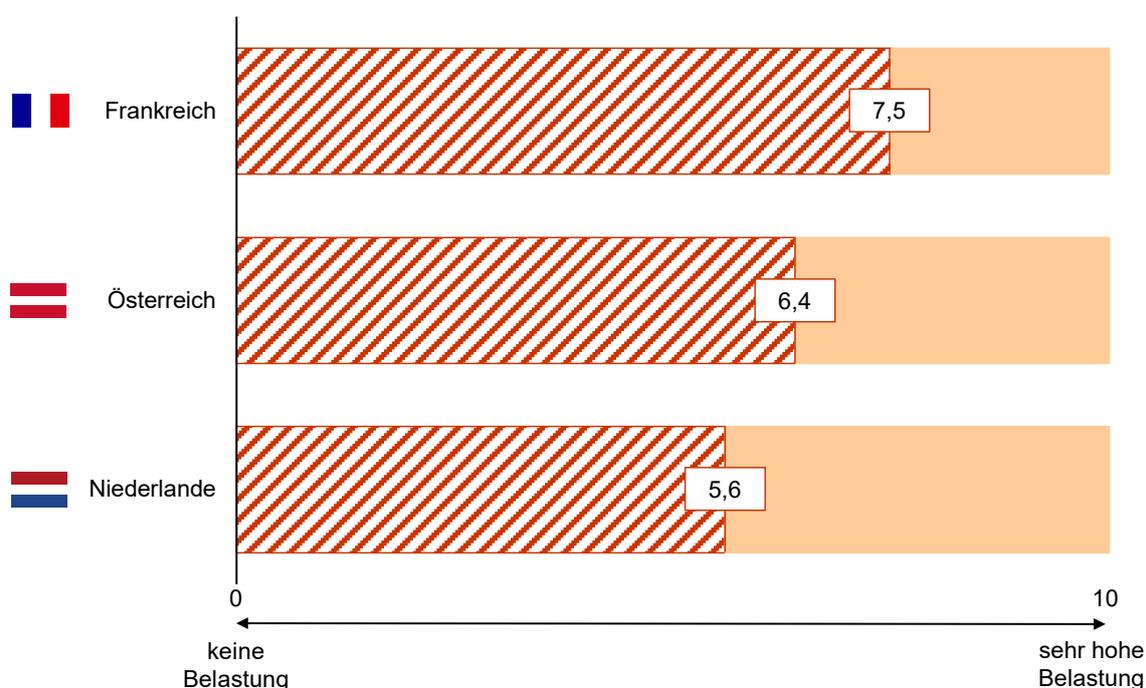
Dem Vorhalten der erforderlichen Dokumente während des Arbeitseinsatzes schreiben vor allem die Experten und Expertinnen aus der Grenzregion zu Österreich eine überdurchschnittlich hohe Belastungsintensität zu. Sie berichten, dass in Österreich vergleichsweise streng kontrolliert werde, ob alle erforderlichen Dokumente und Nachweise vorhanden sind. Während in Frankreich und den Niederlanden fehlende Unterlagen oftmals nachgereicht werden können, sei dies in Österreich häufig nicht der Fall.

Bildet man aus den Einschätzungen der Experten und Expertinnen für jedes Zielland einen Durchschnittswert der Belastungsintensität (vgl. Abbildung 2), so zeigt sich, dass die Befragten die bürokratischen Pflichten in Frankreich als am belastendsten beurteilen (Durchschnittswert in Höhe von 7,5), gefolgt von Österreich (6,4) und den Niederlanden (5,6). Tatsächlich teilten nahezu alle Befragten – auch wenn sie schwerpunktmäßig für andere Länder zuständig sind –

in unseren Gesprächen die Auffassung, dass Arbeitnehmerentsendungen nach Frankreich mit besonders hohen Bürokratielasten verbunden sind. Die Niederlande werden demgegenüber oftmals – mit Ausnahme des komplizierten Tarifvertragssystems – als Land mit eher pragmatischer Ausrichtung wahrgenommen.

*„Die Pragmatik der Niederländer ist schon so, dass sie halt sagen:
‘Wir wollen es nicht zu sehr verkomplizieren’.“ (Exp.)*

Abbildung 2: Durchschnittliche Belastungsintensität nach Zielländern – Bewertung aus Sicht der Experten und Expertinnen



© IfM Bonn 22 980201 10

Quelle: Eigene Darstellung.

Die relativ hohe durchschnittliche Belastungsintensität Frankreichs ist nach Ansicht der Befragten u. a. auf einige spezifische Sonderanforderungen zurückzuführen. Hierzu zählen u. a. das Erfordernis, die vorzuhaltenden Dokumente in die französische Sprache zu übersetzen, eine französischsprachige Kontaktperson zu benennen sowie im Baugewerbe für jeden entsandten Beschäftigten immer wieder neu eine Berufsidentifikationskarte („Carte BTP“) zu beantragen, die – im Gegensatz zu französischen Unternehmen – nur für einen einzigen (grenzüberschreitenden) Arbeitseinsatz gültig ist. Darüber hinaus werden auch das Auffinden und die Anwendung der zu beachtenden Arbeits- und Entsendevorschriften als besonders kompliziert bewertet. Viele der Befragten nehmen

insgesamt auch eine eher protektionistische Grundhaltung der französischen Politik wahr, die sich u. a. darin äußert, dass es wenig gesetzlich verankerte Ausnahmefälle gibt und seit langer Zeit in Aussicht gestellte Erleichterungen nicht umgesetzt werden. Dennoch sind die Befragten der Ansicht, dass sich die Abwehrhaltung nicht gegen Deutschland richte, da die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in beiden Ländern sehr ähnlich seien.

„In Frankreich, sobald Du einmal die Ländergrenze überschritten hast, egal was Du da machst, muss es gemeldet werden.“ (Unt.)

„Die Franzosen wollen ihren Markt schützen. Was Deutschland und Frankreich angeht, könnte man die Entsenderichtlinie streichen. Wir sind praktisch auf demselben Niveau. Deutschland ist nicht im Visier der französischen Regierung.“ (Exp.)

5.2.2 Einschätzungen der Unternehmen

Ebenso wie die Experten und Expertinnen kritisieren die befragten Unternehmen vor allem die fehlende Harmonisierung (vgl. Abbildung 3). Nicht nur kleine, auch mittlere und größere Unternehmen fühlen sich von der Vielzahl der unterschiedlichen Entsenderregeln und -verfahren in den EU-Mitgliedstaaten überfordert. Fast jedes der befragten Unternehmen bewertet diesen Aspekt mit einer „10“, also mit der höchsten Belastungsintensität.

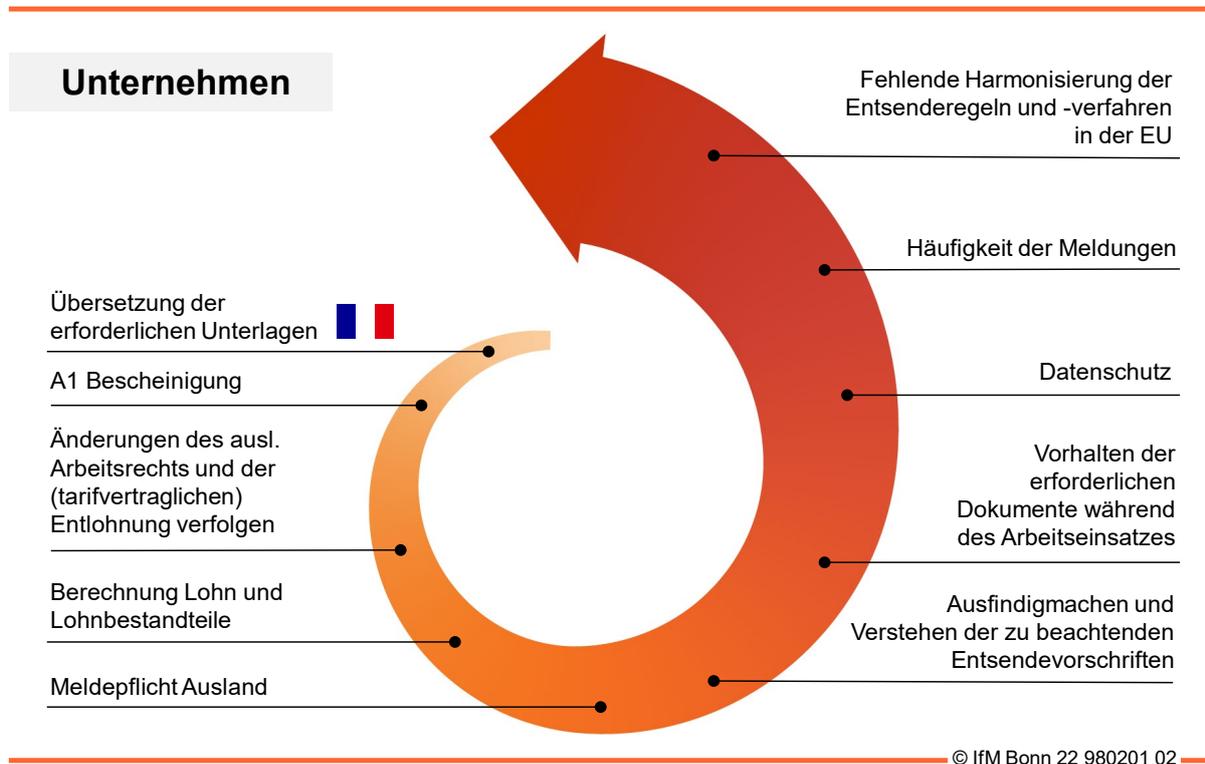
„Insgesamt sehr beschwerlich. Im Großen und Ganzen habe ich für Österreich und die Schweiz einen ganz guten Einblick. Aber los geht's dann in der Slowakei, in Rumänien, wo man dann schlichtweg keine Ahnung mehr hat.“ (Unt.)

„10 Punkte, eigentlich 100. Ich frage mich, wir sind in der EU, haben den Europäischen Binnenmarkt und dennoch... Es steht in keiner Relation.“ (Unt.)

Hohe Belastungen resultieren für die Unternehmen in allen Grenzregionen auch aus der Häufigkeit der erforderlichen Meldungen. Die Tatsache, dass im Allgemeinen für jede Dienstleistung und für jeden entsandten Arbeitnehmer immer wieder ein neues Meldeverfahren durchgeführt werden muss, ist für die Unternehmen ein großes Ärgernis, vor allem bei Entsendungen von kurzer Dauer. Belastend sind auch die häufig vorkommenden Änderungsmeldungen, etwa bei Krankheit von entsandten Beschäftigten oder wetterbedingten Änderungen der Entsendedauer.

„Ist der Mitarbeiter am Morgen krank, muss man sofort daran denken, ihn bei der Koordinationsstelle abzumelden. Man muss jeden Tag immer darüber nachdenken: ‘Muss ich da jetzt was melden oder nicht?’“ (Unt.)

Abbildung 3: Bewertung der Belastungsintensität aus Sicht der Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Vor allem in der Grenzregion zu Österreich, aber auch in der Grenzregion zu Frankreich beklagen sich die Unternehmen über den Umfang der bereitzuhaltenden Dokumente und die Schwierigkeit, dabei den Schutz der persönlichen Daten der entsandten Arbeitnehmer zu gewährleisten (wie etwa Gehaltsabrechnungen, Arbeitsverträge, Überweisungsbelege). Sie äußern Unverständnis darüber, dass derartig viele sensible Personendaten am Einsatzort – zumeist in einem Umschlag in Papierform – zur Verfügung gestellt werden müssen. Dies stehe auch in krassem Gegensatz zu den Anforderungen der Datenschutzgrundverordnung. Persönliche Unterlagen könnten nicht sachgemäß in einem Firmenwagen oder einer Werkzeugkiste aufbewahrt werden. Noch weitergehend hinterfragen einige Unternehmen auch die Eingabe personenbezogener Daten in die nationalen Meldeportale. Inwieweit diese im Hinblick auf den Datenschutz zuverlässig seien, könne nicht überprüft werden und vor allem wüssten auch die Beschäftigten nicht, wohin ihre Daten weitergeben werden.

*„Das sind schon einige Seiten. So 25, 30 Seiten (pro Beschäftigtem) sind es locker.“
(Unt.)*

„Das Thema Datenschutz ist völlig ausgehebelt. Eigentlich müsste ich immer erst eine Genehmigung des Mitarbeiters einholen.“ (Unt.)

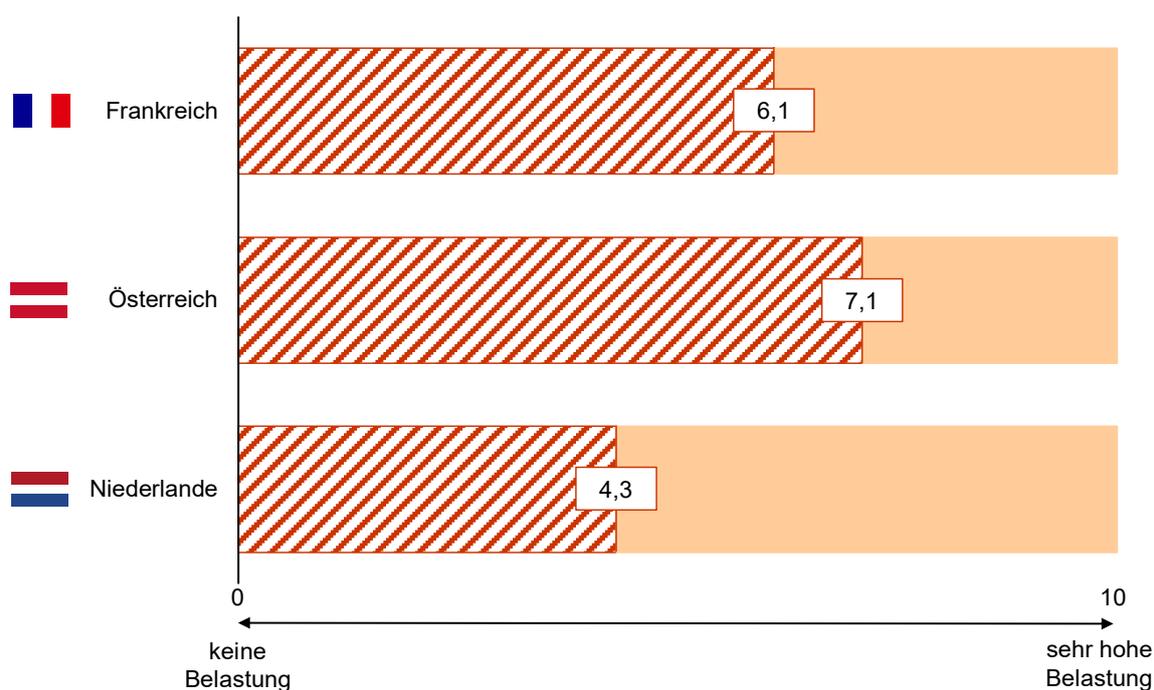
*„Warum muss ich die Meldung in Papierform nochmal mitgeben?
Und warum muss ich die Unterlagen Leuten mitgeben, die eventuell gar nicht befugt sind, die Daten zu haben.“ (Unt.)*

Auffällig ist, dass Unternehmen in der Grenzregion zu den Niederlanden den Themen Datenschutz und Umfang der vorzuhaltenden Dokumente eine deutlich geringere Belastungsintensität beimessen. Hier scheinen sich die Unternehmen häufig pragmatisch auf zentrale Unterlagen wie Meldebescheinigung und A1-Bescheinigung zu beschränken und weitere Unterlagen erst auf Nachfrage bereitzustellen, zumal die Kontrolleure in dieser Hinsicht als kulant eingeschätzt werden.

„Wir machen nur A1 und Meldebescheinigung. Rest auf Anfrage.“ (Unt.)

Nachrichtlich wird in Abbildung 4 analog zu Kapitel 5.5.1 die durchschnittliche Belastungsintensität nach Zielländern aus Sicht der befragten Unternehmen dargestellt. Der Vergleich der absoluten Werte hat in diesem Fall jedoch eine etwas eingeschränkte Aussagekraft, da die Charakteristika der befragten Unternehmen in manchen Bereichen recht unterschiedlich sind. Der hohe Durchschnittswert für Österreich wird z. B. dadurch beeinflusst, dass ein befragtes Unternehmen seine Entsendeaktivitäten aufgrund der hohen Bürokratiebelastung zum Befragungszeitpunkt bereits eingestellt hatte. Eines der in Frankreich tätigen Unternehmen nimmt demgegenüber die Unterstützungsleistungen eines professionellen Dienstleisters in Anspruch, wodurch die tatsächliche Bürokratiebelastung in einigen Bereichen geringer ausfällt.

Abbildung 4: Durchschnittliche Belastungsintensität nach Zielländern – Bewertung aus Sicht der Unternehmen



© IfM Bonn 22 980201 10

Quelle: Eigene Darstellung.

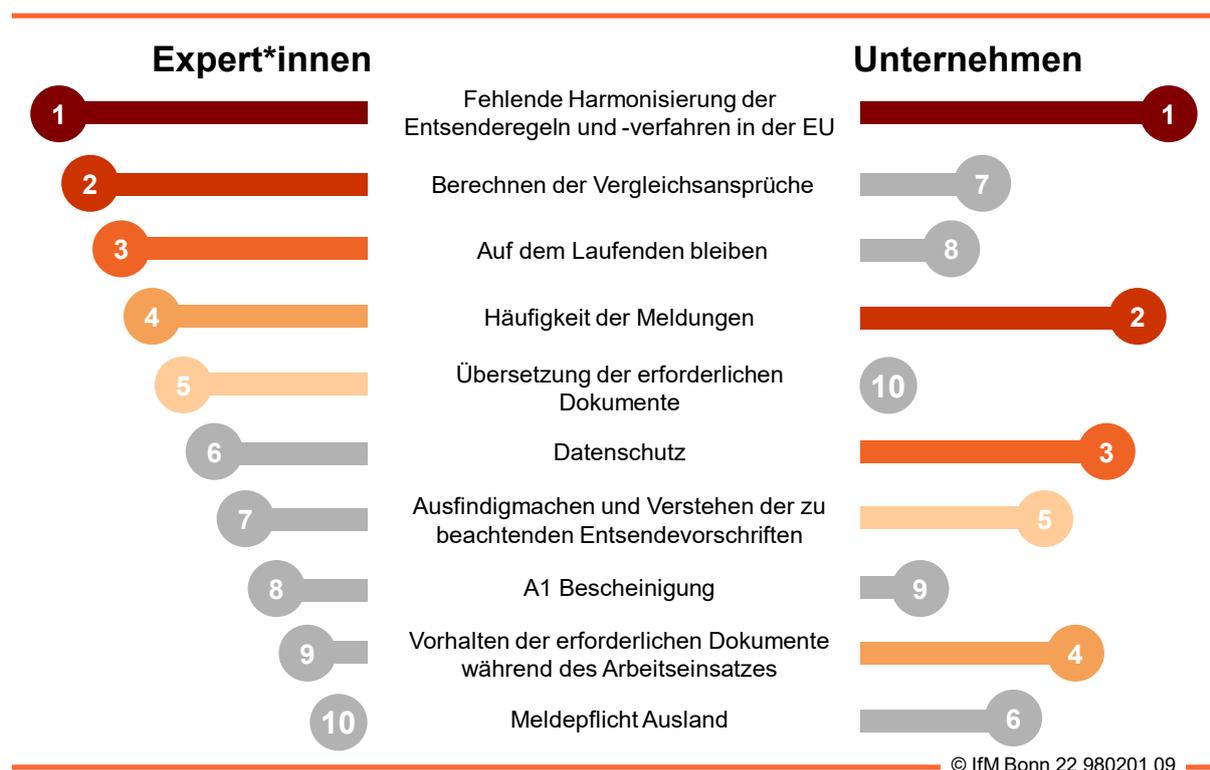
5.2.3 Vergleich der Bewertungen von Expertinnen und Experten sowie Unternehmen

Im Folgenden vergleichen wir die zuvor dargestellten Einschätzungen der Expertinnen und Experten mit denjenigen der Unternehmen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Expertinnen und Experten bei der Bewertung eher eine übergeordnete Perspektive einnehmen. Sie haben die Vielzahl der unterschiedlichen Unternehmen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich vor Augen und treffen daher stärker verallgemeinernde Aussagen. Die Einschätzungen der befragten Unternehmen beruhen demgegenüber primär auf ihren konkreten Erfahrungen, die stark von den jeweiligen Unternehmensspezifika beeinflusst werden (vgl. Kapitel 5.4).

Darüber hinaus gehen die Expertinnen und Experten bei der Bewertung der Belastungsintensität überwiegend davon aus, dass die Unternehmen vollständig rechtskonform agieren. Im Gegensatz dazu bewerten die Unternehmen den Aufwand oftmals unter Berücksichtigung einer – in der Praxis nicht selten vorkommenden – nur partiellen Befolgung aller Vorschriften. Durch den Vergleich der Einschätzungen beider Befragungsgruppen lassen sich so Anzeichen dafür

gewinnen, bei welchen Teilschritten die unternehmerische Praxis besonders stark von der geltenden Rechtslage abweicht. Aus diesem Grund ordnen wir die einzelnen Teilschritte in dem Vergleich entsprechend ihrer (abnehmenden) Bedeutung aus Sicht der Expertinnen und Experten an.

Abbildung 5: Belastungsintensität der Entsendung – Vergleich der Experten/Expertinnen und Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Vergleich der Bewertungen zeigt neben Gemeinsamkeiten auch einige wesentliche Unterschiede (vgl. Abbildung 5). Zunächst sind sich beide Gruppen darin einig, dass die größten Belastungen aus der fehlenden Harmonisierung der Entsenderegeln und -verfahren in der EU resultieren. Hier wird ein besonderer Handlungsbedarf gesehen, um die Unternehmen von übermäßiger Bürokratie zu befreien. Gleiches gilt in ähnlicher Weise für Belastungen, die sich aus der Häufigkeit der erforderlichen Meldungen ergeben.

Experten und Expertinnen stimmen mit den Unternehmen auch darin überein, dass sie die Belastungsintensität der administrativen Verwaltungsverfahren im engeren Sinne als vergleichsweise gering beurteilen. Sowohl die Beantragung der A1-Bescheinigung als auch die digitalen Meldeverfahren im Zielland lassen sich – wenn man einmal eine gewisse Routine gewonnen hat – relativ leicht bewältigen.

„Meldeverfahren sind lästig, (in der Summe) zeitaufwändig, aber letztlich mit etwas gewonnener Erfahrung und vorheriger Beratung machbar.“ (Unt.)

„Ich freue mich immer, wenn eine Meldung in die Niederlande kommt. Das geht immer schnell. Da würde ich sagen: pro Meldung nur zehn Minuten.“ (Unt.)

Nichtsdestotrotz belastet der aggregierte Zeitaufwand, der durch die Häufigkeit der Meldungen entsteht. Ferner sind die Unternehmen von Zeit zu Zeit auch mit Sonderkonstellationen konfrontiert (z. B. im Fall von Grenzpendlern im Kontext der A1-Bescheinigung), die größeren Informations- und Klärungsbedarf erfordern. Bei Entsendungen nach Frankreich wird außerdem die Beantragung der „Carte BTP“ als sehr aufwändig eingeschätzt. Für Unmut sorgt dabei auch die Ungleichbehandlung gegenüber französischen Unternehmen – was zudem als Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot der EU betrachtet wird.

Auffällige Unterschiede zwischen beiden Befragungsgruppen bestehen u. a. im Hinblick auf das „Berechnen der Vergleichsansprüche“, dem „auf dem Laufenden bleiben bezüglich möglicher Rechts- und Verfahrensänderungen“ sowie – bezogen auf Frankreich – hinsichtlich der „Übersetzung der erforderlichen Unterlagen“. Die Bewertungsunterschiede sind jedoch nicht darauf zurückzuführen, dass die Unternehmen die jeweiligen Teilschritte tatsächlich als deutlich weniger belastend einschätzen, sondern darauf, dass sie diese nicht oder nur partiell befolgen (so dass die effektive Belastungsintensität entsprechend geringer ausfällt).

Als zentralen Grund für diesen „autonomen Bürokratieabbau“ (vgl. Holz et al. 2019) nennen die Unternehmen den hohen Umsetzungsaufwand und die Unverhältnismäßigkeit der bürokratischen Erfordernisse. Die Unternehmen beklagen, dass z. B. das Durchführen der Vergleichsrechnungen mit einem extrem hohen Aufwand verbunden sei. Falls sie solche Berechnungen durchführten, würden sie in aller Regel feststellen, dass sie aufgrund des hohen Niveaus der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen in Deutschland nichts nachbessern müssen, d. h. keine Anpassungen etwa des Arbeitslohnes vornehmen müssen. Der hohe Berechnungsaufwand habe somit im Allgemeinen keinerlei praktische Konsequenzen. Angesichts der knappen unternehmerischen Ressourcen und der allgemein hohen Bürokratiebelastung gehen viele Unternehmen daher pragmatisch vor: sie verzichten auf die Vergleichsrechnungen oder führen diese nur überschlägig, bei der ersten Entsendung oder bei unklaren Fällen (z. B. der Entsendung von Auszubildenden oder Hilfskräften) durch.

„Die französischen Tarifverträge zu recherchieren, zu übersetzen und anzuwenden, ist ein Aufwand, der ist nicht händelbar. Zumal unsere Mitarbeiter in 99,9 % der Fälle mindestens das gleiche oder mehr verdienen als die französischen Tariflöhne.“ (Unt.)

*„Wir haben das nie gemacht, die einzelnen Gehälter zu vergleichen. Das kann man gar nicht. Wenn wir es machen würden, dann wäre es eine hohe Belastung, 9-10.“
(Unt.)*

„Mein gesunder Menschenverstand sagt mir, dass es bei dieser Richtlinie nicht um einen Maschinenbauer geht, der hier 23 € pro Stunde verdient. Und der wird ja auch nicht geholt, weil er billiger ist, sondern weil er ein Spezialist ist.“ (Unt.)

Des Weiteren verzichten die Unternehmen oftmals auch deshalb auf aufwändige Vergleichsrechnungen, weil ihre Erfahrung zeigt, dass die Kontrollbehörden im Allgemeinen zwar die Vollständigkeit von wichtigen Dokumenten wie A1- und Meldebescheinigung, Lohn- und Gehaltszettel prüfen, aber selbst auch keine detaillierte Überprüfung der korrekten (tariflichen) Entlohnung vornehmen.

Wie oben erwähnt, zeigen die Unternehmen auch in anderen Bereichen häufig ein pragmatisches und am Maßstab der Verhältnismäßigkeit orientiertes Vorgehen:

„Wir hoffen einfach, dass wir mit den Informationen oder mit dem Kenntnisstand, den wir aktuell haben, gut aufgestellt sind. Man hat so viele andere Themen, wo man auf dem Laufenden sein muss. Das lassen wir etwas links liegen.“ (Unt.)

„(Französische Übersetzungen) Machen wir nicht. Nur auf Anfrage. Sonst könnten wir alles in 30 Sprachen übersetzt vorliegen haben. Unser Verband hat uns damals auch davon abgeraten.“ (Unt.)

„Für Österreich müsste ich ja u. a. die aktuelle Lohnabrechnung, die letzten drei Monate und auch Stundenzettel mitgeben. Das machen wir nicht. Da lasse ich es drauf ankommen. Das ist eine bewusste Entscheidung.“ (Unt.)

5.3 Belastungswirkungen auf die Geschäftstätigkeit

Die Expertinnen und Experten sowie Unternehmen wurden ebenfalls danach befragt, inwiefern die Entsendevorgaben Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit der Unternehmen haben (vgl. Abbildung 6). Nach Einschätzung beider Gruppen ergeben sich negative Wirkungen der Bürokratie vor allem im Hinblick auf die Einschränkung der unternehmerischen Flexibilität. Dies ist besonders

kritisch, da ein wesentlicher Wettbewerbsvorteil kleiner und mittlerer Unternehmen gerade in ihrer hohen Reaktions- und Anpassungsgeschwindigkeit begründet ist. Spontane Entsendungen, z. B. im Fall einer kurzfristig erforderlichen Reparatur beim Kunden, seien für die Unternehmen kaum möglich, wenn sie alle erforderlichen Regeln und Verfahren einhalten wollen.

„Wenn man es korrekt macht, dann sind wir in unserer Flexibilität eingeschränkt. Dienstleistung heißt bei uns ja oft Störungsbeseitigung, und da ist oft Flexibilität gefordert und die wird möglicherweise ausgebremst.“ (Unt.)

„In unserer kleinen Betriebsgröße müssen wir dynamisch und schnell sein. Gibt es bei einem Kunden eine Störung, überlegen wir schon manchmal: Schmeiße ich jetzt den Riemen auf die ganze Entsendung oder machen wir das auf dem kleinen Dienstweg und melden es gar nicht, was ja nicht korrekt wäre.“ (Unt.)

Abbildung 6: Belastungswirkungen auf die Geschäftstätigkeit



© IfM Bonn 22 980201 04

Quelle: Eigene Darstellung.

Eindrucksvoll schilderten uns aber auch mehrere Unternehmen, vor allem aus dem Maschinenbau, dass sie sich auch bei kurzfristigen Entsendungen bemühen, zumindest die A1- und Meldebescheinigungen zu beantragen und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor Grenzübertritt auf ihr Smartphone zu senden, wenn sie sich bereits auf dem Weg zum Kunden befinden. Erfahrene

Unternehmen, die in anderen Bereichen durchaus pragmatisch vorgehen, aber grundsätzlich „guten Willens“ sind, haben intern oftmals Checklisten und eingespielte Routinen entwickelt, um ihren Beschäftigten zumindest die beiden o. g. Bescheinigungen bzw. den Nachweis ihrer Beantragung mit auf den Weg zu geben.

„Da kann es schon mal passieren, dass der Mitarbeiter bei einem Schadensfall sofort losfährt. Währenddessen richten wir die Papiere her und senden sie ihm (bis zum Grenzübertritt) auf sein Handy. Das sind schon Belastungen, weil wir auch nicht unbegrenzt Personal zur Verfügung haben.“ (Unt.)

Unter fast allen Unternehmen besteht aber Konsens, dass bei wichtigen (Notfall) Einsätzen die Kundenbedürfnisse im Zweifel Priorität haben. Es gibt jedoch auch Unternehmen, für die kurzfristig erforderliche Einsätze keine größere Bedeutung haben und die deshalb auch nicht wesentlich durch die Entsendebürokratie in ihrer Flexibilität eingeschränkt sind, z. B. Malerbetriebe mit längerem Auftragsvorlauf.

Die übrigen (potenziellen) Auswirkungen „Kontrollen / Sanktionen / Geldstrafen“, Beeinträchtigung der „preislichen“ bzw. „nicht-preislichen Wettbewerbsfähigkeit“ sind nachgelagert, wobei die Expertinnen und Experten diesen Aspekten im Allgemeinen eine höhere Bedeutung beimessen als die Unternehmen. Hier kommt wiederum zum Ausdruck, dass die Expertinnen und Experten eher eine übergeordnete, verallgemeinernde Perspektive einnehmen. Demgegenüber sind die diesbezüglichen Aussagen der von uns befragten Unternehmen weniger repräsentativ für die Gesamtheit aller Unternehmen, da mit Ausnahme eines befragten Unternehmens alle Unternehmen weiterhin Entsendungen vornehmen („Survivor-Bias“). Aufgrund dessen ist anzunehmen, dass sie die diskutierten negativen Auswirkungen der Entsendevorschriften tendenziell als weniger einschneidend wahrnehmen.

Auch finanzielle Risiken infolge von Kontrollen und Sanktionen können die Unternehmen bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen beeinträchtigen. Vor allem Unternehmen, die in Teilbereichen pragmatisch vorgehen, fühlen sich angesichts möglicher hoher Geldbußen mitunter wie unter einem Damoklesschwert stehend. Die Geldstrafen sind zwar in Frankreich und den Niederlanden laut Aussage der Unternehmen recht hoch, allerdings würden dort auch nur relativ wenig Kontrollen durchgeführt – und wenn, dann vor allem in der Bauwirtschaft und anderen Branchen mit erhöhtem Betrugspotenzial. Selbst

wenn Kontrollen durchgeführt werden, werden die französischen und die niederländischen Kontrolleure als gesprächsbereit wahrgenommen.

„Da sind die Franzosen nicht so streng. Sie sagen, gut, wenn eine Kontrolle ist, haben Sie 14 Tage Zeit mindestens, das nachzuliefern.“ (Unt.)

„Die Niederländer sind da sehr gesprächsbereit, wenn man sagt: ‘Ich kann das nachliefern’, wenn etwas von den Unterlagen nicht sofort zugänglich ist. Die Kontrolleure sind immer sehr pragmatisch. Es sei denn, man tritt ihnen auf die Füße, dann sind sie alles andere als pragmatisch und setzen relativ stark ihre Regelungen durch.“ (Exp.)

Demgegenüber sind die Kontrollbehörden in Österreich nach Einschätzung sowohl der Experten und Expertinnen als auch der Unternehmen vergleichsweise weniger kooperativ. Sie kontrollierten relativ häufig und streng, vor allem im Baubereich. Im Hinblick auf den Maschinen- und Anlagenbau wurde für alle drei betrachteten Grenzregionen der Eindruck geäußert, dass Unternehmen aus Deutschland im Allgemeinen deutlich weniger kontrolliert würden als z. B. Unternehmen aus osteuropäischen Ländern.

„Ich will mal so sagen: Ein deutscher Maschinenbauer, der in Lothringen eine Maschine montiert. Da wird keine Überwachungsbehörde auf die Idee kommen, dass wir den Mindestlohn unterschreiten.“ (Exp.)

Der Aufwand zur Erfüllung der bürokratischen Anforderungen verursacht Kosten, die u. U. die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Entsendeunternehmen im Vergleich zu den Unternehmen im Zielland verringern können. Inwiefern dies tatsächlich der Fall ist, hängt von verschiedenen Faktoren ab und kann von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich sein (vgl. Kapitel 5.4). Für den Großteil der von uns befragten Unternehmen spielt die Beeinträchtigung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit keine wesentliche Rolle; u. a. weil ihre Wettbewerbsvorteile eher auf hoher Qualität und hohem Kundennutzen beruhen und der Preis oftmals nicht das entscheidende Kriterium ist.

Aus ihrem weiteren Blickwinkel, der eine Vielzahl unterschiedlicher (Entsende-) Unternehmen umfasst, weisen Experten und Expertinnen vor allem in der deutsch-französischen Grenzregion darauf hin, dass es eine ganze Reihe von (kleineren) Unternehmen in ihrer Region gebe, die sich in ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit tatsächlich nachhaltig beeinträchtigt sehen und die deshalb

ihre grenzüberschreitenden Dienstleistungen einstellen oder gar nicht erst aufnehmen.

„Wenn sich bis zu 50 % der Handwerker und kleinen Unternehmen vom Frankreich-Geschäft verabschieden, kann man sagen: (die Beeinträchtigung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit) hat eine große Rolle gespielt.“ (Exp.)

Auch die nichtpreisliche Wettbewerbsfähigkeit kann durch den bürokratischen Aufwand beeinträchtigt sein; etwa wenn Unternehmen in der flexiblen Erbringung von Dienstleistungen beim Kunden eingeschränkt werden. Da jedoch der Großteil der Unternehmen Wege findet, mit den Beeinträchtigungen der Flexibilität umzugehen, sehen Expertinnen und Experten sowie Unternehmen in diesem Bereich keine wesentlichen Negativwirkungen.

5.4 Einflussfaktoren auf die wahrgenommene Bürokratiebelastung

Wie stark ein Unternehmen die mit der Arbeitnehmerentsendung verbundenen bürokratischen Anforderungen als belastend wahrnimmt, hängt im Einzelfall von dem Zusammenspiel vieler verschiedener Einflussfaktoren ab. Die hier dargestellten Einflussfaktoren sind nicht immer trennscharf und bedingen sich zum Teil gegenseitig.

- Einflussfaktor: Unternehmensgröße

Auch wenn für jeden entsandten Beschäftigten eine A1-Bescheinigung angefordert werden muss und diese dann auch auf den ausländischen Meldeportalen registriert werden müssen, haben kleine Unternehmen einen relativ höheren Aufwand als große Unternehmen.

„Ein Anlagenbauer, der 100 Beschäftigte hat, hat jemand in einer (speziellen) Abteilung sitzen, der ihm das macht. Aber wir haben 23 Mitarbeiter. Ich habe dieses Jahr eine Großbaustelle in Österreich und nächstes Jahr vielleicht eine in Spanien. Ja, und dann fangen wir wieder von vorne an.“ (Unt.)

Bürokratie bindet finanzielle und persönliche Ressourcen. Da der Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse häufig Fixkostencharakter hat, ist die Belastung in kleineren Unternehmen höher, weil sie auf geringere Produktionsmengen verteilt werden muss (vgl. Icks/Weicht 2023). Es ist auch davon auszugehen, dass größere Unternehmen eigene Abteilungen haben, die sich mit Entsendungen beschäftigen. Die dort beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen über entsprechendes Fachwissen, das sie regelmäßig

aktualisieren. Zudem haben sie in der Regel ein größeres Auftragsvolumen, das den Aufwand und die Kosten relativiert, die mit der Entsendung verbunden sind. Bei kleineren Unternehmen beschäftigt sich häufig der Geschäftsführer oder die Geschäftsführerin mit diesem Thema. Das wiederum reduziert das Zeitbudget der Unternehmensleitung für die originäre Unternehmertätigkeit. Zudem fallen für kleine Unternehmen aufgrund der häufig geringen Anzahl an Aufträgen weitere administrative Kosten wie Such- und Informationskosten stärker ins Gewicht als für große Unternehmen.

- Einflussfaktor: Häufigkeit der Aufträge

Eine große Rolle spielt die Häufigkeit und Regelmäßigkeit, mit der Unternehmen ihre Beschäftigten ins Ausland entsenden.

„Ich kenne mich damit aus und weiß, was ich machen muss, weil ich pro Woche 20 Meldungen habe.... Komplizierter wird es, wenn ich keine regelmäßigen Entsendungen habe, sondern halt: Die letzte Meldung war vor drei Monaten. Wie war das noch? Gibt es Updates? Muss ich etwas ändern?“ (Unt.)

Insbesondere die erstmalige Entsendung oder die Wiederaufnahme der Entsendeaktivität nach längerer Abstinenz führt bei den Unternehmen zu großer Unsicherheit, welche Vorschriften sie befolgen müssen. Je häufiger sie grenzüberschreitend tätig sind, desto sicherer sind sie im Umgang. Gerade für kleine Unternehmen, die weniger Aufträge ausführen, ist die Beschäftigung mit dem Thema Entsendung immer wieder eine Herausforderung.

„Aber wenn ich an das bürokratische Monster denke, dann ist es schon sehr schwer. Also für einen Auftrag nach Österreich zu fahren, das rentiert sich nicht. Da ist ja der ganze Aufwand viel zu groß. Wenn man ständig drüben wäre und Anschlussaufträge hätte, dann würde sich das vielleicht rechnen. Aber für einzelne Aufträge ist es zu aufwändig.“ (Unt.)

- Einflussfaktor: Wirtschaftsbereich

Ebenfalls relevant ist die Branche, in der das Unternehmen tätig ist. Handelt es sich um einen Wirtschaftsbereich, der häufiger durch Fehlverhalten aufgefallen ist, wie z. B. die Bau- oder Fleischindustrie, gelten hier striktere Bedingungen als in Bereichen, die in der Vergangenheit eher unauffällig waren. Zudem sind sie in der Regel von bürokratieentlastenden Ausnahmen ausgenommen. Bürokratischer Mehraufwand kann sich auch aus der spezifischen Berufsgruppe

ergeben. So haben z. B. technische Berufe wie Elektriker häufig aufwändigere (gewerberechtliche) Auflagen zu erfüllen als andere Berufsgruppen.

Auch das Dienstleistungsportfolio der Unternehmen spielt eine Rolle. Handelt es sich um ein Unternehmen, das spezifische Produkte und Dienstleistungen anbietet, wird sich der Auftrag aus dem Ausland eher lohnen, als wenn das Unternehmen in einem scharfen Preiswettbewerb steht. So ist bei einer spezifischen Dienstleistung eine Kostenüberwälzung auf die Kunden / Auftraggeber leichter möglich als bei eher unspezifischen Standardleistungen wie z. B. im Baugewerbe.

„Wir produzieren sehr hochpreisige Maschinen, eher im siebenstelligen Bereich. Der After Market preist das irgendwo ein. Die haben einen Pauschalpreis und dann tackern die das da rein für 1.000 € oder so. Das fällt in der Gesamtsumme ja nicht auf.“ (Unt.)

- Einflussfaktor: Erfahrung

Mit der Dauer der Entsendetätigkeit entwickeln die Unternehmen eine Routine, die die Umsetzung der bürokratischen Anforderungen erleichtert.

„Nach einer gewissen Zeit, weißt du eigentlich, was du zu tun hast“ (Unt.)

Das Erfahrungswissen, das mit der Häufigkeit und Regelmäßigkeit der Entsendungen wächst, erleichtert auch die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die Unternehmen die bürokratischen Anforderungen erfüllen. Wie schätzen die Unternehmen die Wahrscheinlichkeit ein, kontrolliert zu werden? Ist es notwendig, bereits mit dem Grenzübertritt alle erforderlichen Unterlagen und Dokumente beizubringen, oder weiß das Unternehmen, dass die Unterlagen bei einer Kontrolle auch nachgereicht werden können?

„Das ist dann auch so die Erfahrung, die es über die Jahre gibt. Da wird man merken, was wird denn kontrolliert, was ist wichtig, worauf kommt es an und wo kann der Betrieb aber selber auch ein bisschen den Arbeitsaufwand reduzieren.“ (Exp.)

- Einflussfaktor: Entscheidungsautonomie

Die Unternehmen räumen sich in unterschiedlichem Ausmaß einen gewissen Bewertungs- und Handlungsspielraum bei der Erfüllung der bürokratischen Erfordernisse ein. Während ein Teil der Unternehmen strikt rechtskonform agiert und im Zweifel bei großer Bürobelastung eher die Entsendetätigkeit einstellt,

gehen andere Unternehmen einen pragmatischen Weg und setzen die entsenderelevanten Anforderungen nur in dem Umfang um, wie sie es im Rahmen einer Abwägung von Aufwand und Nutzen für angemessen und verhältnismäßig erachten.

„Also da muss ich ganz ehrlich sagen: die ganze Reparatur dauert vier Stunden, da kann ich keine aufwändige Recherche der Tariflöhne betreiben. Ich muss ja immer auch ein bisschen Nutzen und Aufwand sehen. Da muss ich dann halt einmal sagen: ‘Das machen wir jetzt.’“ (Unt.)

Diese Vorgehensweise ist bei vielen Unternehmen auch in anderen Kontexten der Bürokratiebelastung zu beobachten. Sie praktizieren einen „autonomen Bürokratieabbau“ häufig dann, wenn sie die administrative Belastung durch Vorschriften und rechtliche Regelungen als unverhältnismäßig und unzumutbar empfinden (vgl. Holz et al. 2019).

- Einflussfaktor: Unterstützende Organisationen

Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftsverbände und Wirtschaftsförderungen unterstützen die Entsendeunternehmen u. a. durch Informationsveranstaltungen, Beratungsgespräche und das Bereitstellen von Informationen über ihre jeweiligen Webseiten. So bieten z. B. die Kammern eine Grundberatung über die allgemeinen Anforderungen, die die Unternehmen bei einer Arbeitnehmerentsendung erfüllen müssen. Aber auch Detailfragen können über Einzelberatungen geklärt werden. So wird z. B. bei Bedarf die Vorgehensweise der Meldeplattform SIPSI und der Carte BTP praxisnah vermittelt, indem die Registrierung gemeinsam vorgenommen wird.

Einige Kammern bieten ebenfalls Unterstützung für die komplexe Lohnberechnung an. Andere Kammern agieren als One-Stop-Shop für die Arbeitnehmerentsendung. Hier sind alle Leistungen, die diese Thematik betreffen, gebündelt in einer Abteilung. Ebenso können sich Unternehmen auf elektronischen Informationsplattformen, wie z. B. dem bayerischen Dienstleistungskompass, über die rechtlichen Anforderungen bei der Erbringung grenzüberschreitender Dienstleistungen informieren.¹⁰

¹⁰ Abrufbar unter: <https://international.bihk.de/laenderinformationen/dienstleistungskompass.html>

Die befragten Unternehmen kennen diese Angebote und nehmen sie sehr gern in Anspruch.

*„Ohne die Unterstützung der HWK wäre das noch deutlich schwieriger.
Die Beratung durch die Kammer ist sehr hilfreich für unser Unternehmen.“ (Unt.)*

6 Folgewirkungen der Bürokratiebelastung

6.1 Reaktionsweisen der Unternehmen

Die Reaktionsweisen der Unternehmen auf die bürokratischen Anforderungen sind sehr vielfältig und nicht eindeutig determiniert. Sie ergeben sich aus dem Zusammenwirken der verschiedenen o. g. Einflussfaktoren, die in den Unternehmen jeweils unterschiedlich ausgeprägt sind. Auf Basis der geführten Fachgespräche wird im Folgenden kurz dargestellt, welche grundlegenden Reaktionsweisen der Unternehmen hierbei zu unterscheiden sind. Dies geschieht unter Ausklammerung der betrügerischen „schwarzen Schafe“, die nicht unmittelbar Gegenstand dieser Studie sind.

Trotz umfangreicher Informations- und Sensibilisierungskampagnen der Wirtschaftskammern und Verbände existiert weiterhin eine Gruppe von (kleineren) Unternehmen, die keine Kenntnis von den Entsendevorschriften und -verfahren haben und diese bei der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentsendung daher auch nicht beachten.

„Es gibt sicherlich eine Reihe von Unternehmen, die sich da nach wie vor überhaupt keine Gedanken machen, das vielleicht auch immer noch nicht wissen und dementsprechend auch nichts melden.“ (Exp.)

„Manche Unternehmen rufen an und sagen, sie hätten gehört: Jetzt muss man in Frankreich etwas machen. Seit sieben Jahren muss man da etwas machen. Also trotz unserer ganzen Kampagnen in der Presse etc., wenn sie einen Auftrag haben und kontrolliert werden, dann sind sie ganz überrascht.“ (Exp.)

Für andere, in unmittelbarer Grenznähe ansässige Unternehmen ist die Grenze in ihrer Wahrnehmung – nicht zuletzt infolge des Europäischen Binnenmarktes und der Personenfreizügigkeit („Schengen-Abkommen“) – quasi nicht existent. Ob eine Dienstleistung in Köln oder Venlo oder etwa in Bad Reichenhall oder Salzburg erbracht wird, macht für diese Unternehmen keinen Unterschied und ist normales Tagesgeschäft (was für sich genommen für den Erfolg und die große Bedeutung der grenzüberschreitenden regionalen Integration in der EU spricht). Ein anderer Teil der Unternehmen ist sich vage bewusst, dass es Entsendevorschriften gibt, kümmert sich aber nicht näher darum und fährt fort, Beschäftigte formlos über die Grenze zu entsenden, wie sie dies schon immer getan haben.

„Einige Unternehmen sagen: ‘Haben wir die letzten zehn Jahre so gemacht. Nie was passiert’. – So etwas machen Unternehmen; war schon immer so.“ (Exp.)

Zur Häufigkeit des Nicht-Befolgens der Entsendevorschriften aus Unkenntnis oder „Nachlässigkeit“ können die befragten Expertinnen und Experten keine genauen Angaben machen. Es ist jedoch von einer nicht zu vernachlässigenden Anzahl entsprechender Unternehmen auszugehen.

Die große Mehrheit der Unternehmen, die die Entsendevorschriften kennen, befürworten nach Ansicht unserer Gesprächspartner/innen die grundsätzliche Zielsetzung der Entsenderichtlinie, Lohn- und Sozialdumping zu vermeiden und faire Arbeitsbedingungen für entsandte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen zu gewährleisten.

„Die meisten Unternehmen verstehen, dass es wirklich darum geht, Lohndumping, Ausbeutung usw. zu verhindern. Und sie sind ja auch mit diesen ganzen Regelungen grundsätzlich einverstanden, dass wirklich gesunde Löhne gezahlt werden und dergleichen. Weil sie das auch wettbewerbsfähiger macht.“ (Exp.)

„Wir sind in der EU. Wir wollen Schwarzarbeit verhindern. Jeder soll am gleichen Ort das Gleiche verdienen. Ist alles schön und gut, aber mit dieser Bürokratie machen sie eigentlich viel mehr kaputt, als dass es dient.“ (Unt.)

Bei Unternehmen, die Kenntnis von den Entsendevorschriften haben, lassen sich grundsätzlich zwei konträre Reaktionsweisen unterscheiden: zum einen die Einstellung bzw. starke Reduzierung der Entsendeaktivitäten und zum anderen das (weitgehende) Befolgen bzw. das „sich arrangieren“.

Die erste Reaktionsweise – Einstellung bzw. starke Reduzierung – wird gewählt, wenn der bürokratische Aufwand aus Sicht der betreffenden Unternehmen prohibitiv hoch ist und die „Schwelle zur Unangemessenheit“ überschritten hat (vgl. Holz et al. 2019). Das kann bedeuten, dass es für das Unternehmen nicht (mehr) wirtschaftlich ist, Arbeitnehmer zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung zu entsenden – etwa weil das Auftragsvolumen im Verhältnis zu den Bürokratiekosten zu gering ist und somit nur geringe oder keine Gewinnbeiträge erwirtschaftet. Darüber hinaus kann eine (weitgehende) Einstellung auch deshalb erfolgen, weil die Opportunitätskosten der einzusetzenden Unternehmensressourcen zu hoch sind – etwa weil im Inland lukrative Aufträge mit geringerem Bürokratieaufwand bedient werden können. Schließlich können auch eher „psychologische Kosten“ und Unmut eine wesentliche Rolle für die Einstellung oder

starke Reduzierung spielen. Einige Unternehmerinnen und Unternehmer haben unter den als widrig und wirtschaftsunfreundlich empfundenen Bedingungen schlicht keine Lust, grenzüberschreitend tätig zu sein.

„(Die Entsendung) ist nicht nur zu umständlich und teuer.

Die haben auch keine Lust mehr, so zu arbeiten, die wollen das nicht mehr.“ (Exp.)

„Ich habe das vorher immer so gemacht, mehrere Mitarbeiter für die Baustelle zu melden. Und wenn dann einer ausgefallen ist, war das egal. Nun muss ich bei einem Wechsel der Mitarbeiter oder Baustopp, die Mitarbeiter wieder neu melden.

Das war dann so die Zeit, wo wir uns ausgeklinkt haben.“ (Unt.)

„Die Abschreckungswirkung von diesen (Bürokratieanforderungen) als Ganzes, dass man einfach sagt: ‘Okay, dann machen wir es halt nicht‘.“ (Exp.)

Insbesondere in der deutsch-französischen Grenzregion scheint laut Einschätzung unserer Gesprächspartner/innen ein beträchtlicher Teil der Unternehmen mit der Einstellung bzw. Reduzierung der Arbeitnehmerentsendung auf die Bürokratiebelastung zu reagieren. Dies bestätigen auch einige in der Region durchgeführte Umfragen. So ergab eine von der IHK Südlicher Oberrhein im Jahr 2022 durchgeführte Befragung, dass 10 % der teilnehmenden Unternehmen über eine Einstellung ihrer Frankreich-Geschäfte nachdenken; 30 % wollen diese reduzieren (vgl. IHK Südlicher Oberrhein 2023). Ähnliche Ergebnisse liefert auch eine aktuell noch laufende Befragung der Handwerkskammer der Pfalz (2023).

Daneben gibt es jedoch auch eine große Gruppe von Unternehmen, die den Umfang ihrer grenzüberschreitenden Entsendungen und Dienstleistungen letztlich nicht reduziert. Wie groß darunter der Anteil der Unternehmen ist, die sich dabei vollständig und dauerhaft rechtskonform verhalten (können), ist strittig.

„Durch die Akquise eines Auftrags in Frankreich ist das Thema Entsendung jetzt erstmalig thematisiert worden bei uns im Unternehmen. Und wir wollen es natürlich auch gut machen. Dann kam der Kontakt mit der Handwerkskammer zustande, die uns da toll unterstützt.“ (Unt.)

„Der Großteil der Firmen will alles korrekt machen. Die wollen alle keinen Ärger. Und dann gibt es auch noch sehr aktive Unternehmen, die machen alles und sichern sich drei oder vier Mal ab. Es gibt eine ganz große Zahl, die nichts verkehrt machen wollen, die auch keinen Sozialabbau anstreben.“ (Exp.)

„Ich würde gerne ein Unternehmen kennenlernen, das das alles macht und zu 100%.“ (Unt.)

Eine andere Teilgruppe, die die Arbeitnehmerentsendung ebenfalls nicht reduziert, arrangiert sich auf die eine oder andere Weise mit den bürokratischen Anforderungen. Für diese Unternehmen ist das grenzüberschreitende Auslandsgeschäft zu wichtig, als dass sie sich durch die aus ihrer Sicht oftmals unverhältnismäßigen Bürokratievorgaben davon abhalten lassen würden.

„Wir reduzieren unsere Dienstleistung nicht. Wir reduzieren praktisch den Aufwand dafür durch kreative Lösungen in alle Richtungen.“ (Unt.)

„Wir haben jetzt eine attraktive Anfrage aus Frankreich. Da wollen wir nicht nein sagen, nur wegen der Bürokratie.“ (Unt.)

Die Anpassungs- und Bewältigungsstrategien dieser Unternehmen umfassen oftmals verschiedene Formen des „autonomen Bürokratieabbaus“ (vgl. Kapitel 5.2.3), (halb-) legale Umgehungsaktivitäten und auch vollständig legale Ausweichmaßnahmen. Vor allem der pragmatische Umgang mit den bürokratischen Erfordernissen und das selektive Befolgen scheint in allen drei Grenzregionen vergleichsweise weit verbreitet zu sein. Viele Unternehmen, die die Grundintention der Entsenderichtlinie befürworten und auch guten Willens sind, die bürokratischen Vorschriften zu erfüllen, sehen sich nicht in der Lage, diese mit vertretbarem, angemessenem Aufwand vollständig zu befolgen und zweifeln auch an der Notwendigkeit einiger bürokratischer Vorgaben. Aufwand und Nutzen stehen in ihrer Sicht oftmals in keinem angemessenen Verhältnis, etwa wenn für zweistündige Reparaturarbeiten der gleiche bürokratische Aufwand erforderlich ist wie für eine zweiwöchige Entsendung. Sie sehen sich quasi dazu gedrängt, eigenständig einen Ziel-Mittel-Vergleich bzw. eine Abwägung zwischen Aufwand und Nutzen vorzunehmen, die es in dieser Form in den gesetzlichen Grundlagen (bislang) nicht gibt.

„Wir haben uns bei der HWK qualifiziert, machen immer wieder diese Seminare, hören uns Neuigkeiten (rechtliche Änderungen) an, sind im Dienstleistungsregister eingetragen. All das machen wir schon. Aber ich ziehe halt dann irgendwann einmal einen Schlussstrich und sage: ‘Das geht jetzt einfach zu weit’.“ (Unt.)

Je nach spezifischer Konstellation bzw. konkretem Entsendungsfall kann ein unterschiedliches Vorgehen zum Tragen kommen, wobei die Unternehmen häufig eine Risikoabwägung vornehmen.

„Wir haben vor drei Jahren entschieden: Wie gehen wir mit dem Thema um? In einigen Ländern gehen wir das Risiko ein und nehmen keine Entsendemeldung vor, was wir aber ganz sicher in der Schweiz und Frankreich nicht tun würden.“ (Unt.)

Auch die legalen Umgehungs- und Ausweichaktivitäten¹¹ der Entsendeunternehmen sind recht vielschichtig und umfassen z. B.:

- Gründung einer eigenen Tochtergesellschaft im Zielland,
- Kooperation mit spezialisierten Dienstleistern im Zielland,
- Anlernen und Qualifizierung von Beschäftigten des Kundenunternehmens im Zielland, damit diese die Dienstleistung eigenständig ausführen,
- Kooperation mit freiberuflichen Dienstleistern aus Deutschland, die im Zielland für das eigene Unternehmen Dienstleistungen erbringen,
- Dienstleistungen im Zielland werden nur durch den Unternehmer bzw. die Unternehmerin erbracht (keine Meldepflicht),
- Verstärkte Nutzung der Digitalisierung, um physische Dienstleistungen zu ersetzen (Fernwartung, „predictive maintenance“, „digital services“ etc.).

Der weit verbreitete pragmatische Umgang der Unternehmen mit den bürokratischen Anforderungen und die Suche nach Ausweich- und Umgehungsmaßnahmen deuten nach Einschätzung vieler Gesprächspartner darauf hin, dass hinsichtlich der Ausgestaltung der bürokratischen Vorgaben größerer Revisionsbedarf besteht. So wünscht sich nicht nur ein Unternehmer

„...eine Lösung, wo sich alle rechtskonform verhalten können und sich nicht irgendwelche Ausweichstrategien ausdenken müssen.“ (Unt.)

6.2 Folgewirkungen bei (potenziellen) Kunden und Auftraggebern

Insbesondere in der deutsch-französischen Grenzregion spüren Kunden und Auftraggeber den zunehmenden Rückzug deutscher Unternehmen. Für französische Verbraucherinnen und Verbraucher, die in der Grenzregion zu Deutschland leben, ist es mittlerweile äußerst schwierig, Handwerker auf der deutschen Seite des Rheins zu finden, die bereit sind, ihre Dienstleistungen

¹¹ Eine Unternehmerin wies in diesem Zusammenhang auf einen bislang wenig beachteten Aspekt hin. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter würden aufgrund zeitlich eng getakteter familiärer Verpflichtungen Entsendungen und der längeren Abwesenheit von zu Hause zunehmend kritischer gegenüberstehen. Die Unternehmen müssten daher auch aus diesem Grund nach Maßnahmen suchen, die die Arbeitnehmerentsendung partiell ersetzen können.

grenzüberschreitend anzubieten (vgl. Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V. 2020).

„Französische Kunden haben bereits vor drei Jahren (vor der Corona-Krise) bemängelt, dass keine deutschen Handwerker mehr beauftragt werden können.“ (Exp.)

Trotz der hohen wirtschaftlichen Verflechtung in der deutsch-österreichischen Grenzregion spürt man auch in Österreich in bestimmten Branchen bzw. Regionen mitunter einen Rückgang der grenzübergreifenden Geschäftstätigkeit. Dieser scheint jedoch im Ganzen tendenziell geringer ausgeprägt zu sein als in der deutsch-französischen Grenzregion. So gibt es auch unter den befragten Experten und Expertinnen – in Abhängigkeit von ihrer regionalen und branchenmäßigen Zuständigkeit – vereinzelt unterschiedliche Wahrnehmungen.

„Es gibt eine fühlbare Betroffenheit. Unternehmen mit guter Auftragslage lehnen Aufträge wegen der hohen bürokratischen Mehrkosten in Österreich ab.“ (Exp.)

„In der Region Oberbayern/Tirol sind die Vorschriften nicht der große Hemmschuh. Jemand, der einen Auftrag aus Österreich bekommt, kann und wird ihn annehmen. Aufgeräumte Betriebe schaffen das.“ (Exp.)

Für die deutsch-niederländische Grenzregion lagen unseren Gesprächspartnern kaum konkrete Anhaltspunkte für mögliche Negativwirkungen der bürokratischen Vorschriften auf Kunden und Auftraggeber vor. Dennoch könne es in Teilbereichen Einschränkungen geben, weil auch viele (Handwerks-) Unternehmen in dieser Grenzregion derzeit über einen hohen Auftragsbestand verfügen und zugleich unter Fachkräftemangel und Materialengpässen leiden. Aufgrund dessen könne es in manchen Fällen durchaus zu längeren Wartezeiten oder auch Absagen auf Kundenanfragen kommen. Die Bürokratie spiele dabei jedoch nicht die zentrale Rolle.

„Die Firmen, die vor der Meldepflicht in den Niederlanden gearbeitet haben, arbeiten nach wie vor dort. Allerdings ist im Handwerk momentan das Bedürfnis nach ausländischen Baustellen ohnehin etwas geringer.“ (Exp.)

6.3 Folgewirkungen für die Grenzregion und den Binnenmarkt

Die bürokratischen Hürden im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitnehmerentsendung können (negative) Folgewirkungen entfalten, die deutlich über die zuvor beschriebenen einzelbetrieblichen Wirkungen hinausgehen. In welchen Bereichen und wie stark sie auftreten, hängt wesentlich davon ab, wie die

bürokratischen Vorschriften und Verfahren in den jeweiligen Grenzregionen bzw. EU-Mitgliedstaaten konkret ausgestaltet sind und wie die Unternehmen darauf reagieren.

Aus unseren Fachgesprächen haben wir wesentliche Folgewirkungen u. a. in den drei Bereichen „Internationalisierung“, „EU-Binnenmarkt / Regionale grenzüberschreitende Integration“ sowie „Rechtstaatlichkeit“ abgeleitet, die wir im Folgenden kurz skizzieren.

Im Bereich „Internationalisierung“ beschränkt die Regulierung der Arbeitnehmerentsendung das wirtschaftliche Potenzial des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels in der EU. Dieser hat in den vergangenen Jahrzehnten – nicht zuletzt aufgrund des technologischen Fortschritts, der die Handelbarkeit von Dienstleistungen erhöht – eine starke Expansion erlebt (vgl. Breinlich 2018). Vor allem auch die geographische Nähe begünstigt den grenzüberschreitenden Austausch von Dienstleistungen (vgl. Head/Mayer 2014). Während Handelshemmnisse für den Warenhandel in der EU sukzessive abgebaut wurden, wurden sie jedoch im Dienstleistungshandel eher aufgebaut, so dass hier noch großes Potenzial für weitere Wohlfahrtsgewinne gesehen wird (vgl. Felbermayr et al. 2018). Zu dessen Erschließung kann auch eine revidierte Ausgestaltung der Arbeitnehmerentsendung wichtige Beiträge leisten.

In ihrer gegenwärtigen Form beschränken die bürokratischen Lasten der Arbeitnehmerentsendung auch das wirtschaftliche Internationalisierungspotenzial in den Grenzregionen. Der Export von Waren und Dienstleistungen in die benachbarte ausländische Grenzregion ist oftmals der erste Schritt im Internationalisierungsprozess von Unternehmen. Den Grenzregionen kommt daher auch eine „Sprungbrettfunktion“ für die Internationalisierung bei (vgl. Kranzusch/Holz 2013). Diese wird durch den hohen bürokratischen Aufwand für die Arbeitnehmerentsendung nicht unwesentlich beeinträchtigt. Vor allem Neueinsteiger, die erstmalig Dienstleistungen jenseits der Grenze anbieten möchten, sind mit einer relativ hohen Markteintrittshürde konfrontiert. Nicht selten durchlaufen solche Unternehmen einen längeren Abwägungsprozess, ob sie die zusätzlichen bürokratischen Hürden wirklich auf sich nehmen möchten. Es besteht dabei die Gefahr, dass ein Teil dieser (potentiell) wachstumsstarken Unternehmen aufgrund nicht-wettbewerbsbezogener Markteintrittshindernisse in ihrem Entwicklungsprozess zurückgehalten werden.

„Zu Anfang habe ich damals auch gedacht: ‘Willst Du den ganzen Aufwand betreiben?’ Und da habe ich aber auch gesagt: ‘Enschede ist so eine große

Stadt direkt vor der Tür und man darf sich diesem großen Markt im Grunde nicht entziehen.‘ Es ist gut, dass wir es damals so gemacht haben, weil mittlerweile sind es fast alles Selbstläufer.“ (Unt.)

Eine Beschneidung des (regionalen) Internationalisierungspotenzials ergibt sich ferner auch dadurch, dass Unternehmen, die ihre Entsendeaktivitäten aufgrund der Bürokratielasten eingestellt haben, im Fall ihrer Wiederaufnahme mit hohen (Wieder-) Eintrittshürden konfrontiert sind.

„Die Hürden für einen erneuten Markteintritt sind mit Sicherheit hoch. Man muss sich den Kunden- und Lieferantenstamm wieder aufbauen; schauen, ob sich die rechtlichen Regelungen verändert haben etc. Das wäre mit einem erheblichen Informationsaufwand verbunden.“ (Unt.)

Negative Folgewirkungen in dem Bereich „EU-Binnenmarkt / Regionale grenzüberschreitende Integration“ beziehen sich u. a. auf die regionale wirtschaftliche Kooperation und die Wahrnehmung der EU. Die Europäische Union und der Europäische Binnenmarkt sind in der Vorstellung vieler Menschen – auch der Unternehmerinnen und Unternehmer – gemeinhin mit der Idee der Freizügigkeit, der grenzüberschreitenden Kooperation und der gemeinsamen Erschließung von Innovations- und Diversitätspotenzialen verbunden. Im Kontrast dazu stehen die zunehmenden und vielfach als unverhältnismäßig beurteilten Bürokratielasten der Arbeitnehmerentsendung. Diese werden oftmals als Rückschritt im Integrationsprozess wahrgenommen. Für nicht wenige Unternehmen und regionale Stakeholder geht von ihnen eine negative Signalwirkung aus, und zwar dergestalt, dass grenzüberschreitende Dienstleistungen, Kooperation und Austausch möglicherweise gar nicht wirklich erwünscht seien.

„Die Kollegen aus Straßburg wollen eine Plattform aufbauen, um die Zusammenarbeit von deutschen und französischen Unternehmen zu fördern. Dieses Entsendegesetz stoppt diese Entwicklung.“ (Exp.)

„Wir müssen zusammenarbeiten, von einem Land zum anderen reisen, Sitzungen halten, Montage machen, Forschung und Entwicklung machen. Wir brauchen das. Das bringt die Region voran. Und da brauchen wir nicht solche bürokratischen Hürden.“ (Exp.)

„Deutlich vereinfachen. Das würde auch ein anderes Bild der EU abgeben. Die EU wird ja immer als einheitlicher Wirtschaftsraum verkauft und für Waren ist es ja auch ok. Aber wir erkennen in zahlreichen Gesprächen erhebliche Missstimmung.“ (Exp.)

Die Unternehmen können nicht nachvollziehen, warum in einem einheitlichen Binnenmarkt jeder Mitgliedstaat unterschiedliche Vorschriften und Verfahren erlassen hat und warum von der Europäischen Kommission keine sichtbaren, ziel-führenden Harmonisierungsanstrengungen unternommen werden.

„Die Betriebe sagen alle: ‘Wir haben doch die EU, wir sind doch in einem harmonisierten Markt. Warum ist das alles so kompliziert?’ Wenn man da eine Vereinfachung hinbekäme, würde das die Wertschätzung für die EU enorm steigern.“ (Exp.)

Atmosphärische Spannungen, die die grenzüberschreitende Kooperation belasten, können darüber hinaus auch dann entstehen, wenn Unternehmen in einem Teil der Grenzregion mehrheitlich der Auffassung sind, dass sie beim Grenzübertritt mit höheren Bürokratielasten sowie schärferen Kontrollen und Strafen konfrontiert sind als Unternehmen aus dem anderen Teil der Grenzregion. Dieser Aspekt wurde z. B. mehrmals von Unternehmerinnen und Unternehmern aus der deutsch-französischen sowie der deutsch-österreichischen Grenzregion genannt.

„Ich weiß nicht, ob es im Umkehrschluss von Österreich nach Deutschland genauso schwierig ist. Ich habe immer das Gefühl, dass die Österreicher mehr kontrollieren als bei uns. Ich habe das Gefühl, dass wesentlich mehr Firmen mittlerweile von Österreich zu uns überkommen als umgekehrt.“ (Unt.)

Negative Folgewirkungen in dem Bereich „Rechtstaatlichkeit“ sind auf den ersten Blick u. U. weniger offensichtlich. Für die EU-Mitgliedsländer als freiheitlich verfasste Rechtsstaaten sollte es kein Dauerzustand sein, dass ein großer Teil der Unternehmen, obwohl sie guten Willens sind, über einen längeren Zeitraum bürokratische Vorschriften nicht mit angemessenem Aufwand erfüllen können bzw. diese als realitätsfern und unsinnig beurteilen. Verantwortlich agierende Unternehmen, die in vielen anderen Bereichen wichtige gesellschaftliche Beiträge erbringen (vgl. Schlepphorst et al. 2022), wollen in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtslage agieren können und nicht zu Umgehungs- und Ausweichhandlungen gedrängt werden. Die Stimmungslage bei vielen betroffenen Unternehmen ist aktuell oftmals durch Überforderung, Unmut und Enttäuschung gekennzeichnet. Nicht zuletzt um der Politik- und Bürokratieverdrossenheit entgegenzuwirken, sind nach Ansicht unserer Gesprächspartner/innen deutliche Vereinfachungen notwendig.

Die Ausgestaltung der entsenderechtlichen Vorschriften und Verfahren erfolgt in einem komplexen wirtschafts- und sozialpolitischen Spannungsfeld, in dem

wichtige Rechts- und Schutzgüter wie der Schutz der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen und der Zugang zum EU-Dienstleistungsmarkt gegeneinander abgewogen werden müssen. Einvernehmlich definierte Ziele können dabei mit unterschiedlichen Mitteln, die jeweils mit unterschiedlichen Belastungsintensitäten verbunden sind, erreicht werden. In diesen Abwägungsprozess sollten u. a. auch die oben skizzierten Folgewirkungen mit einbezogen werden.

7 Bürokratiebelastung der Arbeitnehmerentsendung nach Deutschland aus niederländischer Perspektive

7.1 Entsendungsbezogene bürokratische Anforderungen

Niederländische Unternehmen, die einen Arbeitnehmer oder eine Arbeitnehmerin nach Deutschland oder in ein anderes EU-Land entsenden, müssen im Allgemeinen – unabhängig von der entsendebezogenen Meldepflicht – im Inland eine A1-Bescheinigung („A1-verklaring voor sociale verzekeringspremies aanvragen“) beantragen. Diese wird in der Praxis häufig nicht nur für eine Entsendung, sondern für einen längeren Gültigkeitszeitraum ausgestellt. Die Beantragung erfolgt über die Online-Plattform des Sozialversicherungsträgers für die niederländischen Volksversicherungen (SVB; Sociale Verzekeringsbank). Neben personenbezogenen Daten der eingesetzten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind Angaben zur Sozialversicherung sowie die Kopie eines gültigen Ausweises erforderlich.

Darüber hinaus sind auch die entsenderechtlichen Vorschriften und Meldepflichten in Deutschland zu erfüllen. Informationen hierzu sowie die erforderlichen Formulare finden sich auf dem Zoll-Informationportal in deutscher und englischer Sprache.¹² Zur Wahrung gleicher und angemessener Arbeitsbedingungen müssen Entsendeunternehmen je nach Branche Anforderungen nach Maßgabe des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG), des Mindestlohngesetzes (MiLoG), und des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) erfüllen. Die nach Deutschland entsandten Beschäftigten müssen mindestens nach dem dort geltenden gesetzlichen Mindestlohn bezahlt werden.¹³ Darüber hinaus haben sie Anspruch auf weitere Lohnbestandteile wie z. B. spezielle tarifliche Mindestlöhne, Zulagen und Urlaubsgeld, soweit diese gesetzlich oder in allgemeinverbindlichen Tarifverträgen vorgeschrieben sind.

Der Umfang der Meldepflichten ist abhängig von der jeweiligen Wirtschaftsbranche. Entsprechend eines risikobasierten Ansatzes („Targeted Approach“) beschränkt sich die Meldepflicht nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz auf Unternehmen aus bestimmten, als eher risikoträchtig eingeschätzten Wirtschafts-

¹² Abrufbar unter: https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Anmeldungen-bei-Entsendung/Anmeldung/anmeldung_node.html (Zoll 2023).

¹³ Seit dem 1. Oktober 2022 beträgt der gesetzliche Mindestlohn 12 € brutto pro Arbeitsstunde.

bereichen.¹⁴ Eine Meldepflicht kann sich ferner auch aus dem Mindestlohngesetz für Unternehmen aus bestimmten Branchen ergeben, die in § 2a Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz (SchwarzArbG) aufgeführt sind.¹⁵ Als weitere Entlastung für die meldepflichtigen Branchen nach dem Mindestlohngesetz sind von der Meldepflicht u. a. Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen ausgenommen, deren verstetigtes regelmäßiges Brutto-Monatsentgelt der letzten zwölf vollen Monate die Summe von 2.784 € überschreitet (vgl. § 1 Abs. 1 Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung (MiLoDokV)). Unternehmen, für die sowohl nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz als auch nach dem Mindestlohngesetz keine Meldepflicht besteht, sind somit von der Entsendebürokratie (weitgehend) entlastet.

Meldepflichtige Unternehmen der gelisteten Branchen müssen ihre nach Deutschland entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Hilfe des digitalen Meldeportals-Mindestlohn anmelden.¹⁶ Die Meldung kann in deutscher, englischer oder französischer Sprache vorgenommen werden. Für sechs weitere Sprachen gibt es Ausfüllhilfen, allerdings nicht für Niederländisch. Die Anmeldung muss u. a. biographische Daten der entsandten Beschäftigten und des verantwortlich Handelnden enthalten sowie Angaben zu Branche, Beginn, Dauer und Ort der Beschäftigung in Deutschland (vgl. Zoll 2023). Der Anmeldung ist eine Versicherung beizufügen, in der das Entsendeunternehmen erklärt, dass es die Mindestarbeitsbedingungen nach Maßgabe des AEntG bzw. des MiLoG einhält. Führt das Entsendeunternehmen in Deutschland Tätigkeiten aus, die zu einem zulassungspflichtigen Handwerk gehören, muss es bei der örtlich zuständigen Handwerkskammer als Qualifikationsnachweis zusätzlich eine schriftliche Dienstleistungsanzeige vornehmen. Diese ist deutschlandweit ein Jahr gültig.

Verstöße gegen (formelle) entsendungsbezogene Vorschriften können als Ordnungswidrigkeit mit Geldbußen von bis zu 30.000 € geahndet werden. Bei Verstößen gegen wesentliche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen können

¹⁴ Z.B. Bauhauptgewerbe, Fleischwirtschaft, Elektrohandwerke aber auch Pflegedienstleistungen sowie Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen. Zoll (2023) enthält eine vollständige Auflistung der betreffenden Branchen.

¹⁵ Hierzu zählen z. B. Auf- und Abbau von Messen und Ausstellungen, Baugewerbe, Fleischwirtschaft, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe, Gebäudereinigungsgewerbe, Logistikgewerbe, Wach- und Sicherheitsgewerbe. Zoll (2023) enthält eine vollständige Auflistung der betreffenden Branchen.

¹⁶ Abrufbar unter: <https://www.meldeportal-mindestlohn.de> (Zoll 2023b).

Geldbußen im Umfang von bis zu 500.000 € verhängt werden. Geldbußen von mehr als 200 € werden in das Gewerbezentralregister eingetragen. Unternehmen, die mit einer Geldbuße von wenigstens 2.500 € belegt worden sind, können zeitweise von der Teilnahme am Wettbewerb um öffentliche Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsaufträge ausgeschlossen werden (vgl. Zoll 2023a).

7.2 Entwicklung der Bürokratie im Zeitablauf

Der risikobasierte Ansatz des deutschen Entsenderechts hat maßgeblich dazu beigetragen, dass niederländische Unternehmen – soweit sie nicht zu bestimmten Risikobranchen gehören – weitgehend von bürokratischen Lasten im Kontext der Arbeitnehmerentsendung entlastet wurden.

Für die übrigen Entsendeunternehmen hat sich der erforderliche Bürokratieaufwand aus Sicht der niederländischen Befragten im Zeitablauf schrittweise erhöht, wenngleich auch verschiedene Einzelmaßnahmen partiell für Entlastung gesorgt haben.

Die entsenderechtlichen Erfordernisse waren vielen niederländischen Unternehmen lange Zeit nur wenig bekannt und wurden auch von den deutschen Behörden nicht streng durchgesetzt.

“Burdens have increased since 2015. Until then we had no notification. We never did notifications before.” (Exp.)

“Several years ago, it was only an A1. That was enough. And we didn’t have to use a portal. Now it has increased, not only for Germany, but also for the other countries.” (Unt.)

“Rules have always been in place, but they were poorly enforced.” (Exp.)

Mit der verpflichtenden Nutzung des digitalen Meldeportals hat sich für die meldepflichtigen Unternehmen einerseits der bürokratische Aufwand erhöht, da der höhere Formalisierungsgrad die Eingabe umfangreicherer und vollständiger Informationen erfordert. Andererseits werden digitale Verwaltungsverfahren von niederländischen Unternehmen grundsätzlich positiv bewertet, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie in ihrem Heimatland ein höheres Maß an Verwaltungsdigitalisierung gewohnt sind.

“It became (both) more formalized and easier because of the electronic system. Now, you are supposed to answer all the fields. Before, you made the notification on paper and maybe you completed some of the points and left out others.” (Exp.)

“In 2015, we started with fax notification. They had to send the notification through fax. That was strange. I think a lot has improved since then.” (Exp.)

Mit der bis Ende Juli 2020 umzusetzenden Reform der EU-Entsenderichtlinie verschärften sich die Anforderungen an die niederländischen Entsendeunternehmen. Die Ausweitung der von den Unternehmen zu garantierenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen erhöhte die Komplexität der Arbeitnehmerentsendung, die für viele (kleinere) Unternehmen schwer zu überschauen ist. So suchen insbesondere kleinere niederländische Unternehmen mittlerweile häufig bei Beratungsinstitutionen um Unterstützung nach.

“There are some smaller companies who think it’s way too complex and they use a specific advisor or an intermediate who helps them with that kind of stuff.” (Exp.)

Demgegenüber sind andere Experten der Meinung, dass nach der Reform des Entsenderechts zwar einige Regelungen hinzugekommen sind, die wahrgenommene Belastung aber eher darin besteht, dass nunmehr stärker auf die Umsetzung der Regelungen geachtet würde.

“Since the revision of the posting of workers directive there aren’t a lot more extra rules in place. We simply pay more attention to enforcing them.” (Exp.)

Eine Reduzierung des „operativen“ Bürokratieaufwands konnte für viele Unternehmen dadurch erzielt werden, dass das deutsche Meldeportal im Zeitablauf nutzerfreundlicher ausgestaltet wurde. So können Entsendeunternehmen z. B. einmal eingegebene Daten nunmehr unkompliziert auch für Folgemeldungen verwenden.

“You can retrieve employee data you had put in the portal before. Translations are better, frequently asked questions... So, it really became better.” (Exp.)

Insgesamt zählt das deutsche Entsendesystem im europäischen Vergleich nach Ansicht der befragten niederländischen Expert/innen und Unternehmen gegenwärtig zu denjenigen mit einer relativ geringen Belastungsintensität.

*“Compared to other EU-countries, posting bureaucracy in Germany is acceptable.”
(Unt.)*

7.3 Belastungsintensität der administrativen Teilschritte der Arbeitnehmerentsendung

Meldepflichtige niederländische Unternehmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nach Deutschland (und in andere EU-Mitgliedstaaten) entsenden möchten, müssen grundsätzlich verschiedene Teilschritte durchlaufen, die in unterschiedlichem Ausmaß mit bürokratischen Belastungen verbunden sind. Im Kontext unserer halbstandardisierten Fachgespräche haben wir sowohl die niederländischen Expert/innen als auch die Unternehmer/innen gebeten, die Belastungsintensität der erforderlichen Teilschritte für Unternehmen ihres jeweiligen Wirtschaftssektors zu bewerten. Für die Bewertung haben wir eine Skala von 0 (gar nicht belastend) bis 10 (sehr belastend) vorgegeben. Im Folgenden stellen wir die Befragungsergebnisse getrennt nach Expert/innen und Unternehmen dar. Die Befragungsergebnisse geben Hinweise, in welchen Bereichen primärer wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht.

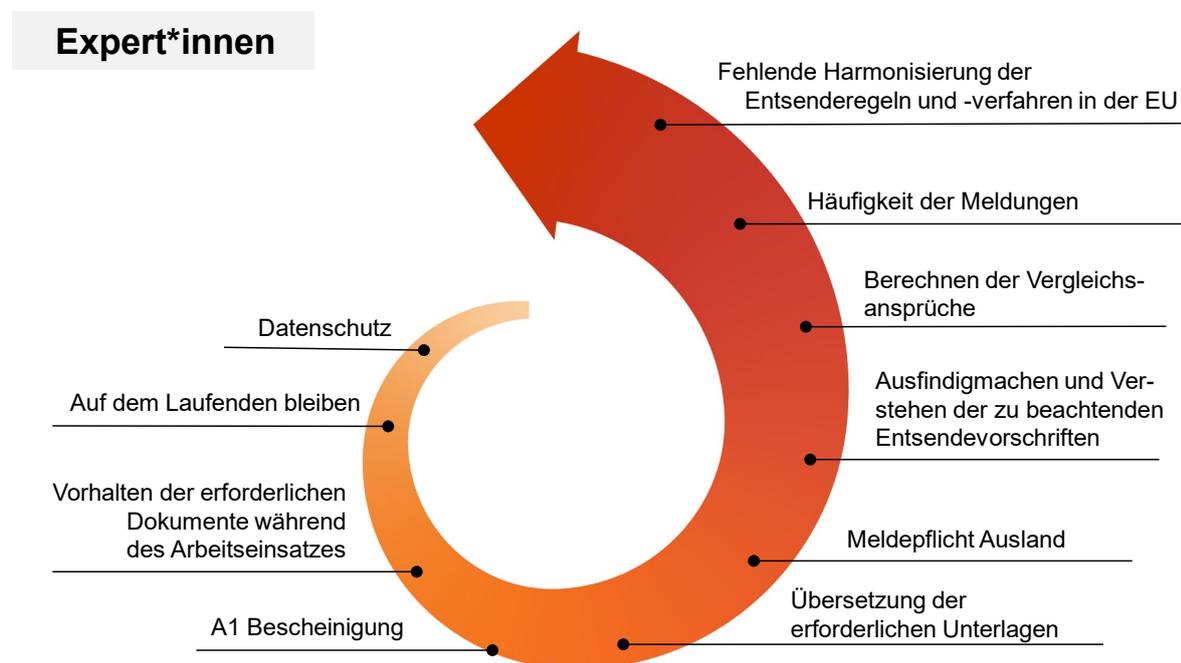
7.3.1 Einschätzungen der niederländischen Experten und Expertinnen

Zunächst ist festzuhalten, dass die Verbandsvertreter/innen den deutschen risikobasierten Ansatz – aus Unternehmensperspektive – als sehr positiv bewerten. Der „Targeted Approach“ beschränkt die Meldepflicht im Kontext der Arbeitnehmerentsendung auf Unternehmen aus bestimmten – als risikoträchtig eingeschätzten – Wirtschaftsbranchen. Unternehmen, die nicht diesem definierten Kreis angehören, werden somit von bürokratischen Anforderungen (weitgehend) entlastet.

*“It’s good in the German system, that you only target sectors that are high risk.”
(Exp.)*

Die nachfolgend dargestellten Experteneinschätzungen zur Belastungsintensität beziehen sich daher auf Unternehmen, die nicht von der Meldepflicht ausgenommen sind. Für diese Unternehmen sind vor allem vier konkrete Teilschritte mit besonders hohen bürokratischen Belastungen (zwischen 9,75 und 7,75) verbunden, während die übrigen Teilschritte nur mittlere oder eher vernachlässigbare Belastungswirkungen aufweisen (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Bewertung der Belastungsintensität aus Sicht der niederländischen Experten und Expertinnen



© IfM Bonn 22 980201 01

Quelle: Eigene Darstellung.

Die größte Belastungswirkung geht nach Einschätzung der Expertinnen und Experten von der fehlenden Harmonisierung der Entsenderegeln und -verfahren in der EU aus. Unternehmen, die Arbeitnehmer in mehrere EU-Länder entsenden, sind aufgrund der großen Unterschiedlichkeit der Regelungen und Verfahren mit einem potenzierten Bürokratieaufwand konfrontiert, der hohe finanzielle, zeitliche und Personal-Ressourcen bindet und diese der eigentlichen unternehmerischen Tätigkeit entzieht. In diesem Bereich sehen die Expertinnen und Experten zugleich großen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf. Ziel müsse es sein, die Unternehmen einerseits von unnötigem bürokratischem Aufwand zu entlasten und andererseits die Vorteile des Europäischen Binnenmarktes respektive der Dienstleistungsfreiheit in höherem Maße freizusetzen.

*“Every EU Member State has its own system and its own procedure.
It could be so much easier.” (Exp.)*

Ein hoher Bürokratieaufwand resultiert darüber hinaus aus der Häufigkeit der erforderlichen Meldungen. Werden z. B. Arbeitnehmer innerhalb eines Projekts mehrmals – mit zeitlichen Unterbrechungen – entsandt, müsse jedes Mal eine neue Meldung vorgenommen werden. Ebenso müssten in der Unternehmens-

praxis häufig vorkommende Änderungen der entsandten Personen (z. B. aufgrund von Krankheit) oder der Entsendedauer (z. B. längere oder kürzere Arbeitseinsätze) mit einer neuen Meldung separat angezeigt werden. Für einige Unternehmen kann das bedeuten, dass ein Mitarbeiter der Personalabteilung ein oder zwei Tage pro Woche alleine damit beschäftigt ist, Entsendemeldungen vorzubereiten und durchzuführen.

“They have to do it for every project, again and again and again.” (Exp.)

Besonders kritisiert wird der hohe Meldeaufwand bei Entsendungen von kurzer Dauer, die ebenfalls einzeln und vollumfänglich gemeldet werden müssen. Als positives Beispiel wird in diesem Zusammenhang Belgien genannt, wo für kurzfristige Entsendungen von jeweils bis zu acht Tagen Dauer unter bestimmten Voraussetzungen nur eine Meldung zu Jahresbeginn erforderlich ist.

“You can just do a notification and say: ‘I’ll be working in Belgium for the coming year on several locations: don’t know when, don’t know why, but I’ll be working there with my employees.’ And then you’re done for the whole year.” (Exp.)

Ebenfalls sehr hohe Bürokratiebelastungen sind nach Einschätzung der Verbandsvertreter und -vertreterinnen mit dem Berechnen der Vergleichsansprüche der entsandten Beschäftigten verbunden. Wenn Entsendeunternehmen die Vergleichsansprüche ihrer entsandten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Deutschland in Bezug auf Gehalt, Zulagen, Urlaubsansprüche etc. gesetzes- bzw. richtlinienkonform berechnen wollten, wäre das mit vertretbarem Aufwand schlicht nicht möglich. Selbst ausgewiesene Branchenexperten und -expertinnen sehen sich hier mit großen Schwierigkeiten konfrontiert. Zudem bestünden zwischen den Niederlanden und Deutschland in der Regel kaum nennenswerte Unterschiede der Lohn- und Arbeitsbedingungen. Falls Unternehmen dennoch eine Vergleichsrechnung durchführen, beschränken sie sich oftmals auf zwei, drei ausgewählte Komponenten wie z. B. Standardgehalt, Arbeitszeit und Reisezuschlag.

“Trying to compare this, is really difficult. Well, it’s what the law says. So, there’s a lack of compliance here.” (Exp.)

Auch das Ausfindigmachen und Verstehen der zu beachtenden Entsendevorschriften ist für Unternehmen nach Ansicht der Verbandsexpertinnen und -experten mit hohem bürokratischen Aufwand verbunden. Besonders hoch seien die Belastungen bei der erstmaligen Beschäftigung mit den Entsendevor-

schriften des Ziellandes. Haben Unternehmen im Zeitablauf einmal ein bestimmtes Erfahrungswissen aufgebaut und führen sie dann regelmäßig Entsendungen durch, so verringert sich der entsprechende Aufwand. Verringern lässt sich der Aufwand auch durch die Inanspruchnahme von Beratungs- und Informationsleistungen der Wirtschaftsverbände. Darüber hinaus scheinen in den Niederlanden insbesondere KMU relativ häufig private Unternehmensberater für Unterstützungs- und Beratungsleistungen bei der Arbeitnehmerentsendung zu konsultieren.

“For companies themselves, it’s very difficult. So, that’s why they want to use an adviser who really knows this and can help them to understand.” (Exp.)

Das praktische Durchführen der vorgeschriebenen Meldungen in Deutschland erfordert im Regelfall einen überschaubaren Aufwand. Unternehmen, die mit der Funktionsweise des deutschen Meldeportals vertraut sind, benötigten nur ca. 10 bis 15 Minuten pro Meldung. Schwieriger sei demgegenüber für viele Unternehmen das gewerberechtliche Verfahren der Anerkennung von Berufsqualifikationen in zulassungspflichtigen Handwerken, da es ein entsprechendes System in den Niederlanden nicht gibt.

Des Weiteren treten im Rahmen des Meldeverfahrens mitunter Schwierigkeiten auf, wenn Entsendeunternehmen – wie in den Niederlanden oftmals üblich – bei der Auftragsbearbeitung mit Solo-Selbstständigen („*Zelfstandige zonder personeel*“, ZZZP-er) zusammenarbeiten. Diese Form der Unternehmenskooperation lasse sich im deutschen Meldesystem nicht oder nur schwer abbilden und verursache in diesen Fällen daher größeren bürokratischen Aufwand.

“The team composed of own employees and different entrepreneurs all working together doesn’t fit in the German system. So, the paperwork for those ZZZP-ers is really difficult.” (Exp.)

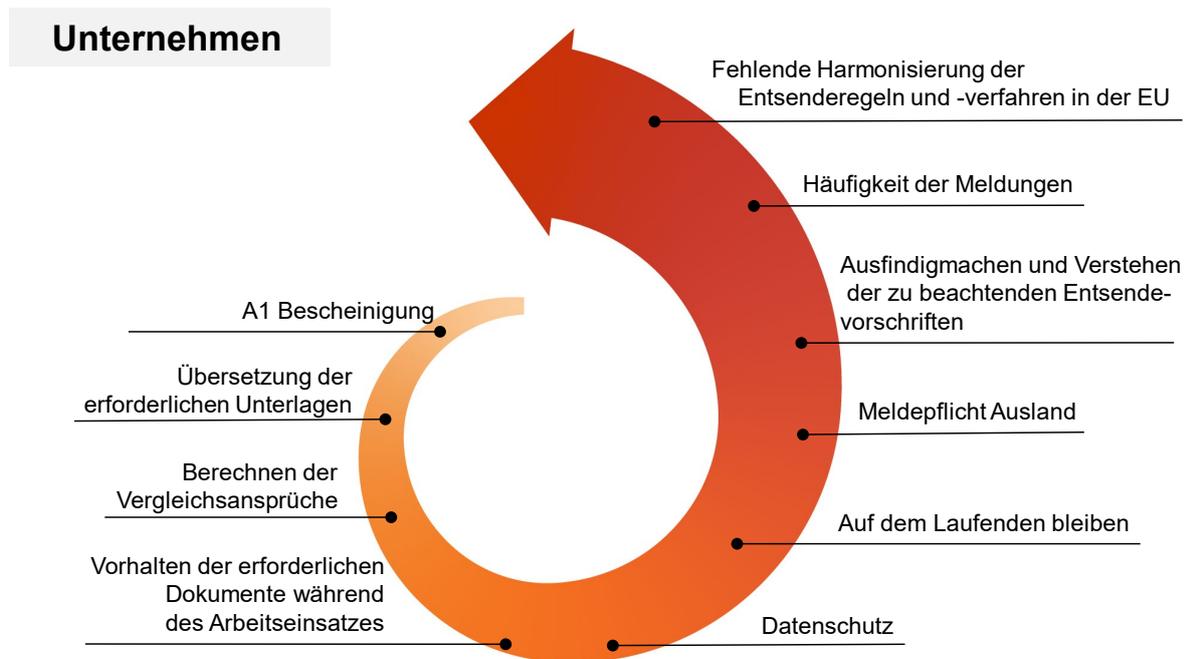
7.3.2 Einschätzungen der niederländischen Unternehmen

Die befragten niederländischen Unternehmen identifizieren drei Teilschritte, die mit besonders hohen Bürokratiebelastungen (zwischen 9,33 und 6,83) verbunden sind (vgl. Abbildung 8). Diese sind zudem inhaltlich und von der Reihenfolge deckungsgleich mit den zuvor von den Expert/innen genannten.

Die fehlende Harmonisierung der Entsenderegeln und -verfahren in der EU verursacht demnach die größten Bürokratielasten, besonders für diejenigen Unternehmen, die Beschäftigte in viele verschiedene EU-Länder entsenden.

“That’s the main issue. We are always talking about one Europe and one happy family, but we have a chaos in rules.” (Unt.)

Abbildung 8: Bewertung der Belastungsintensität aus Sicht der niederländischen Unternehmen



© IfM Bonn 22 980201 02

Quelle: Eigene Darstellung.

Ebenso bewerten die Unternehmen die Häufigkeit der Meldungen kritisch, da es sehr aufwändig sei, ständig nachzuhalten und zu kontrollieren, ob sie neue Meldungen tätigen oder bestehende modifizieren müssen. Probleme ergeben sich nicht nur, wenn für viele kürzere Entsendungen jeweils neue Meldungen vorgenommen werden müssen, sondern auch wenn innerhalb eines längeren (Bau-) Projekts für die einzelnen Einsatzphasen immer wieder neue Meldungen für die entsandten Arbeitnehmer/innen getätigt werden müssen, obwohl sich die zugrundeliegenden entsendungsrelevanten Sachverhalte nicht oder nur geringfügig geändert haben.

“Ich bin eigentlich nur damit beschäftigt, zu kontrollieren, ob ich irgendwo noch was melden muss.” (Unt.)

Auch aus Unternehmenssicht ist mit dem Ausfindigmachen und Verstehen der Entsendungsvorschriften hoher bürokratischer Aufwand verbunden. Dieser ist u. a. darauf zurückzuführen, dass die entsendungsrelevanten Sachbereiche

(Tarifvertragssysteme, Sozialversicherung, Arbeitsrecht) in Deutschland und den Niederlanden oftmals sehr unterschiedlich ausgestaltet seien, Begriffe unterschiedlich definiert werden und durch den deutschen Föderalismus zusätzlich verkompliziert werden.

Bei der Berechnung der Vergleichsansprüche gehen die Unternehmen oftmals pragmatisch vor. Sie nehmen die Unterschiede zu den Lohn- und Arbeitsbedingungen in Deutschland als gering an. Aufgrund des auch in den Niederlanden gegebenen Fachkräftemangels zahlen sie zudem in der Regel (deutlich) über tarifliche Löhne. Auch ohne ausführlichen Vergleich der spezifischen Entgeltleistungen, Zulagen etc., gehen die Unternehmen daher oftmals implizit davon aus, dass kein Nachbesserungsbedarf besteht – und somit auch keine Notwendigkeit, dies mit hohem Aufwand zu belegen.

“The systems are completely different. You cannot compare it. It is very time consuming. So, well, we don’t calculate it.” (Unt.)

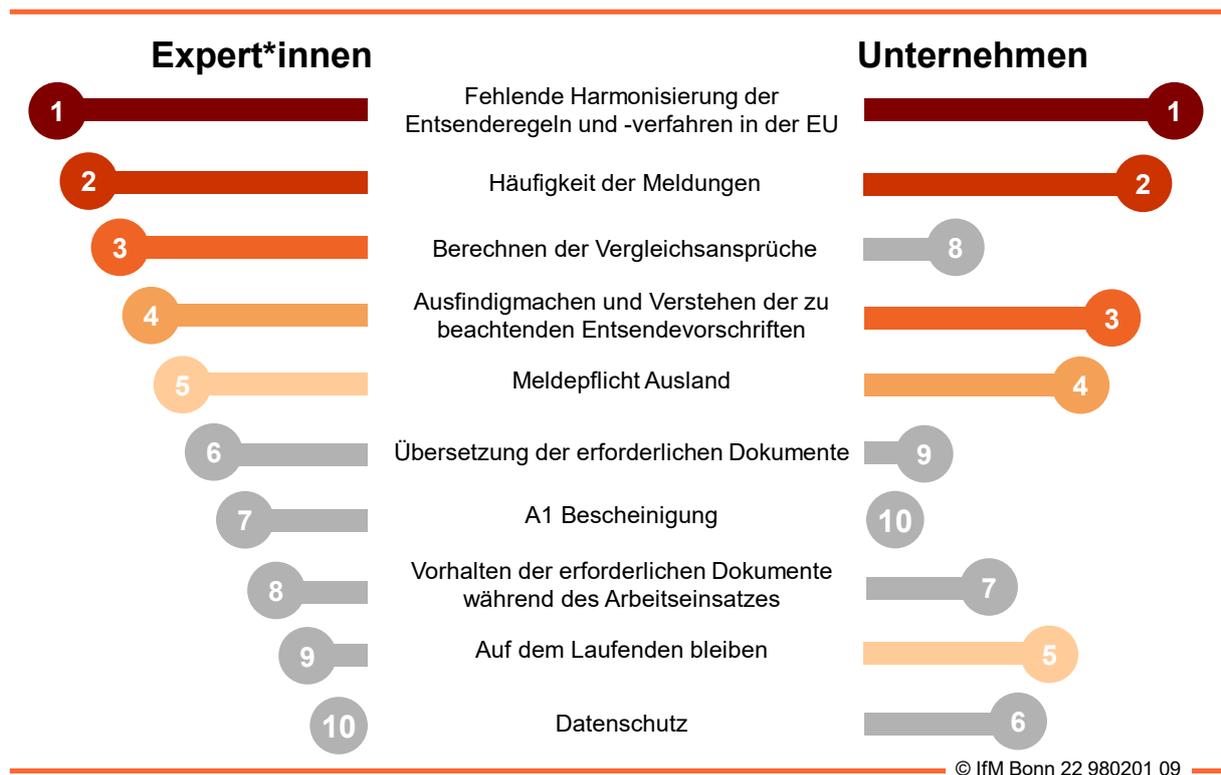
7.3.3 Vergleich der Bewertungen von niederländischen Expertinnen und Experten sowie Unternehmen

Ein Vergleich der Einschätzungen von Expertinnen und Experten einerseits sowie von Unternehmerinnen und Unternehmern andererseits zeigt, dass zwischen beiden Gruppen im Wesentlichen große Übereinstimmung über die wichtigsten Bürokratiebelastungen im Entsendeverfahren besteht (vgl. Abbildung 9). Die Wirtschaftspolitik auf EU- und nationaler Ebene erhält so eindeutige Hinweise, dass Verbesserungen insbesondere in den Bereichen „Harmonisierung der Entsenderegeln und -verfahren in der EU“, „Häufigkeit der Meldungen“ sowie „Ausfindigmachen und Verstehen der zu beachtenden Entsendevorschriften“ anzustreben sind.

Gleiches gilt in ähnlicher Weise für das Berechnen der Vergleichsansprüche, wengleich Unternehmen die Belastungsintensität in diesem Teilschritt deutlich geringer bewerten. Die Bewertungsunterschiede ergeben sich jedoch primär dadurch, dass die Unternehmen häufig nicht vollständig rechtskonform agieren. Da sie die Vergleichsrechnungen aufgrund des übermäßig hohen Aufwands und der daraus resultierenden geringen praktischen Handlungskonsequenzen oftmals nicht oder nur cursorisch durchführen, reduziert sich für sie die tatsächliche Belastungsintensität. Aus Gründen der Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Rechtskonformität sollte die Divergenz zwischen gesetzlichen Anforderungen und tatsächlich gelebter Unternehmenspraxis jedoch kein Dauerzustand sein.

Hier gilt es, Wege und Lösungen zu finden, die mit verhältnismäßigem Aufwand das Regelungsziel – Verhinderung von Sozialdumping und unzureichenden Arbeitsbedingungen – erreichen, ohne Unternehmen, von denen offenkundig kein größeres „Schadenspotenzial“ ausgeht, übermäßig zu belasten.

Abbildung 9: Belastungsintensität der Entsendung – Vergleich der niederländischen Experten/Expertinnen und Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Hinsichtlich der übrigen Teilschritte bestehen nur graduelle Bewertungsunterschiede zwischen Experten und Expertinnen sowie den Unternehmern und Unternehmerinnen. Diese sind letztendlich jedoch nur von relativ geringer praktischer Relevanz, da das Belastungsniveau von beiden Gruppen jeweils vergleichsweise gering eingeschätzt wird.

Die Anforderung, die erforderlichen Entsendeunterlagen in die deutsche Sprache zu übersetzen, wird von den Expertinnen und Experten – ausgehend von den rechtlichen Anforderungen – tendenziell mit höheren Belastungen verbunden als von den Unternehmerinnen und Unternehmern. Letztere behandeln dieses Erfordernis wiederum häufig pragmatisch, indem sie z. B. nur einen Teil der Unterlagen übersetzen, Online-Übersetzungsdienste nutzen oder standardisierte Dokumente mit wiederkehrendem Inhalt verwenden. Der bürokratische

Übersetzungsaufwand fällt für Unternehmen naturgemäß umso höher aus, je höher die Anzahl der Zielländer mit unterschiedlichen Sprachen ist.

Im Gegensatz zur gängigen Praxis in Deutschland, wo Unternehmen im Regelfall für jede Entsendung eine neue A1-Bescheinigung beantragen müssen, profitieren die meisten niederländischen Unternehmen von der Möglichkeit, eine A1-Bescheinigung für einen längeren Zeitraum von ein bis zwei Jahren zu erhalten.

“We have to do this once a year for all people. It takes us half a day to fix that. But then it’s fixed and we are free for one year.” (Unt.)

Sowohl für die Expert/innen als auch für die Unternehmen spielt ferner auch der administrative Aufwand für das Vorhalten der erforderlichen Dokumente während des Arbeitseinsatzes und der damit zusammenhängende Datenschutz keine zentrale Rolle. Dies ist wesentlich darauf zurückzuführen, dass es nach Auskunft beider Gruppen weitverbreitete Praxis ist, dass Entsendeunternehmen wichtige, personenspezifische Unterlagen (wie Lohn- und Gehaltsnachweise, Zahlungsbelege, Arbeitsvertrag, Arbeitszeitaufzeichnung) auf das Smartphone der jeweiligen entsandten Arbeitnehmer/innen überspielen bzw. spezielle Apps mit Zugriff auf diese Dokumente verwenden. Falls ein Teil der Unterlagen nicht oder nicht rechtzeitig verfügbar ist, wollen und können die Unternehmen diese in Absprache mit den Kontrollbehörden oftmals nachreichen, worin wiederum die grundsätzlich pragmatisch ausgerichtete Verhaltensweise vieler niederländischer Unternehmen zum Ausdruck kommt.

“We try to do as much as asked. We deliver the paycheck, the A1 declaration. We have the labor contract in German. We have it all and they can show it digitally. If still something is missing, then we can have the discussion.” (Unt.)

7.4 Belastungswirkungen auf die Geschäftstätigkeit

Die vielfältigen bürokratischen Erfordernisse im Kontext der Arbeitnehmerentsendung sind nicht nur mit unternehmensinternen Belastungen verbunden, indem sie knappe zeitliche, finanzielle und Personal-Ressourcen binden, sondern können sich auch belastend auf die Geschäftstätigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirken. Wie stark diese – nach außen gerichteten – Belastungswirkungen ausfallen, wird u. a. durch die konkreten Branchen- und Unternehmensspezifika beeinflusst. Hierzu zählen z. B. die Planbarkeit / Vorlaufzeit von Dienstleistungseinsätzen im Ausland, die Auftragssumme, Häufig-

keit der Entsendungen und die Anzahl der Zielländer. Die Belastungen auf die Geschäftstätigkeit können somit von Branche zu Branche und von Unternehmen zu Unternehmen ein unterschiedliches Ausmaß annehmen.

Abbildung 10: Belastungswirkungen auf die Geschäftstätigkeit niederländischer Unternehmen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Einschätzungen der niederländischen wirtschaftsnahen Expertinnen und Experten sowie Unternehmerinnen und Unternehmer zu den Auswirkungen der Entsendebürokratie auf die Geschäftstätigkeit sind nahezu deckungsgleich (vgl. Abbildung 10). Die größte negative Wirkung besteht nach Ansicht beider befragter Gruppen in der eingeschränkten Flexibilität. Werden Unternehmen z. B. kurzfristig von einem Kunden in Deutschland beauftragt (etwa zur Vorbereitung einer Messebeteiligung) oder müssen Maschinenbauer einen Defekt bei einer gelieferten Maschine beheben, so haben die Unternehmen nicht immer ausreichend Zeit, um die notwendigen Meldungen vorzunehmen und die erforderlichen Unterlagen zusammenzustellen und zu übersetzen.

“The projects are always planned in a short period of time. So, sometimes you cannot make the notifications for all employees you are posting.” (Exp.)

“Die Flexibilität ist einfach noch nicht gegeben, wenn ich beim Kunden schnell weiterhelfen muss. Ganz wichtiges Thema.“ (Unt.)

Aufgrund der eingeschränkten Flexibilität befinden sich die Unternehmen in einem Zwiespalt zwischen dem Bestreben, die bürokratischen Anforderungen zu erfüllen und den Erwartungen und vertraglichen Verpflichtungen gegenüber dem Auftraggeber, der eine schnelle Reaktion benötigt. Dieser Zwiespalt wird in der Regel dahingehend aufgelöst, dass die Unternehmen einer schnellen und flexiblen Reaktion auf die Kundenanforderungen Priorität einräumen. Dies geschieht vor allem aus dem Grund, um erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen zu vermeiden, wie z. B. Unterbrechungen in der Lieferkette und Vertragsstrafen.

“We will send our employees anyway. We cannot say to a client: The portal is not working or we have not received permission or notification. That’s not an option for us.” (Unt.)

“Our clients are producing day and night. If they cannot deliver, they have penalties to pay to their customers. So, we have to go.” (Unt.)

Die bürokratischen Erfordernisse werden dann in der Regel zumindest in die Wege geleitet und schnellstmöglich nachgeholt. Mitunter müssen Unternehmen aber auch längere Zeit auf eine Rückmeldung der Behörden warten.

“Sometimes the authorities are not in time, and we don’t have yet an answer. Then, we go to the customer and have the notification with us that we did apply for that.” (Unt.)

Ebenfalls sehr hoch bewerten beide befragten Gruppen das finanzielle Risiko aufgrund eventueller Geldstrafen bei Verstößen gegen die Entsendevorschriften. Dies gilt vor allem für die Fälle, wenn Unternehmen flexibel auf Kundenanforderungen reagieren müssen und nicht rechtzeitig alle bürokratischen Anforderungen erfüllen können. Selbst Unternehmen, die großen Wert auf gesetzeskonformes Verhalten legen, müssen in bestimmten (Notfall-) Situationen aus der wirtschaftlichen Notwendigkeit heraus, ein Risiko eingehen und können nicht alle bürokratischen Anforderungen rechtzeitig erfüllen.

“We have to deal with it and take a calculated risk in thinking of the customer and keeping in mind that we try to do the bureaucratic requirements.” (Unt.)

“It is not that we don’t want to meet the requirements. But sometimes we have to take that risk.” (Unt.)

Ein finanzielles Risiko kann sich darüber hinaus aus der Vielfalt der zu beachtenden Rechtsvorschriften und Verfahren ergeben. Dies gilt insbesondere für Unternehmen, die in viele EU-Länder Arbeitnehmer entsenden. Auch Unternehmen, die bestrebt sind, die bürokratischen Anforderungen bestmöglich zu erfüllen, sind sich nicht immer sicher, alle relevanten Vorschriften und Verfahren auch tatsächlich zu kennen.

*“I know several procedures of course, but do we know them all?
Procedures can change and how do we know that there are changes?
So, you always have a risk.” (Unt.)*

Da Deutschland für viele niederländische Unternehmen ein sehr bedeutsamer Auslandsmarkt ist und die Strafen bei Verstößen gegen die Entsendevorschriften als relativ hoch eingeschätzt werden, gehen die Unternehmen oftmals ein kalkuliertes Risiko ein. Das heißt, sie erfüllen häufig – soweit zeitlich möglich – die Meldepflicht, gehen aber bei den „operativen“ nachgelagerten bürokratischen Erfordernissen – wie z. B. Übersetzungen, Vorhalten von Unterlagen, Berechnen von Vergleichsansprüchen, Änderungsmeldungen – pragmatisch und aufwandsreduzierend vor.

“Das würde ich von Land zu Land unterschiedlich behandeln. Es gibt Länder, da hätte ich wenig Bauchschmerzen, wenn ich sagen würde: So, komm, wir machen das nicht, weil ich nicht glaube, dass da was passiert. Und es gibt Länder, wo ich sage: Lieber erst mal nicht. Lassen Sie uns erst mal die Hausaufgaben machen.” (Unt.)

Im Vergleich zu den Belastungswirkungen der Entsendebürokratie auf Flexibilität und finanzielles Risiko schätzen die befragten Expertinnen und Experten sowie Unternehmerinnen und Unternehmer die Auswirkungen auf die preisliche bzw. die nicht-preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen deutlich geringer ein. Erstere werde jedoch vergleichsweise mehr beeinträchtigt als letztere.

Bei Unternehmen, die z. B. hochwertige und teure Maschinen und Anlagen herstellen, installieren und reparieren, fällt der bürokratische Aufwand nicht so sehr ins Gewicht. Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit wird somit nur relativ wenig oder gar nicht beeinträchtigt. Bei Spezialherstellern spielen darüber hinaus preisliche Aspekte oftmals nur eine nachgeordnete Rolle im Vergleich zu Qualität, Kundennutzen oder Service.

“When you compare the bureaucracy costs to the total amount of the project, then it’s not so high.” (Unt.)

“Quality and skills are more important.” (Exp.)

Anders sieht die Situation jedoch bei Unternehmen aus, die eher standardisierte Güter und Dienstleistungen anbieten, wo also der Preis ein wichtiges Kaufkriterium ist. Häufig werden dann die Bürokratiekosten nicht in den Preis der Dienstleistung oder des Produktes einkalkuliert, weil sie sonst die preisliche Wettbewerbsfähigkeit verringern können. Auch bei Unternehmen, die pro Jahr eine hohe Anzahl von Entsendungen vornehmen und wo sich die Bürokratiekosten entsprechend summieren, kann sich in der Aggregation ein negativer Effekt auf die preisliche Wettbewerbsfähigkeit einstellen – vor allem im Vergleich zu den inländischen Unternehmen im Zielland. Teilweise entlastend wirkt sich jedoch die aktuelle Inflation aus, in deren Folge viele andere Kostenpositionen und Inputfaktoren relativ noch stärker – und für alle Wettbewerber gleichmäßig – im Preis gestiegen sind.

“We have to be competitive. So, if we have a lot of this stuff burdening us, it will go off our profit. We cannot put everything to the customer because then we’ll lose him.

That’s also why I plead for a simple system.” (Unt.)

“Our pricing is more affected by increased prices for input goods and diesel.” (Unt.)

Die Verringerung der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit aufgrund des bürokratiebedingt erschwerten Angebots von produktbezogenen Dienstleistungen spielt in der unternehmerischen Praxis aus Sicht der befragten Experten und Expertinnen sowie der Unternehmer und Unternehmerinnen keine wichtige Rolle. Wie oben bereits geschildert, gehen die Unternehmen mit den sich aus der Bürokratie ergebenden Flexibilitätseinschränkungen pragmatisch um, indem sie in bestimmten Sondersituationen den Kundenanforderungen Priorität einräumen. Daher ergibt sich in der Praxis oftmals keine nennenswerte Einschränkung der nichtpreislichen Wettbewerbsfähigkeit.

7.5 Einflussfaktoren auf die wahrgenommene Bürokratiebelastung

Die von den Entsendevorschriften und -verfahren ausgehende Bürokratiebelastung wird von den Unternehmen in unterschiedlichem Maße wahrgenommen und führt auch zu unterschiedlichen Reaktionen. Im Laufe der Gespräche mit wirtschaftsnahen Expertinnen und Experten sowie Unternehmen konnten wir diesbezüglich verschiedene zentrale Einflussfaktoren identifizieren.

Da die niederländischen Unternehmen in ihrem Umgang mit der Entsendebürokratie ähnlichen Handlungslogiken und wirtschaftlichen Sachzwängen unter-

worfen sind wie die deutschen Unternehmen, ähneln sich auch die Einflussfaktoren sehr stark. Im Folgenden werden die wesentlichen Determinanten mit veranschaulichenden Zitaten kurz beschrieben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Einflussfaktoren sich häufig gegenseitig bedingen und daher nicht immer trennscharf voneinander abgegrenzt werden können.

- Einflussfaktor: Unternehmensgröße

Mit der Unternehmensgröße ist das Ausmaß der verfügbaren zeitlichen, finanziellen und Personal-Ressourcen eng verknüpft. Größere Unternehmen verfügen im Allgemeinen über eine größere Ressourcenausstattung und sind so eher in der Lage, die bürokratischen Erfordernisse zu erfüllen und die bürokratischen Belastungen zu tragen.

“Especially small companies find this really hard. I would say 40 employees or more, then it becomes easier because then you have employees dedicated to this.” (Exp.)

- Einflussfaktor: Häufigkeit der Aufträge

Unternehmen, die häufig grenzüberschreitende Dienstleistungen erbringen und zudem noch eine größere Anzahl von – mitunter auch wechselnden – Beschäftigten entsenden, sind mit höheren Belastungen konfrontiert als Unternehmen, die wenig Entsendungen vornehmen.

“If you have 450 events abroad per year, times 2 to 20 posted people each. It’s serious business.” (Unt.)

- Einflussfaktor: Anzahl der Zielländer

Da die Entsendevorschriften und die entsprechenden Meldeverfahren in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten nicht harmonisiert sind, steigt die Bürokratiebelastung für die Entsendeunternehmen mit der Anzahl der Länder, in die sie Entsendungen vornehmen.

“We have eight or nine countries (where we post employees to) and eight or nine different rules. This is lot of work.” (Unt.)

- Einflussfaktor: Erfahrung

Mit der Häufigkeit der vorgenommenen Entsendungen stellen sich andererseits auch Lerneffekte ein. Mit zunehmender Erfahrung fällt es den Unternehmen leichter, die bürokratischen Erfordernisse zu erfüllen, wenngleich Änderungen in den Rechtsvorschriften und Verfahren immer wieder eine Aktualisierung des Wissens erfordern. Dennoch sind die größten Bürokratiebelastungen im Allgemeinen mit der erstmaligen Auseinandersetzung mit dem Thema verbunden.

“Größeren Unternehmen, die häufiger Entsendungen abwickeln, mehr Expertise und eine spezielle Personalabteilung haben, fällt es leichter.“ (Unt.)

- Einflussfaktor: Umsatzanteil des Auslandsmarktes

Ist ein Auslandsmarkt, wie z. B. der deutsche, sehr wichtig für Entsendeunternehmen und erwirtschaften sie dort einen nennenswerten Teil ihres Gesamtumsatzes, so übt dies einen Druck auf die Unternehmen aus, sich mit der Entsendebürokratie zu arrangieren. Ein Verzicht oder eine weitgehende Einstellung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung sind für diese Unternehmen dann keine relevanten Handlungsoptionen.

“The German market is very important for us. We have to deal with it. Otherwise, we have to do some other business, selling cookies in Holland or something.” (Unt.)

- Einflussfaktor: Auftragsituation auf dem Inlandsmarkt

Unternehmen, die eine hohe Bürokratiebelastung wahrnehmen und für die der deutsche Markt wirtschaftlich nicht so bedeutsam ist, verzichten um so eher auf Entsendungen und grenzüberschreitende Dienstleistungen, je besser die Auftragsituation auf dem Inlandsmarkt ist. Verschlechtert sich die inländische Konjunktur, so können Entsendungen wieder attraktiver werden.

“They have got lots of domestic orders. That’s why they focus on the Netherlands. They know how it works, what they have to do, what the laws are.” (Exp.)

- Einflussfaktor: Wirtschaftsbranche / Preis einzelner Aufträge

Die Bürokratiebelastung und die Reaktion der Unternehmen hierauf wird darüber hinaus in hohem Maße von der Wirtschaftsbranche und der Art der angebotenen Produkte und Dienstleistungen beeinflusst. Verkaufen Unternehmen hochpreisige Maschinen und Anlagen und bieten sie in diesem Zusammenhang grenzüberschreitende Dienstleistungen an, so haben die Bürokratiekosten nur einen relativ geringen Anteil am Gesamtpreis. Sie sind dann nicht kaufentscheidend und können häufig auch leichter auf den Käufer überwälzt werden. Demgegenüber spielen die Bürokratiebelastungen für Unternehmen eine deutlich gewichtigere Rolle, die eher niedrigpreisige, standardisierte Leistungen anbieten und einem höheren Preiswettbewerb unterliegen. In diesen Fällen haben die Bürokratiekosten einen viel höheren Anteil am Gesamtpreis und können daher grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung schneller unrentabel machen.

“The bureaucracy costs are not so high in relation to the price of our machines. Otherwise, it would be a real burden.” (Unt.)

Jedoch gibt es auch bei Herstellern von hochpreisigen Maschinen und Anlagen eine (zumutbare) Belastungsgrenze; besonders wenn der bürokratische Aufwand in dem betreffenden Land als sehr hoch, vielschichtig und intransparent eingeschätzt wird. Wird diese Belastungsgrenze überschritten, so spielen die Unternehmen verschiedene Optionen durch – bilaterale Verhandlungen mit den zuständigen Behörden, alternative Formen der Dienstleistungserbringung (z. B. im Wege der Kooperation mit Unternehmen im Zielland) bis zur Einstellung oder Reduzierung der Entsendungen.

“We are now aiming for projects in 2023 in Switzerland, and we are thinking about having a discussion with the authorities in front, because if we do it in a normal way, it is not bearable.” (Unt.)

- Einflussfaktor: Entscheidungsautonomie

Eine wesentliche Einflussgröße für die Wahrnehmung und den Umgang mit der Entsendebürokratie ist auch das Ausmaß der Bewertungs- und Handlungsautonomie, die sich Unternehmen selbst zugestehen. Unternehmen befürworten oftmals die Grundintention der Entsenderichtlinie, sie sehen aber einzelne „operative“ Umsetzungsvorschriften und Verfahren als übermäßig belastend an; besonders wenn die Unternehmen in mehrere Länder Arbeitnehmer/innen entsenden. Nicht zuletzt auch unter dem Druck, wichtige Auslandsmärkte weiterhin bedienen zu können und zur Reduzierung des bürokratischen Aufwands auf ein angemessenes Niveau, gesteht sich ein Teil dieser Unternehmen eine Entscheidungsautonomie zu, wie sie pragmatisch mit den bürokratischen Anforderungen umgehen können. Andere Unternehmen, die großen Wert auf dauerhaft rechtskonformes Agieren legen, die wenig Erfahrung mit den Details der Vorschriften haben und für die Auslandsmärkte ggf. keinen so hohen Stellenwert haben, werden sich die Entscheidungsautonomie nicht einräumen und im Zweifel auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung verzichten.

“You cannot do everything that is demanded from you on paper. It’s not proportional. You have to be pragmatic.” (Unt.)

- Einflussfaktor: Unterstützende Organisationen

Die wahrgenommene Bürokratiebelastung kann wesentlich reduziert werden, wenn die Unternehmen Unterstützungs- und Beratungsleistungen von Wirtschaftsverbänden, Unternehmensberater/innen etc. in Anspruch nehmen.

“If you’re a member of our association, then we’ve got all the information for you.” (Exp.)

7.6 Folgewirkungen der Bürokratiebelastung

7.6.1 Reaktionsweisen der niederländischen Unternehmen

Die Reaktion der niederländischen Unternehmen auf die mit der Entsendung verbundenen bürokratischen Belastungen wird in hohem Maße von der konkreten Ausprägung der unternehmensspezifischen Einflussfaktoren der Bürokratiewahrnehmung determiniert (vgl. Kapitel 7.5). Hierbei sind grundsätzlich zwei Gruppen von Unternehmen zu unterscheiden, die grundsätzlich guten Willens sind und rechtskonform agieren wollen.

Zunächst gibt es eine größere Gruppe von Unternehmen, die relativ häufig gut dotierte Aufträge in Deutschland bearbeiten und für die der deutsche Auslandsmarkt folglich eine große Bedeutung sowie einen relativ hohen Umsatzanteil hat. Diese Unternehmen betrachten die Bürokratie zwar als lästig, versuchen den Aufwand mitunter durch „autonomen Bürokratieabbau“ auf ein angemessenes Niveau zu reduzieren, sie lassen jedoch nicht zu, dass ihnen die Bürokratie einträgliche Geschäftschancen in Deutschland vereitelt. Die Reduzierung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung oder deren vollkommene bzw. weitgehende Einstellung sind für diese Unternehmen keine Handlungsoptionen.

*“The projects in Germany are very important for us.
So, we do we don't stop or reduce them. (Unt.)*

*“Wir nehmen es so hin. Die Bürokratie ist für uns kein Kriterium, zu sagen:
‘Wir stellen das jetzt komplett ein.’” (Unt.)*

Demgegenüber existiert eine andere Gruppe von Unternehmen, die ihre Entsendeaktivitäten tatsächlich wesentlich verringern, komplett einstellen oder gar nicht erst aufnehmen. Diese Unternehmen sind oftmals dadurch gekennzeichnet, dass sie eher kleiner sind und relativ selten Aufträge in Deutschland bearbeiten. Der Umsatzanteil (potenzieller) Aufträge in Deutschland am gesamten Unternehmensumsatz ist vergleichsweise gering. Da auch die Höhe der einzelnen Aufträge oftmals eher niedrig ist – und diese z. B. bei Handwerksleistungen von kurzer Dauer sind –, fallen die mit der Entsendung verbundenen Bürokratiekosten besonders stark ins Gewicht und machen die Auftragsbearbeitung unrentabel.

*“If it's just one small assignment you're doing and then you have to do
all the paperwork, then you rather choose not to.” (Exp.)*

Diese Unternehmen nennen häufig nicht nur die bürokratischen Belastungen, die aus dem Entsenderecht resultieren, als wichtigen Grund für den Verzicht auf die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung, sondern auch solche, die aus anderen Rechtsgebieten resultieren, wie z. B. dem Steuer-, Umwelt- und Arbeitszeitrecht. Die gesamte rechtliche Komplexität, schwere Verständlichkeit und Intransparenz halten viele Unternehmen von Entsendungen ab. Wenn dann noch, wie aktuell, die Auftragslage im niederländischen Inlandsmarkt sehr gut ist, beschränken diese Unternehmen ihre Geschäftsaktivitäten lieber auf bekanntes (rechtliches bzw. regulatorisches) Terrain, wo sie Aufwand und Risiken besser einschätzen können.

“Posting is complex, but all the other laws are also complex. And that's why companies say: we don't want to get involved in this complex situation. So, they focus on the Netherlands where there's a lot of work to do.” (Exp.)

Ähnlich wie die deutschen reagieren auch die niederländischen Unternehmen, die weiterhin Entsendungen vornehmen, auf die Bürokratiebelastung häufig mit verschiedenen Formen des teilweisen Nicht-Befolgens, Ausweichens oder Umgehens der Vorschriften. Ein zentraler Grund für diesen "autonomen Bürokratieabbau" wird in der fehlenden Verhältnismäßigkeit vieler Regeln gesehen; besonders bei Entsendungen von geringer zeitlicher Dauer.

“It's not proportionate. That's the complete essence from all these questions.” (Unt.)

“If we post workers abroad for half a year, then I understand we have to do something. But for two, three days or one week, that's a waste of time and money.” (Unt.)

Dabei befürworten die Unternehmen die Grundintention der Entsendevorschriften und profitieren mitunter auch davon, indem sie z. B. vor betrügerischen „low-cost“-Anbietern geschützt werden. Die legitimen Ziele der Richtlinie sollen aber mit angemessenem Aufwand erreicht werden.

“I always emphasize that it's not the legislation itself that we have a problem with. But it should be proportionate. (Exp.)

“The main issue is: Keep it simple.” (Unt.)

“They are protecting their own workers. We understand that, but we are not underpaying our people, so there's no reason to overregulate us.” (Unt.)

Unter den aktuellen Entsendevorschriften sehen selbst Unternehmen mit gutem Willen oftmals keine andere Möglichkeit, als pragmatisch vorzugehen und eigenständig abzuwägen, inwieweit sie die Entsendevorschriften mit noch vertretbarem Aufwand erfüllen (können).

“We have nothing to hide, and we try to do it as good as possible. We know that we have done our best to do it correct and that's the important issue, I think.” (Unt.)

Im Hinblick auf Deutschland scheint sich das pragmatische Nicht-Befolgen von Entsendevorschriften nach Aussage von wirtschaftsnahen Expertinnen und Experten sowie Unternehmerinnen und Unternehmer – besonders bei größeren Projekten – eher auf "nachgeordnete" Bereiche wie z. B. das nicht vollständige Übersetzen aller Unterlagen, das (weitgehende) Unterlassen von Vergleichsrechnungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen oder das Unterlassen von Änderungsmeldungen (z. B. bei veränderter Dauer der Arbeitseinsätze) zu beziehen. Das vollständige Unterlassen von Entsendemeldungen in Deutschland scheint demgegenüber seltener eine Handlungsoption für die niederländischen Entsendeunternehmen zu sein. Hierfür ist der deutsche Markt häufig zu bedeutsam, als dass die Unternehmen hier ein höheres Risiko von Strafen eingehen wollen. Falls Kontrollen der deutschen Behörden durchgeführt werden, werden diese zudem oftmals als streng angesehen.

“For Germany, a lot of our members do the notification, because they are working there a lot of times and the fines and the chances of being inspected are high.” (Exp.)

Das weitergehende Nicht-Befolgen von Entsendevorschriften, wie z. B. das vollständige Unterlassen von Entsendemeldungen, scheint – wenn es denn vorkommt – eher in anderen Ländern praktiziert zu werden, die wirtschaftlich nicht so bedeutsam für die Unternehmen sind und die durch eher geringe Kontrollaktivitäten und Strafen gekennzeichnet sind. Dieses partielle Nicht-Befolgen in einigen Ländern ist in der Regel nicht Ausdruck einer betrügerischen Grundhaltung, sondern eher Mittel zum Zweck, um den gesamten, mehrere Länder umfassenden und als unverhältnismäßig eingeschätzten bürokratischen Aufwand auf ein erträgliches Maß zu reduzieren.

Ein anderer Teil der Unternehmen nimmt in Deutschland (und in anderen Ländern) aus Unwissenheit über die rechtlichen Erfordernisse keine Entsendemeldung vor. Aufgrund der kontinuierlichen Informationsaktivitäten scheint diese Gruppe von Unternehmen jedoch zunehmend kleiner zu werden.

*“Especially new companies, sometimes don't do the notification.
But it's more due to a lack of knowledge.” (Exp.)*

Darüber hinaus üben auch aktuelle technologische und unternehmensorganisatorische Trends einen Einfluss auf das Entsendegeschehen niederländischer Unternehmen aus. Nicht immer ist die Reduzierung des mit Entsendungen verbundenen bürokratischen Aufwands das wichtigste Motiv für diese Veränderungen. Dennoch lohnt es sich, diese Trends im Hinblick auf zukünftige Veränderungen des Entsendegeschehens und der Entsendevorschriften zu beachten.

Im Zuge der Digitalisierung kann ein Teil der Entsendungen zunehmend durch digitale Lösungen ersetzt werden. So können Wartungs- und Reparaturarbeiten immer häufiger mittels digitaler Fernsteuerung erfolgen. Geschäftliche Besprechungen und gemeinsame Projektarbeiten werden über Videokonferenzen abgehalten. In beiden Fällen werden Unternehmen nicht nur von bürokratischem Aufwand entlastet, sondern sparen auch Reisekosten und Wegezeiten.

*“In den Bereichen, wo digitale Lösungen möglich sind,
werden Entsendungen zurückgehen.” (Unt.)*

Des Weiteren gibt es Hinweise, dass sich auch die Art der (unternehmensinternen) Entsendung verändern wird. In der Vergangenheit wurden Beschäftigte häufig durchgehend für eine lange Dauer (z. B. zwei Jahre) in ein ausländisches Tochterunternehmen entsandt. Aktuellen Trends zufolge werden sich zunehmend hybride Lösungen etablieren, d. h. alternierende, kürzere Zeiten im Stammhaus und im Ausland. Die Entsendevorschriften sollten entsprechend angepasst werden, z. B. durch die Möglichkeit solche Entsendungsformen nur einmal anzuzeigen und nicht jede Einsatzzeit gesondert.

Besonders im oberen Management von multinationalen Unternehmen werden Mitarbeiter/innen zunehmend nicht (unternehmensintern) in ausländische Tochterunternehmen entsandt, sondern auf Basis von sogenannten Split-Verträgen angestellt. Das heißt, sie haben bei mehreren Gesellschaften eine Verantwortung und auch einen Vertrag, so dass die Notwendigkeit einer Entsendung entfällt. Einerseits können die Unternehmen so die Entsendebürokratie vermeiden, andererseits müssen sie die verschiedenen arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften in den betreffenden Ländern beachten. Im Endeffekt kann so häufig keine unmittelbare Bürokratieentlastung erreicht werden, sondern nur eine Verlagerung in andere Rechtsgebiete.

7.6.2 Folgewirkungen bei (potenziellen) Kunden und Auftraggebern

Die geführten Fachgespräche haben gezeigt, dass ein Teil der Unternehmen durch die Entsendebürokratie nicht wesentlich in der Auftragsbearbeitung in Deutschland beeinträchtigt wird. Ein andere Gruppe von Unternehmen nimmt dagegen keine Aufträge von deutschen Kundinnen und Kunden (mehr) an. Bei den letztgenannten Unternehmen könnten sich theoretisch negative Folgewirkungen für deutsche Auftraggeber ergeben, soweit sie keinen adäquaten Ersatz für die ausgefallenen Leistungen finden.

Um die Folgewirkungen bei (potenziellen) Kunden und Auftraggebern in Deutschland konkreter einschätzen zu können, bedarf es spezieller empirischer Untersuchungen, wie sie z. B. in der deutsch-französischen Grenzregion durchgeführt werden.

Die im Rahmen dieser Studie befragten niederländischen Expertinnen und Experten sowie Unternehmerinnen und Unternehmern konnten jedoch keine konkreten Anhaltspunkte für großflächige negative Folgewirkungen bei (potenziellen) Kunden und Auftraggebern in Deutschland benennen, so dass eher von überschaubaren negativen Auswirkungen auszugehen ist.

7.6.3 Folgewirkungen für die Grenzregion und den Binnenmarkt

Die Überlegungen zu den Folgewirkungen bei (potenziellen) Kunden und Auftraggebern gelten in ähnlicher Weise auch für die Grenzregion. Die Mehrzahl der befragten Expertinnen und Experten sowie Unternehmerinnen und Unternehmern kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt keine gravierenden negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftsgeschehen in der niederländisch-deutschen Grenzregion feststellen.

Ein großer Teil der niederländischen und der deutschen Unternehmen scheint sich mit der Entsendebürokratie so weit arrangiert zu haben, dass ihre Geschäftstätigkeit nicht wesentlich beeinträchtigt wird. Potenzielle negative Wirkungen, die aus dem Rückzug vor allem kleinerer Unternehmen aus dem grenzüberschreitenden Dienstleistungshandel resultieren könnten, scheinen bislang – auch mangels entsprechender empirischer Erhebungen – (noch) unterhalb der Wahrnehmungsschwelle zu liegen.

“I don't think there are noticeable effects right now on the border region.” (Exp.)

“Ich sehe keinen Einfluss auf die Grenzregion als solche.“ (Unt.)

*“Everybody manages because we have to do so.
But yes, it could be much easier.” (Unt.)*

Innerhalb der niederländischen Unternehmerschaft scheint die Entsendebürokratie gegenwärtig kein Thema zu sein, das flächendeckend größeren Unmut hervorruft. Dennoch gibt es immer wieder einzelne, besonders betroffene Unternehmen, die sich hilfesuchend an verschiedene Regierungsinstitutionen wenden (besonders an das Sozial- und Arbeitsministerium), um so auf die Notwendigkeit von Erleichterungen – vor allem auf dem Gebiet der Harmonisierung von Verfahren und Vorschriften – hinzuweisen.

“We had an exchange with our government about this topic. That it would be easier, if we didn't have to do all this kind of stuff, but we never heard of them again.” (Unt.)

7.7 Vergleich der Einschätzungen aus den Niederlanden und Deutschland

Ein Großteil der Unternehmen in beiden Ländern sind verantwortungsbewusst und wollen gesetzeskonform agieren. Sie befürworten grundsätzlich die Intention der Entsenderichtlinie, kritisieren aber den damit verbundenen bürokratischen Aufwand. Unternehmen müssen für die Erfüllung der administrativen Erfordernisse oftmals viele Ressourcen einsetzen, die dann der eigentlichen unternehmerischen Tätigkeit nicht mehr zur Verfügung stehen. Gerade kleine Unternehmen sehen sich durch die bürokratischen Vorgaben in ihrer Flexibilität – ein besonderes Kennzeichen von KMU – und in ihrer Wirtschaftlichkeit eingeschränkt. Mit der im Zeitablauf zunehmenden Bürokratielast steigt aus ihrer Sicht auch die Unverhältnismäßigkeit der rechtlichen Vorgaben – mit der möglichen Folge, dass ein Teil der (kleineren) Unternehmen die grenzüberschreitenden Tätigkeiten reduziert oder ganz aufgibt.

Sowohl die niederländischen als auch die deutschen Gesprächspartnerinnen und -partner schätzen die Belastungsintensität in Bezug auf das jeweilige Nachbarland als vergleichsweise gering ein. Beide Gruppen beurteilen die entsenderrelevanten Anforderungen in anderen EU-Ländern als deutlich belastender. Ebenso gibt es auf beiden Seiten der deutsch-niederländischen Grenzregion aktuell kaum Anzeichen für eine Beeinträchtigung des Wirtschaftsklimas oder des Binnenmarktes.

Für niederländische und deutsche Unternehmen gilt gleichermaßen: Werden die bürokratischen Anforderungen als unverhältnismäßig bewertet, geht ein Teil

der Unternehmen bei der Umsetzung der Regelungen pragmatisch vor. In welchem Ausmaß, das geschieht, ist vom Zusammenspiel verschiedener Einflussfaktoren abhängig wie z. B. Bedeutung des betreffenden Auslandsmarktes, Anzahl der bearbeiteten Auslandsmärkte und Ausmaß der in Anspruch genommenen unternehmerischen Entscheidungsautonomie.

Auch wenn davon auszugehen ist, dass sich die meisten Unternehmen gesetzeskonform verhalten und die Richtlinien umsetzen (wollen), gibt es in beiden Ländern auch eine kleine Gruppe von Unternehmen, die die Entsendevorschriften bewusst missachten und in betrügerischer Absicht wesentliche Schutzrechte der Entsenderichtlinie verletzen. Zur Eindämmung der Aktivitäten mit erhöhtem Schadens- oder Betrugspotenzial bei gleichzeitiger Entlastung von Unternehmen mit geringem Risikopotenzial plädieren die Interviewpartnerinnen und -partner für die Umsetzung eines risikobasierten Ansatzes, d. h. für die zielgruppenspezifische und risikojustierte Ausgestaltung der Entsenderegelungen.

Sämtliche Befragten aus beiden Ländern beklagen die fehlende Harmonisierung der Entsendeanforderungen. Die unterschiedlichen Bestimmungen in den verschiedenen EU-Mitgliedsländern verursachen einen sehr großen Aufwand. Insofern hat die Harmonisierung der Entsendevorschriften für die Befragten in beiden Ländern die höchste Priorität. Hingewiesen wird häufig auch auf den großen Vereinfachungsbedarf bei kurzen und kurzfristigen Entsendungen sowie zur Reduzierung der Häufigkeit der Meldungen.

Unterschiede im niederländisch-deutschen Vergleich zeigen sich zum einen darin, dass die niederländischen Unternehmen tendenziell häufiger private Unternehmensberater konsultieren, während deutsche Unternehmen eher die umfangreichen Informations- und Beratungsleistungen der Handwerkskammern sowie der Industrie- und Handelskammern in Anspruch nehmen. Im Hinblick auf den Datenschutz weisen die niederländischen Gesprächspartner häufiger auf die Wahrung des Datenschutzes bei zentralen (EU-weiten) digitalen Lösungen hin, während für die deutschen Befragten Datenschutz eher bei der Vorhaltung der Unterlagen und Dokumente während der Dienstleistungserbringung eine Rolle spielt.

Ein weiterer Unterschied im niederländisch-deutschen Vergleich besteht schließlich darin, dass die niederländischen Interviewpartner und -partnerinnen häufiger das aus ihrer Sicht mangelnde Vertrauen der Politikträger in die Unternehmen als wesentlichen Grund für die hohe Regelungsdichte ansprachen.

8 Handlungsempfehlungen

Mit der Reform der Entsenderichtlinie im Jahr 2018 wurden die bürokratischen Anforderungen für die Entsendung von Arbeitnehmern in andere EU-Staaten zur Erbringung von Dienstleistungen weiter verschärft. Obschon die regionalen Akteure in grenzüberschreitenden Arbeitsgruppen häufig innovative Lösungsvorschläge erarbeiten, um die Bürokratiebelastung merklich zu verringern, fehlt es weiterhin an grundlegenden – möglichst EU-weiten – Verbesserungen und einer angemessenen Harmonisierung der Entsendeanforderungen. Sowohl in den Gesprächen mit den Expertinnen und Experten, vor allem aber mit den Unternehmerinnen und Unternehmern wurde das Unverständnis über den hohen Bürokratieaufwand für die Arbeitnehmerentsendung in einem einheitlichen EU-Binnenmarkt deutlich. Ausgehend von der Kritik und den Verbesserungsvorschlägen der von uns befragten Gesprächspartner haben wir Handlungsempfehlungen in vier Bereichen erarbeitet:

- I. Empfehlungen zur grundsätzlichen Ausrichtung der nationalen und EU-Wirtschaftspolitik im Kontext der Reform der Arbeitnehmerentsendung
- II. Empfehlungen zur Rekonfiguration und Verschlinkung der Informations- und Verfahrens-Infrastruktur
- III. Empfehlungen zur weitergehenden Vereinheitlichung und Harmonisierung der rechtlichen Grundlagen und der administrativen Verfahren
- IV. Empfehlungen zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands

I. Empfehlungen zur grundsätzlichen Ausrichtung der nationalen und EU-Wirtschaftspolitik im Kontext der Reform der Arbeitnehmerentsendung

Nationale und EU-Politikträger sollten stärker als bisher ernsten politischen Willen demonstrieren und gezielte Anstrengungen unternehmen, um geeignete Maßnahmen zur effektiven Vereinfachung des Systems umzusetzen. Dies würde auch dazu beitragen, das Vertrauen der Unternehmen sowie der Bürgerinnen und Bürger in die Regelsetzungskompetenz der EU zu erhöhen und knappe unternehmerische Ressourcen freizusetzen. Bei aller Kritik der Unternehmerinnen und Unternehmer sowie der Experten und Expertinnen geht es ihnen nicht darum, die Entsenderichtlinie abzuschaffen. Ihnen ist bewusst, dass der Schutz der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewahrt bleiben muss. Gleichzeitig wünschen sie sich für die Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen einen möglichst unbürokratischen Zugang zum Europäischen Binnenmarkt.

Die Maßnahmengestaltung in diesem wirtschafts- und sozialpolitischen Spannungsfeld erfordert eine schwierige Gratwanderung: Es muss ein neues (risikojustiertes) Gleichgewicht zwischen Vertrauen und Kontrolle gefunden werden, zwischen der Bekämpfung von Sozialdumping und dem Freiraum für einen freien Dienstleistungsverkehr in der EU. Da mit neuen Regelungen immer auch eine gewisse Unsicherheit verbunden ist, wie sich diese in der Praxis tatsächlich auswirken, sollten neue Regelungen und Politikansätze regelmäßig einer Evaluierung und ggf. einer Nachjustierung unterzogen werden. Hierfür wäre zudem auch eine geeignete statistische Datengrundlage zu schaffen, wie sie etwa bereits in Frankreich vorhanden ist.

In den Grenzregionen existieren auf regionaler Ebene bereits zahlreiche Initiativen, die innovative Ideen für den (EU-weiten) Bürokratieabbau zur Erleichterung der Arbeitnehmerentsendung entwickeln. Allerdings scheitern sie mangels eigener Zuständigkeit an der Umsetzung dieser Ideen. Alle von uns befragten Expertinnen und Experten sind sich darüber einig, dass eine grundlegende EU-weite Verbesserung und Harmonisierung nur durch das gemeinsame Handeln der nationalen und EU-Politikträger erreicht werden kann. Hierzu sollten die zuständigen Ministerien auf nationaler Ebene noch enger mit den regionalen Akteuren und Arbeitsgruppen kooperieren, ihren Erfahrungsschatz und ihr kreatives Ideenpotenzial aufnehmen und dieses im Wege eines „Bottom-up-Ansatzes“ in die Politikgestaltung auf EU-Ebene einbringen. Ein geeigneter Anknüpfungspunkt hierfür ist die „Single Market Enforcement Task Force“ (SMET), die im Jahr 2020 mit dem Ziel eines koordinierten und schnellen Abbaus von Binnenmarkthindernissen eingerichtet wurde und die sich u. a. explizit mit dem Abbau bürokratischer Hürden im Bereich der Arbeitnehmerentsendung befasst (vgl. Europäische Kommission 2023).

II. Empfehlungen zur Rekonfiguration und Verschlinkung der Informations- und Verfahrens-Infrastruktur

Momentan herrscht bei den Unternehmen große Unsicherheit darüber, wo sämtliche für die Entsendung relevanten Informationen erhältlich sind: Welche Anforderungen müssen die Unternehmen beachten und welche Optionen oder Ausnahmen gibt es? Wo können die relevanten Verfahren durchlaufen werden? Die damit verbundenen Suchkosten belasten die Unternehmen. Zur Reduzierung dieser Transaktionskosten und zur Erhöhung der Nutzerfreundlichkeit ist es sinnvoll, alle relevanten Informationen an einem Ort in verständlicher Sprache leicht auffindbar, einheitlich aufbereitet und aktuell zur Verfügung zu stellen.

Der Rahmen hierfür existiert bereits, denn der Europäische Rat und das Europäische Parlament haben 2018 beschlossen, mit der Verordnung zum Single Digital Gateway (SDG) ein einheitliches Zugangstor zur Verwaltung der EU zu schaffen (vgl. BMI 2023). Es sollte eine Trichterfunktion erfüllen, welche die Unternehmen je nach Fragestellung zu den relevanten Informationen weiterleitet (z. B. zur Informationsplattform Your Europe). Hier sollten die allgemein geltenden Vorschriften und die daraus resultierenden Anforderungen mehrsprachig und aktuell abgebildet werden.

Darüber hinaus sollte das Single Digital Gateway die Unternehmen ebenfalls zu den relevanten Meldeportalen führen: d. h. aktuell zu den jeweiligen nationalen Meldeportalen oder alternativ zu einem noch zu entwickelnden EU-weit einheitlichen Meldeportal, das langfristig auch die nationalen Meldeportale ersetzen kann.¹⁷ Bei der Meldeportal-Konzeption sollte im Idealfall die technische Ankopplung an die digitalen IT-Systeme der Entsendeunternehmen bereits mitgedacht werden. Medienbrüche und Mehrfacheingaben seitens der Entsendeunternehmen können vermieden werden, wenn die Lohn- und Buchhaltungssysteme der Unternehmen mit dem jeweiligen Meldeportal gekoppelt werden können. Dies hat hohe praktische Relevanz und kann großes Entlastungspotenzial entfalten. Das Benutzerkonto auf dem Meldeportal sollte Funktionen beinhalten, mit denen Unterlagen, wie z. B. Arbeitsverträge, Gehalts- oder Sozialversicherungsnachweise einfach hochgeladen werden können. Sie wären dann bei Kontrollen zentral einsehbar. Hilfreich wäre auch die Schaffung eines Tools (z. B. einer App), mit dem Entsendeunternehmen kurzfristige Änderungen an bestehenden Entsendemeldungen vornehmen können (z. B. veränderte Entsendedauer oder Änderungen der zu entsendenden Personen).

Zur Erhöhung der Akzeptanz von zentralen digitalen Lösungen sollte den Unternehmen vermittelt werden, in welchem Umfang die Kontrollbehörden anderer Länder auf personen- und unternehmensbezogene Daten zugreifen können und für welche Kontrollbehörden dies konkret gilt. Dies sollte auch auf den entsenderechtlichen nationalen Informationsseiten transparent dargestellt werden.

¹⁷ Für Transportdienstleistungen zwischen EU-Mitgliedstaaten existiert bereits seit Anfang Februar 2022 ein EU-weit einheitliches Meldeportal („IMI“). Die bisherigen nationalen Meldeverfahren und -portale sind nicht mehr zulässig (vgl. Europäische Kommission 2023a).

III. Harmonisierung der administrativen Anforderungen der Entsende-richtlinie in den einzelnen EU-Mitgliedsstaaten

Angesichts der beträchtlichen Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der Rechtsgrundlagen, Dokumentenanforderungen, Formulare und nationalen Meldeportale herrscht eine große Intransparenz und hohe Bürokratiebelastung für Unternehmen. Eine entsprechende Angleichung der Entsendeanforderungen und -verfahren wurde fast durchgängig von allen Befragten als vordringliches Politikziel genannt.

Eine vollständige Harmonisierung muss aktuell als nicht realistisch betrachtet werden. Vorstellbar ist jedoch eine Stufenregelung. So könnten z. B. drei bis fünf Stufen definiert werden: Innerhalb einer jeden Stufe werden Länder mit jeweils vergleichbaren bürokratischen Anforderungen zusammengefasst. Damit reduziert man die Anzahl der unterschiedlichen Anforderungen auf einen überschaubaren Umfang. Ein weiterer Vorschlag betrifft die Vereinheitlichung der Meldeformulare und der dort abgefragten Informationen. Dies würde die Bearbeitung erleichtern und eine fehlerfreie, vollständige Dateneingabe begünstigen. Eine Bürokratieentlastung könnte auch von der Klärung und Vereinheitlichung wichtiger Begriffe wie z. B. der Branchenabgrenzung im Handwerk oder der Abgrenzung des Handwerks gegenüber der Bauindustrie ausgehen.

Darüber hinaus ist in einigen EU-Mitgliedstaaten die Übersetzung zahlreicher Dokumente in die Landessprache erforderlich. Angesichts der mittlerweile recht gut funktionierenden Online-Übersetzungstools, die den Kontrollbehörden zur Verfügung gestellt werden können, könnte auf eine Übersetzung verzichtet werden, was den Zeit- und Kostenaufwand für die betroffenen Unternehmen deutlich reduzieren würde. Dies würde zugleich in einem Teilgebiet der Arbeitnehmerentsendung exemplarisch die Bringschuld der Unternehmen in eine Holschuld der staatlichen Behörden umwandeln. Alternativ könnte eine Erleichterung auch dadurch erreicht werden, dass eine Übersetzung in Englisch von allen EU-Mitgliedstaaten als ausreichend betrachtet wird.

Eine Ideallösung, die von fast allen Befragten präferiert wurde, ist die Schaffung eines EU-weiten Meldeportals, in das die erforderlichen Informationen und Dokumente hochgeladen werden können und auf das die Kontrollbehörden – unter Beachtung wichtiger Datenschutzanforderungen – konkret definierte Zugriffsrechte erhalten.

IV. Maßnahmen zur Reduzierung des Erfüllungsaufwands

Zusätzlich zu einer Angleichung der nationalen Entsendevorgaben verfolgt die SMET-Taskforce das Ziel, den Entsendevorgang so einfach und unkompliziert wie möglich zu halten. Hier bieten sich einige Stellschrauben zum Bürokratieabbau an. Während die EU-Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeitnehmerentsendung bislang überwiegend nach dem Grundsatz „gleiche Regelungen für alle Unternehmen“ („one-size-fits-all“) vorgegangen sind, findet heute ein (partieller) Umdenken statt. Anstatt alle Unternehmen gleichermaßen mit bürokratischen Pflichten zu belegen, obwohl nur relativ wenige „schwarze Schafe“ in betrügerischer Absicht die Vorgaben missachten, wird heute zunehmend ein risikobasierter Ansatz („Targeted Approach“) diskutiert. So unterliegen z. B. in Deutschland nur diejenigen Unternehmen den vollständigen Entsendeanforderungen, die zu einem der gelisteten Wirtschaftsbereiche mit erhöhter Risikoneigung gehören.¹⁸ Ein solcher risikobasierter Ansatz kann einen wesentlichen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten, indem Unternehmen in Branchen mit begrenztem Schadens- und Risikopotenzial von Erleichterungen bzw. weitgehender Befreiung von den bürokratischen Pflichten profitieren.

EU-Mitgliedstaaten, die keinen risikobasierten Ansatz implementieren möchten, können dennoch mit ausgewählten Maßnahmen zur Reduzierung der Entsendebürokratie beitragen:

- Erleichterungen bei kurzfristigen und oder kurzzeitigen Entsendungen

Insbesondere bei Notfalleinsätzen fällt die rechtzeitige Beantragung der erforderlichen Dokumente schwer. So wäre es bei produktbezogenen Dienstleistungen wie Wartung oder Reparatur hilfreich, wenn sie von der Meldepflicht ausgenommen werden oder zumindest die Möglichkeit besteht, die Dokumente nachzureichen. Dies sollte ebenfalls für kurzzeitige Dienstreisen, Meetings, Vertriebsgespräche oder kaufvertragsnahe Dienstleistungen gelten, da hier in der Regel nicht gegen Arbeitsschutzbedingungen verstoßen wird und keine Gefahr des Sozialdumpings besteht. Auch die von einigen EU-Mitgliedstaaten praktizierte 8-Tage-Regelung, wonach Kurz-Entsendungen unter bestimmten Voraussetzungen nicht meldepflichtig sind, kann eine Erleichterung für die Unternehmen darstellen.

¹⁸ Die Liste der Wirtschaftsbereiche findet sich unter Zoll (2023).

Ebenso wäre zu überlegen, ob alle Unterlagen und Dokumente vorgehalten werden müssen oder ob es nicht ausreicht, die Unterlagen auf Verlangen (digital oder analog) vorzuzeigen. So reicht es z. B. in Österreich bei kurzen Einsätzen von weniger als 48 Stunden aus, lediglich Arbeitsvertrag und Arbeitszeitaufzeichnungen vorzuhalten, ohne weitere Dokumente wie Lohnzahlungsnachweise und Lohnunterlagen mit sich führen zu müssen. Gerade für grenznahe Betriebe kann diese Regelung eine Erleichterung darstellen.

Zur Erleichterung des administrativen Aufwands bei Entsendungen von kurzer Dauer könnte auch eine abgestufte Kontingentlösung (ähnlich wie in der Schweiz) zur Anwendung kommen. Je länger die Entsendungen dauern, desto höhere bürokratische Anforderungen und Nachweispflichten wären zu erfüllen, da mit längerer Entsendedauer tendenziell auch der potenzielle Schaden zunimmt.

- Ermöglichung längerfristiger Regelungen

Die Vielzahl der wiederkehrenden Einzelmeldungen belastet die Unternehmen in besonderem Maße. Erleichternd könnten sich Rahmen- oder Sammelmeldungen auswirken, die für einen bestimmten längeren Zeitraum gelten. Denkbar wäre die Abgabe einer jährlichen oder halbjährlichen Meldung, die sich nicht nur auf einen Auftragnehmer bzw. einen Einsatzort bezieht.

Etwas kontroverser wurde der Vorschlag einer Präqualifizierung durch bestimmte Einrichtungen wie z. B. Wirtschaftskammern diskutiert. So wäre es vorstellbar, dass Unternehmen, die sich in der Vergangenheit nachweisbar rechtskonform verhalten und / oder eine Präqualifizierung zur Entsendung erfolgreich durchlaufen haben, von bestimmten Meldepflichten für ein Jahr befreit werden. Allerdings wären in diesem Zusammenhang viele komplexe Fragen zu klären, z. B. wer führt die Präqualifizierung durch, auf welcher Rechtsgrundlage und auf Basis welcher konkreter Kriterien und Nachweise?

- Verringerung der Meldehäufigkeit bei längeren Projekten

Unternehmen in bestimmten Branchen (z. B. im Anlagenbau) bearbeiten häufig länger andauernde Kundenaufträge, innerhalb derer die Beschäftigten mehrere Male mit zeitlichen Unterbrechungen zum Auftraggeber entsandt werden müssen. Für jede dieser Entsendungen ist immer wieder neu eine Meldung vorzunehmen, obwohl sich die zugrunde liegenden entsendungsrelevanten Tatbestände nicht oder nur unwesentlich ändern. Zur Reduzierung des

bürokratischen Aufwands sollte geprüft werden, inwiefern in diesen Fällen die Anzahl der Meldungen verringert werden könnte – z. B. durch die Einführung einer einzigen ausführlichen Meldung zu Beginn des Projekts und ggf. nur kurzer Anzeigen für die folgenden Arbeitseinsätze während des Projekts.¹⁹

- Ermöglichung von längeren Entsendungen von Grenzgängern in ihre Heimatregion (Anpassung der 183-Tage Regel)

Niederländische Unternehmen, die in der Grenzregion angesiedelt sind, beschäftigen oftmals deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die weiterhin in Deutschland wohnen. Aufgrund ihres Unternehmenssitzes in Grenznähe kommt es häufig vor, dass die niederländischen Unternehmen ihre deutschen Beschäftigten für Dienstleistungsaufträge bei Kunden in Deutschland einsetzen; nicht zuletzt auch aus sprachlichen Gründen in der Kundenkommunikation. Die deutschen Beschäftigten können in dieser Konstellation jedoch in der Regel nur 183 Tage in Deutschland eingesetzt werden, ohne dass aufwändige sozialversicherungsrechtliche Änderungen vorgenommen werden müssen. Unternehmen, für die diese Problematik gegeben ist, regen an, hier Erleichterungen zu schaffen, so dass sozialversicherungsrechtliche Änderungen entbehrlich werden. Analoges gilt auch für deutsche Unternehmen mit niederländischen Beschäftigten.

- Erleichterungen im Kontext der A1-Bescheinigung

Auch wenn die Beantragung der A1-Bescheinigung für die Unternehmen ein eher untergeordnetes Problem darstellt, steigt die Belastung durch die Häufigkeit der Beantragung. Insofern könnte die Beantragung einer längerfristigen A1-Bescheinigung, wie dies in den Niederlanden praktiziert wird, die bürokratische Belastung deutlich verringern. Zudem sollten die Bedingungen für die A1-Bescheinigung vereinheitlicht und vereinfacht werden. Eine grundlegende Vereinfachung könnte ferner dadurch erzielt werden, dass die A1-Bescheinigung in ihrer gegenwärtigen Form ganz überflüssig wird und durch neue digitale Instrumente ersetzt wird. So könnte die diesbezügliche Bürokratielast von einer Bringschuld der Unternehmen in eine Holschuld des Staates umgewandelt werden.

¹⁹ Alternativ könnte auch darüber nachgedacht werden, ob man das Meldesystem teilweise von einer projektbezogenen auf eine personenbezogene Meldung umstellen kann. Anstatt jede einzelne Entsendung immer wieder neu zu melden, könnten die für Entsendungen in Frage kommenden Beschäftigten zu Jahresanfang mit den erforderlichen Unterlagen gemeldet werden. Im Jahresverlauf anfallende Entsendungen könnten dann ggf. nur noch in sehr kurzem Umfang den zuständigen Behörden angezeigt werden.

Denkbar ist es z. B., eine europäische Sozialversicherungsnummer einzuführen und den Kontrollbehörden im Zielland den begrenzten Zugriff auf die nationalen Sozialversicherungsdatenbanken zu erlauben. Mit einer einfachen Abfrage könnte so der Sozialversicherungsstatus der entsandten Arbeitnehmer erhoben werden (z. B. mittels eines grünen Lichts („betreffende Person ist in der nationalen SV angemeldet und versichert“) und eines roten Lichts („... nicht versichert.“)). Alternativ könnte auch darüber nachgedacht werden, die bisherigen nationalen Krankenversicherungskarten mit einem zusätzlichen Chip oder QR-Code auszustatten, der Auskunft über den Sozialversicherungsstatus und den Arbeitgeber gibt und bei Kontrollen vorgezeigt werden könnte.

- Lohnhöhe der entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Im österreichischen Entsenderecht ist eine Gehaltshöhe definiert, ab der Unternehmen keine Meldung mehr abgeben müssen, da keine besondere Schutzbedürftigkeit der zu entsendenden Arbeitnehmer angenommen wird. Allerdings liegt die Mindesthöhe des Bruttolohns mit aktuell ca. 6.800 € sehr hoch. Alternativ könnten z. B. auch branchenabhängig drei verschiedene Lohngruppen (etwa Hilfsarbeiter, Facharbeiter, Meister) definiert werden. In die jeweilige Lohngruppe könnten auch die je nach Mitgliedstaat unterschiedlichen Lohnbestandteile eingerechnet werden. Damit könnte die als sehr belastend wahrgenommene Lohnberechnung wesentlich vereinfacht werden.

- Grenzregion / Geographische Nähe

Für Unternehmen in Grenznähe könnten zur Förderung der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung Erleichterungen geschaffen werden. Beispielsweise müssen Kleinstunternehmen, deren Unternehmenssitz weniger als 100 Kilometer von der Grenze entfernt ist und die Aufträge mit einer zeitlichen Dauer von bis zu einer Woche in den Niederlanden bearbeiten, unter bestimmten Voraussetzungen keine Einzelmeldungen mehr abgeben. Hier reicht eine Jahresmeldung.

- Privatkundenaufträge / Bagatellregelungen

Ebenso wäre zu überlegen, die Meldepflicht bei Privatkundenaufträgen abzuschaffen und nur für Aufträge im gewerblichen und öffentlichen Auftragswesen gelten zu lassen. Als Alternative könnten Aufträge bis zu einer bestimmten Auftragssumme von der Meldepflicht befreit werden (Bagatellregelungen).

- Unternehmensgröße

Da kleine Unternehmen aufgrund ihrer geringeren Ressourcen im Allgemeinen stärker mit den bürokratischen Anforderungen der Entsendung belastet sind, könnten unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen von der Meldepflicht bis zu einer bestimmten Mindestgröße gewährt werden.

- Berücksichtigung von flexiblen Kooperationsformen in den Meldeportalen

Nicht zuletzt aufgrund des technologischen Wandels und steigender Flexibilitätsanforderungen differenziert sich die Unternehmenswelt immer weit aus und es entstehen neuartige Formen von kürzer- bzw. längerfristigen Unternehmenskooperationen und Wertschöpfungsverbänden. Die Meldeportale sollten daher inhaltlich so angepasst werden, dass sie diese unterschiedlichen Formen der Unternehmenskooperation berücksichtigen und abbilden können. Zugleich muss aber sichergestellt werden, dass diese Kooperationsformen nicht dazu missbraucht werden, um Intransparenz und Betrug zu ermöglichen.

- Nutzung von bereits vorhandenen Kontrollinstanzen (Once-only-Ansatz)

In den meisten EU-Mitgliedstaaten existieren bereits vielfältige (formelle und informelle) Kontrollmechanismen (Steuerprüfung, CSR-Richtlinie, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz etc.), die die Zuverlässigkeit, Rechtstreue und gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen prüfen. Unternehmen fassen die Entsendebürokratie zum Teil als einen weiteren Kontrollmechanismus auf, der ihre Rechtschaffenheit zusätzlich belegen soll. Sie schlagen vor, zu prüfen, inwieweit bestehende Kontrollmechanismen genutzt werden können, um ihre Rechtschaffenheit im Kontext der Arbeitnehmerentsendung nachzuweisen. Auf diese Weise ließe sich der bürokratische Aufwand u. U. deutlich reduzieren.

Nicht alle hier vorgeschlagenen Maßnahmen, die sich zum Teil auch inhaltlich überschneiden, sind gleichermaßen für alle Typen von Unternehmen geeignet. Dazu ist die Unternehmensrealität zu heterogen. Insgesamt adressieren die o. g. Maßnahmen vornehmlich mittelständische Unternehmen, die die zentralen Schutzrechte der Entsenderichtlinie gewährleisten. Für die (kleine) Gruppe von Unternehmen, die die Entsenderegeln in betrügerischer Absicht bewusst umgehen, sind Kontrollen jedoch sinnvoll und notwendig, nicht nur zum Schutz der betroffenen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sondern auch zur Wahrung eines fairen Wettbewerbs für die große Gruppe der verantwortlich agierenden Unternehmen.

9 Würdigung

In allen unseren Gesprächen wurde deutlich, dass die Gesprächspartnerinnen und -partner die Intention der Entsenderichtlinie grundsätzlich befürworten. Sie gehen zudem davon aus, dass die Mehrheit der Unternehmen guten Willens ist, diese auch umzusetzen. Viele aktive Entsendeunternehmen verhalten sich vollständig regelkonform, einige geben ihre grenzüberschreitende Tätigkeit auf, weil sie sich nicht in der Lage sehen, sich dabei vollständig rechtskonform zu verhalten. Andere Unternehmen, die grundsätzlich guten Willens sind, verhalten sich nur partiell rechtskonform, da ihrer Einschätzung nach die mit der Entsendung verbundenen Anforderungen unverhältnismäßig hoch sind. Sie entscheiden dann im Einzelfall pragmatisch, in welchem Umfang sie die bürokratischen Anforderungen umsetzen. Gleichwohl gibt es auch „schwarze Schafe“, die die Anforderungen der Entsenderichtlinie bewusst umgehen, Sozialdumping betreiben und ihren Arbeitnehmerinnen und -nehmern deutlich schlechtere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen bieten als im jeweiligen Zielland.

Übersicht 1: Typologie von Entsendeunternehmen

<p>Vollständig rechtskonforme Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktive Entsendeunternehmen • Unternehmen, die Entsendeaktivitäten eingestellt haben bzw. gar nicht erst aufgenommen haben
<p>Pragmatische Unternehmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aktive Entsendeunternehmen <ul style="list-style-type: none"> ○ Unternehmen mit grundsätzlich „gutem Willen“, die bürokratischen Anforderungen zu erfüllen ○ Partiiell rechtskonforme Entsendeaktivitäten ○ soweit die Unternehmen den bürokratischen Aufwand – in eigener Abwägung (auch unter Risikoaspekten) – als (noch) verhältnismäßig erachten ○ dennoch: Befürwortung und Gewährleistung der zentralen Schutzrechte der Entsenderichtlinie
<p>Schwarze Schafe</p> <ul style="list-style-type: none"> • Illegale „Entsende“-Aktivitäten • Betrügerische Absicht (d. h. kein grundsätzlich „guter Wille“) • Bestimmte Konstellationen mit hohem „Schadenspotenzial“, z. B. <ul style="list-style-type: none"> ○ Zeitarbeitsfirmen ○ Vielschichtige, intransparente Wertschöpfungsverbünde ○ Arbeitsintensive Tätigkeiten ○ Relativ geringes (formelles) Qualifikationsniveau ○ Arbeitskräfte aus Ländern mit vergleichsweise niedrigem Gehaltsniveau ○ Scheinselbständigkeit (u. a. von Zeitarbeitsfirmen vermittelt)

Die Entsenderichtlinie und ihre Umsetzung in nationales Recht sind in den meisten EU-Mitgliedstaaten von einem „One-size-fits-all“-Ansatz geprägt. Dies führt in der Konsequenz zu einer Vielzahl unterschiedlicher nationaler Regelungen, die von allen Entsendeunternehmen gleichermaßen und ohne Rücksicht auf ihr konkretes „Schadenspotenzial“ erfüllt werden müssen. Ein Großteil der befragten Unternehmen empfindet das Entsenderecht insgesamt als zu stark durch staatliche Kontrolle und Unverhältnismäßigkeit geprägt und wünscht sich mehr Vertrauen sowie Regelungen mit Augenmaß. Ein Übermaß an Kontrolle und fehlende (risikobasierte) Verhältnismäßigkeit können u. U. einen für alle Beteiligten nachteiligen „Teufelskreislauf“ in Gang setzen, indem sie genau jenes Verhalten und jene Reaktionen hervorrufen und im Zeitablauf verstärken, die sie eigentlich verhindern möchten.

Für die Ausgestaltung der Entsendevorgaben sollte daher ein Ansatz gewählt werden, der stärker die risikobehafteten Unternehmen in den Fokus rückt und diejenigen Unternehmen, die die zentralen Schutzrechte der Entsenderichtlinie gewährleisten, von bürokratischen Anforderungen im Entsendeprozess entlastet („Targeted Approach“). Hierzu sollte die Wirtschaftspolitik in Kooperation mit sachverständigen Dritten – u. a. auch mit den branchenbezogenen Sozialpartnern, die häufig über spezialisiertes Know-How und Erfahrungswissen auf diesem Gebiet verfügen – die Konstellationen mit hohem "Schadenspotenzial" identifizieren und geeignete (bürokratische) Maßnahmen entwickeln, die diese illegalen „Entsendeaktivitäten“ effektiv unterbinden.

Eine Reduktion der Bürokratiebelastung könnte ferner grundsätzlich auch dadurch erzielt werden, indem geprüft wird, in welchen Bereichen die Bürokratielast zwischen Unternehmen und staatlichen Behörden neu aufgeteilt werden kann. Bisher obliegt die Erfüllung bürokratischer Pflichten und das zur Verfügung stellen von Daten und Dokumenten weitestgehend den Unternehmen. Denkbar wäre – wie dies in der Studie an einigen Stellen exemplarisch aufgezeigt wird – die Bringschuld der Unternehmen teilweise in eine Holschuld der staatlichen Behörden umzuwandeln, etwa indem die Kontrollbehörden verstärkt vorhandene Datenquellen und digitale Instrumente nutzen.

Insbesondere zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in stärker risikobehafteten Unternehmen beschäftigt sind, kann auch die verbesserte (verbindliche) Informationsbereitstellung für die Unternehmen und vor allem für die Beschäftigten ein wirksames Mittel sein. Zu diesem Zweck könnten z. B. die nationalen Informationswebseiten, die mit ihren Inhalten primär die

(potenziellen) Entsendeunternehmen adressieren, verstärkt ergänzende Informationen für die entsandten Beschäftigten bereitstellen. Auch den Entsendeunternehmen könnte in bestimmten risikogeeigneten Branchen bzw. Anbieterkonstellationen vorgeschrieben werden, dass sie ihren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern vor der Entsendung ausführliche Informationen zu ihren Rechten und den zu garantierenden Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zukommen lassen müssen. In umfangreichen Wertschöpfungsverbänden kann das auch bedeuten, dass die Auftraggeber bzw. Kunden in höherem Maße in die Prüfung und Verantwortung für die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einbezogen werden.

Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen können als Baukastensystem verstanden werden. Es ist illusorisch zu glauben, dass eine vollständige Harmonisierung über alle EU-Mitgliedstaaten möglich sei. Dazu sind die nationalen Partikularinteressen zu unterschiedlich. Dennoch sollte bei der Arbeitnehmerentsendung stärker gesamteuropäisch im Sinne eines verantwortlichen Bürokratieabbaus gedacht werden, damit der Europäische Binnenmarkt nicht gerade in den Grenzregionen an seine Grenzen gelangt. Eine fühlbare, nachhaltige Verringerung der Bürokratiebelastung könnte so – bei Aufrechterhaltung und Gewährleistung zentraler Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen – wirtschaftliches Potenzial freisetzen und die Wertschätzung des Europäischen Binnenmarktes und der EU fördern.

Literatur

Bauarbeiter- Urlaubs- und Abfertigungskasse (BUAK); Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (BMAW) (2023): Die Entsendeplattform. Welche Meldungen müssen vor dem Arbeitseinsatz erstattet werden?, Wien, https://www.entsendeplattform.at/cms/Z04/Z04_5.1/formalitaeten/meldepflichten, abgerufen am 25.04.2023.

Breinlich, H. (2018): Historische und aktuelle Perspektiven im internationalen Dienstleistungshandel, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jahrgang, Heft 13, S. 8-12.

Bundesministerium des Inneren und für Heimat (BMI) (2023): Die Single Digital Gateway-Verordnung (SDG), <https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/grundlagen/info-sdg/info-sdg-node.html>, abgerufen am 17.01.2023.

Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft (BMAW) (2023): Die Entsendeplattform, https://www.entsendeplattform.at/cms/Z04/Z04_5.1/formalitaeten/meldepflichten, abgerufen am 17.01.2023.

Europäische Kommission (2014): Förderung der Internationalisierung von KMU, Ratgeberserie Nr. 7, Unterstützung von KMU-Politikmaßnahmen aus Strukturfondsmitteln, Brüssel, http://publications.europa.eu/resource/gen/pub/PUB_NBBN14001DEN.1.1, abgerufen am 17.01.2023.

Europäische Kommission (2019): Leitfaden zur Entsendung von Arbeitnehmern, Luxemburg. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22048&langId=de>, abgerufen am 13.04.2023.

Europäische Kommission (2023): The Single Market Enforcement Taskforce, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-enforcement-taskforce_en, abgerufen am 16.01.2023.

Europäische Kommission (2023a): Road Transport – Posting Declaration, <https://www.postingdeclaration.eu>, abgerufen am 16.01.2023.

Europäisches Parlament; Europäischer Rat (1996): Richtlinie 96/71 /EG vom 16 Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Luxemburg.

Europäisches Parlament; Europäischer Rat (2004): Verordnung (EG) Nr. 883/2004 vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, Luxemburg.

Europäisches Parlament; Europäischer Rat (2014): Richtlinie 2014/67/EU vom 15. Mai 2014 zur Durchsetzung der Richtlinie 96/74/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mit Hilfe des Binnenmarkt-Informationssystems („IMI-Verordnung“), Luxemburg.

Europäisches Parlament; Europäischer Rat (2018): Richtlinie (EU) 2018/957 vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, Luxemburg.

Felbermayr, G.; Teti, F.; Streich, D.J.-H. (2018): Binnenmarkt, Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerentsendung – wieviel Bürokratie verträgt ein fairer Wettbewerb? Eine Bewertung für Oberbayern, ifo-Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, München.

Finanzpolizei - Zentrale Koordinationsstelle (2023): Meldung einer Entsendung nach Österreich, <https://www4.formularservice.gv.at/formularserver/user/formular.aspx?pid=fe66cedb506e495c94b3e826701443e5&pn=B461f73088ab946fe9bd1d1cce573d81a> , abgerufen am 17.01.2023.

Germany Trade and Invest (GTAI) (2020): Dienstleistungen erbringen in Frankreich, <https://www.gtai.de/de/trade/unsere-service/unsere-onlineangebote/portal21/laender/frankreich/dienstleistungen>, abgerufen am 12.01.2023.

Handwerkskammer (HWK) der Pfalz (2023): Umfrage zur "Entsenderegulierung nach Frankreich", <https://www.hwk-pfalz.de/artikel/umfrage-zur-entsenderegulierung-nach-frankreich-51,0,3732.html>, abgerufen am 06.05.2023.

Handwerkskammer (HWK) des Saarlandes; Handwerkskammer (HWK) Trier (2022): Ausfüllanleitung für die Beantragung einer Carte BTP. Stand: Juli 2022, https://www.hwk-saarland.de/adbimage/11746/asset-original//carte-btp_anleitung-beantragung_juli2022.pdf, abgerufen am 12.01.2023.

Handwerkskammer (HWK) für München und Oberbayern (2023): Frankreich: Neue Regelungen bei der Entsendung von Mitarbeitern, <https://www.hwk->

muenchen.de/artikel/frankreich-neue-regelungen-bei-der-entsendung-von-mitarbeitern-74,0,10087.html, abgerufen am 17.01.2023.

Head, K.; Mayer, T. (2014): Gravity Equations: Workhorse, Toolkit, and Cookbook, in: Gopinath, G.; Helpman, E; Rogoff, K. (Hrsg.): Handbook of International Economics, Vol. 4, S. 131-195, Amsterdam.

Holz, M.; Schlepphorst, S.; Brink, S.; Icks, A.; Welter, F. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

Holzbauer, B. (2021): Arbeitnehmer-Entsendung nach Österreich. Einstieg in die Praxis der Dienstleistungserbringung - 13.10.2021, <https://international.bihk.de/laenderinformationen/dienstleistungskompas.html> (--> Österreich), abgerufen am 18.01.2023.

Icks, A.; Bijedić, T.; Kay, R.; Latzke, P.; Merx, A.: (2022): Der Schutz vor Diskriminierung und die Förderung personaler Vielfalt im Arbeitsleben, Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes (Hrsg.), Berlin.

Icks, A.; Weicht, R. (2023): Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, im Auftrag der Impuls-Stiftung für den Maschinenbau, den Anlagenbau und die Informationstechnik, Frankfurt / Bonn.

Industrie- und Handelskammer (IHK) Südlicher Oberrhein (2023): Frankreich: Bürokratie als Handelshemmnis, <https://www.ihk.de/freiburg/international/frankreich/arbeiten-in-frankreich/frankreich-buerokratie-als-handelshemmnis-5508114>, abgerufen am 16.01.2023.

Informationstechnische Servicestelle der gesetzlichen Krankenversicherung (ITSG) (2020): Informationsportal für Arbeitgeber. Entsendung in die Niederlande ab März online melden, Aktuelles - 21. Februar 2020, <https://www.informationsportal.de/entsendung-niederlande-melden/>, abgerufen am 17.01.2023.

Kranzusch, P.; Holz, M. (2013): Internationalisierungsgrad von KMU. Ergebnisse einer Unternehmensbefragung, in: IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 222, Bonn.

Matthes, T. (2022): Entsendung nach Frankreich. Einstieg in die Praxis der Dienstleistungserbringung - 13.04.2022, <https://international.bihk.de/laenderinformationen/dienstleistungskompas.html> (--> Frankreich), abgerufen am 18.01.2023.

Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion (2020): , Verpflichtungen des Arbeitgebers von entsendeten Arbeitnehmern, veröffentlicht am 16.06.2020, <https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/detachement-des-salaries-posting-of-employees/die-entsendung-von-arbeitnehmern/article/verpflichtungen-des-arbeitgebers-von-entsendeten-arbeitnehmern>, abgerufen am 25.04.2023.

Ministère du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion (2023): Entsendung von Arbeitnehmern nach Frankreich, <https://www.sipsi.travail.gouv.fr>, abgerufen am 16.01.2023.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023): Posted Workers - Online Melden - Anmelden, <https://meldloket.postedworkers.nl/runtime>, abgerufen am 10.01.2023.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2023a): Was geschieht bei Nichteinhaltung des WagwEU?, <https://deutsch.postedworkers.nl/faq/frage-und-antwort/wagweu/was-geschieht-bei-nichteinhaltung-des-wagweu>, abgerufen am 25.04.2023.

Nowak, M. (2022): Mitarbeiterentsendung in der EU. Höherer bürokratischer Aufwand für Arbeitgeber, Germany Trade and Invest (GTAI): Fact Sheet, Ausgabe 2022, <https://www.gtai.de/resource/blob/834734/b39ac1100dfe2f22600a248796b15f67/FS%20Mitarbeiter-entsendung%20in%20der%20EU%2021316.pdf>, abgerufen am 13.04.2023

Pick, C. (2021): Entsendung nach Niederlande. Einstieg in die Praxis der Dienstleistungserbringung - 08.09.2021, <https://international.bihk.de/laenderinformationen/dienstleistungskompass.html> (--> Niederlande), abgerufen am 18.01.2023.

Schlepphorst, S.; Welter, F.; Holz, M. (2022): Die gesellschaftliche Wertschöpfung des Mittelstands, in: IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 292, Bonn.

Wagner, I. (2015): Rule Enactment in a Pan-European Labour Market: Transnational Posted Work in the German Construction Sector, British Journal of Industrial Relations, Vol. 53(4), S. 692-710.

Wirtschaftskammer Österreich (WKO) (2023): Lohn- und Sozialdumping: Strafen und Haftungen für Auftraggeber, Stand: 01.01.2023,

https://www.wko.at/service/arbeitsrecht-sozialrecht/Lohn- und Sozialdumping_Strafen_und_Haftungen_fuer_Auftrag.html, abgerufen am 17.01.2023.

Wirtschaftskammer Österreich (WKO) (2023a): Entsendung aus dem EU-/ EWR-Raum, <https://www.wko.at/service/arbeitsrecht-sozialrecht/entsendung-aus-dem-eu-ewr-raum.html>, abgerufen am 13.01.2023.

Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH) (2021): Regelkonformes Entsenden muss einfach sein. Das Handwerk plädiert für KMU-freundliche Entsendeinformationen, Brüssel, <https://www.zdh.de/themen-und-positionen/zdh-positionen/positionspapiere-und-stellungnahmen/#c4135>, abgerufen am 25.04.2023

Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e. V. (2020): Beauftragung deutscher Handwerker in Frankreich: Hindernisse in der Grenzregion, 16. September 2020, <https://www.cec-zev.eu/de/thematiques/achats-et-services/artisans-allemands-et-constructions/deutsche-handwerker-in-frankreich-hindernisse-in-der-grenzregion/>, abgerufen am 12.01.2023.

Zoll (2023): Anmeldungen bei Entsendung - Anmeldung, https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Anmeldungen-bei-Entsendung/Anmeldung/anmeldung_node.html, abgerufen am 13.01.2023.

Zoll (2023a): Folgen bei Nichtbeachtung, https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/Mindestarbeitsbedingungen/Folgen-bei-Nichtbeachtung/folgen-bei-nichtbeachtung_node.html, abgerufen am 13.01.2023

Zoll (2023b): Meldeportal-Mindestlohn, <https://www.meldeportal-mindestlohn.de>, abgerufen am 13.01.2023.

Anhang

Übersicht A1: Entsenderechtliche Anforderungen in den vier Untersuchungsländern

Maßnahmen, die nach Richtlinie 2014/67/EU ergriffen werden können	Deutschland	Frankreich	Niederlande	Österreich
Offizielle Website	https://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Arbeit/arbeit_node.html	https://travail-emploi.gouv.fr/droit-du-travail/detachement-des-salaries/	https://www.postedworkers.nl/	www.entsendeplattform.at
Entsendemeldung vor Arbeitsaufnahme: Soll Informationen enthalten über: <ul style="list-style-type: none"> • Dienstleistungserbringer • Zahl der entsandten Arbeitnehmer • Geplante Dauer und Beginn der Entsendung • Arbeitsort • Art der Dienstleistung 	Risikobasierter Ansatz: Entsendemeldung nur in bestimmten risikogeneigten Branchen erforderlich Für Arbeitnehmer mit regelmäßigem Monatslohn < 2.784 € ist in bestimmten Branchen eine Anmeldung nach dem Mindestlohngesetz erforderlich Elektronische Meldung über Online-Portal: https://www.meldeportal-mindestlohn.de Sprache: Deutsch, Englisch, Französisch Zusätzliche Informationen z.B. Erklärung zur Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen, Qualifikationsnachweis (für zulassungspflichtige Handwerke in Deutschland)	Elektronische Meldung über Internetportal SIPSI erforderlich: https://www.sipsi.travail.gouv.fr Sprache: Französisch, Deutsch, Englisch, Italienisch, Spanisch Zusätzliche Informationen z.B. über Ort der Unterbringung, Übernahmemodalitäten von beruflich bedingten Ausgaben Für Arbeitnehmer in Hoch- und Tiefbau: zusätzlich Berufsidentifikationskarte („Carte BTP“) erforderlich (muss bei der Union des Caisses de France über eine Online-Plattform separat beantragt werden)	Elektronische Meldung über Online-Portal erforderlich: https://meldloket.postedworkers.nl/runtime/ Sprache: Niederländisch, Deutsch, Englisch Besonderheit: Der niederländische Auftraggeber muss die Meldung prüfen Zusätzliche Informationen z.B. über Wirtschaftszweig, Person, die für die Auszahlung des Lohns zuständig ist	Elektronische Meldung über Online-Formular ZKO 3 für Entsendungen erforderlich: https://www4.formularservice.gv.at Sprache: Deutsch, Englisch, sowie neun weitere Sprachen Zusätzliche Informationen z.B. über Art der Tätigkeit, Befähigungsnachweis (falls in Österreich reglementiertes Gewerbe)
Bereithaltung der Dokumente am Einsatzort Wie? Papier- oder elektronische Form In welcher Sprache? Z.B. Amtssprache des Aufnahmemitgliedstaates Wo? An einem zugänglich und klar festgelegten Ort Was? Arbeitsvertrag, Lohnzettel, Dokumentation der täglichen Arbeitszeit, Belege über Entgeltzahlung	Wie? Papier- oder elektronische Form In welcher Sprache? Deutsch Wo? In Deutschland; auf Verlangen der Prüfbehörde auch am Arbeitsort Was? Wie in Richtlinie 2014/67/EU vorgeschlagen; Prüfbehörde kann weitere Unterlagen anfordern	Wie? Papier- oder elektronische Form In welcher Sprache? Französisch Wo? Verwahrung innerhalb des Staatsgebiets (Arbeitsort, oder bei materieller Unmöglichkeit an jedem anderen Ort, der dem Vertreter zugänglich ist) - Am Ort der Leistungserbringung in französischer Sprache. Was? Zusätzlich zu dem, was in Richtlinie 2014/67/EU vorgeschlagen z.B.: Nachweis über medizinische Untersuchung, Bezeichnung des geltenden Branchentarifvertrags, Finanzgarantie	Wie? Papier- oder elektronische Form In welcher Sprache? Niederländisch, Englisch, Deutsch Wo? Am Arbeitsplatz oder direkt digital Was? Wie in Richtlinie 2014/67/EU vorgeschlagen	Wie? Papier- oder elektronische Form In welcher Sprache? Deutsch (oder Englisch) Wo? Arbeitsort /Ansprechperson außerhalb des Arbeitsorts / Zweigniederlassung; Tochter- oder Muttergesellschaft in Österreich; Ort muss in Meldung benannt werden Was? Zusätzlich zu dem, was in Richtlinie 2014/67/EU vorgeschlagen z.B.: Kopie der Meldung, Lohneinstufung

Fortsetzung Übersicht A1: Entsenderechtliche Anforderungen in den vier Untersuchungsländern

Maßnahmen, die nach Richtlinie 2014/67/EU ergriffen werden können	Deutschland	Frankreich	Niederlande	Österreich
Benennung einer Kontaktperson/ Ansprechperson (soll bei Bedarf Dokumente verschicken und entgegennehmen können)	Ja, muss in Deutschland anwesend sein	Ja, muss in Frankreich anwesend sein und die französische Sprache beherrschen	Ja, muss in den Niederlanden vor Ort sein	Ja, erlaubt sind z.B. entsandte Arbeitnehmer/innen, Wirtschaftstreuhänder/in, Rechtsanwalt/Rechtsanwältin, Notar/in
Häufigkeit der Meldungen	Meldung für jeden entsandten Arbeitnehmer und jeden Arbeitseinsatz Ausnahmen von der Meldepflicht (z.B. Erstmontage- oder Einbauarbeiten; ausgenommen Bauleistungen) Bei erneuter Meldung können Daten aus vorheriger Meldung übertragen werden	Meldung für jeden entsandten Arbeitnehmer und jeden Arbeitseinsatz Bei erneuter Meldung können Daten aus vorheriger Meldung übertragen werden	Meldung für jeden entsandten Arbeitnehmer und jeden Arbeitseinsatz In Ausnahmefällen Jahresmeldung möglich (z.B. für Kleinunternehmen mit 1-9 Beschäftigten in Grenznahe; nicht im Baugewerbe) Bei erneuter Meldung können Daten aus vorheriger Meldung übertragen werden	Meldung muss bei jedem neuen Auftrag mit neuem Auftraggeber neu abgegeben werden Änderungen in der Meldung müssen unverzüglich gemeldet werden (z.B. bei Änderung Arbeitszeit oder Arbeitsort). Vereinfachte Meldung: in bestimmten Fällen einzige Meldung für mehrere wiederkehrende Entsendungen ausreichend
Zu erwartende Strafen bei Nichteinhaltung (nicht in Richtlinie 2014/67/EU geregelt)	Bei Verstoß gegen Meldepflicht/ fehlende Unterlagen: Geldbuße bis zu 30.000 € Bei Verstoß gegen bestimmte Arbeitsbedingungen: Geldbuße bis zu 500.000 €	Bei Verstoß gegen Meldepflicht/ Benennung einer Kontaktperson/ Vorlage der Unterlagen: 4.000 € pro AN und pro Verstoß (8.000 € bei Wiederholung innerhalb von zwei Jahren). Gesamtobergrenze: 500.000 €	Bei Verstoß gegen Meldepflicht: 1.500 € bis 4.500 € (je nach Unternehmensgröße) Benötigte Unterlagen nicht am Einsatzort verfügbar: 8.000 € Informationspflicht nicht nachgekommen: 6.000 € Meldung nicht geprüft: 750 € bis 1.500 € Im Einzelfall Erhöhung um 50 %, Verringerung um 25, 50, 75 % möglich	Bei Verstoß gegen die Meldepflicht oder bei fehlenden Unterlagen: bis zu 20.000 €, im Wiederholungsfall bis zu 40.000 €. Vereitelung von Lohnkontrollen: bis zu 40.000 € Bei Unterentlohnung der entsandten Beschäftigten: in Abhängigkeit von der Summe des vorenthaltenen Entgelts bis zu 250.000 €

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung.

Wir möchten allen Expertinnen und Experten sowie Unternehmen danken, die uns mit ihrer Expertise und ihren Erfahrungsberichten anschaulich die bürokratischen Herausforderungen bei der Arbeitnehmerentsendung geschildert haben. Sie haben uns wertvolle Hintergrundinformationen geliefert, die die Erstellung dieses Berichts erst ermöglichten.

- Germany Trade & Invest (GTAI): Marcelina Nowak, Karl-Martin Fischer
- Handwerkskammer Düsseldorf
- Handwerkskammer für München und Oberbayern: Barbara Peinel, Dietmar Schneider
- Handwerkskammer Niederbayern-Oberpfalz (Regensburg): Katharina Wierer
- Handwerkskammer der Pfalz: Elke Wickerath
- Handwerkskammer des Saarlandes: Sabrina Rüter
- IG Bau Bezirksverband Aachen
- Industrie- und Handelskammer Mittlerer Niederrhein
- Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern
- Industrie- und Handelskammer Südlicher Oberrhein: Frédéric Carrière
- Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen – Wirtschaftsförderung: Andreas Roß
- Wirtschaftsverband Industrieller Unternehmen Baden (wvib): Alexander Rohrer
- Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz (ZEV)

Für die Niederlande:

- CLC-VECTA, Centrum voor Live Communication: Dineke Philipse
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV): Ellen Hoeijenbos
- Royal Bouwend Nederland: Jaap van de Burgt

Die teilnehmenden Unternehmen werden zur Wahrung ihrer Anonymität nicht namentlich genannt.