

Positionspapier der Vollversammlung der IHK Halle-Dessau: Entsenderegeln mittelstandsfreundlich gestalten!

Die Freiheit, grenzüberschreitend Dienstleistungen zu erbringen, ist ein wesentliches Element des Europäischen Binnenmarktes und ergänzt den freien Warenverkehr, die Niederlassungsfreiheit und die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Sie trägt dazu bei, die Märkte der Mitgliedstaaten zu internationalisieren, und sie fördert dabei den Zusammenhalt zwischen den EU-Staaten und Regionen. Komparative Kostenvorteile werden genutzt und tragen zur Angleichung der Lebensverhältnisse bei. Ein funktionierender Binnenmarkt für Dienstleistungen wirkt zudem der Monopolbildung in bestimmten Marktsegmenten entgegen.

Dienstleistungen im Ausland anzubieten, ist deshalb – trotz des vergleichsweise hohen eigenen Lohnniveaus – in den letzten Jahrzehnten zu einem wichtigen Standbein für den deutschen Mittelstand geworden. Damit sich der Binnenmarkt weiter entfalten kann, muss aber eine wesentliche Voraussetzung erfüllt sein: Qualifizierte Mitarbeiter für die Montage oder Serviceleistungen im Ausland sollten dort schnell und unkompliziert zum Einsatz kommen können. Laut einer Statistik der Europäischen Union wurden 2016 aus Deutschland über 260.000 Mitarbeiter in andere EU-Länder entsandt.¹

In den letzten Jahren häufen sich aber die bürokratischen Hürden bei der Anzeige der Entsendung. Im grenznahen Raum dienen die Sanktionen einzelner Mitgliedstaaten inzwischen de facto vorrangig dazu, nationale Märkte vor unliebsamer Konkurrenz zu schützen. Gerade der Mittelstand benötigt immer mehr zeitlichen Vorlauf, mehr Manpower und finanzielle Ressourcen, um den wachsenden Anforderungen der nationalen Kontrollbehörden zu genügen.

Arbeitgeber müssen schon jetzt für ihre Mitarbeiter eine sogenannte A1-Bescheinigung einholen, wenn die Mitarbeiter ins EU-Ausland oder in einen EFTA-Staat entsandt werden. Das gilt inzwischen selbst bei kurzfristigen, eintägigen Dienstreisen. Arbeitnehmer müssen diesen Nachweis, dass sie im Heimatland des Unternehmens sozialversichert sind, ständig mitführen. Zahlreiche EU-Länder legen diese Vorschrift eng aus: Die Pflicht gilt gleichermaßen für alle abhängig Beschäftigten – also einschließlich der Führungskräfte – sowie für Mitarbeiter von Behörden und für Selbständige.

Tatsache ist, dass alle Mitgliedstaaten die Richtlinie (EU) 2018/957 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen bis zum 30. Juli 2020 umgesetzt haben müssen. Dies dürfte dazu führen, dass die Regeln weiter verschärft werden: Dann gelten beispielsweise nicht mehr nur die jeweiligen Mindestlöhne im Erbringungsland als Standard. Vielmehr müssen sich Unternehmen an dem unpräzisen Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ orientieren.

¹ (Quelle: http://www.europarl.europa.eu/infographic/posted-workers/index_de.html#overview, Stand: 05.09.2019)

Nachvollziehbarerweise werden nationale Behörden verhindern wollen, dass Mindestlöhne, Sozialstandards und Arbeitnehmerrechte unterlaufen werden. Unbestritten hat es bei Arbeitnehmerüberlassungen wie bei Entsendungen gezielten und organisierten Missbrauch gegeben. Ein Großteil der bekannt gewordenen Fälle betrifft aber schwerpunktmäßig einige wenige Bereiche, so z. B. insbesondere etwa den Bausektor, die Landwirtschaft und die Fleischverarbeitung – und eben nicht die Service-, Wartungs- und Montagetätigkeit, die aber gerade die Auslandstätigkeit des hiesigen Mittelstands prägt.

Damit der Europäische Binnenmarkt weiter entwickelt werden kann und dadurch Wachstums- und Beschäftigungsimpulse gesetzt werden können, fordert die Vollversammlung der IHK Halle-Dessau folgende Maßnahmen:

1. Kein Generalverdacht - Pauschalnachweise reduzieren!

Es ist nicht zielführend, alle Unternehmen bei Auslandseinsätzen unter Generalverdacht zu stellen: Die überwältigende Mehrheit beachtet die Vorschriften und missbraucht ihre Freiheiten nicht! Bürokratisch aufwendige Pauschalnachweise treffen hauptsächlich die Falschen. Solche Anforderungen gehören deshalb auf ein Mindestmaß reduziert. Alle gegenwärtigen – und künftigen – Anzeigepflichtigen müssen auf den Prüfstand: Was bringen sie und was kosten sie – und zwar auch sowie insbesondere die Unternehmen?

2. Systematischen Betrug verhindern: Schlupflöcher schließen, gezielt kontrollieren!

Der größte Missbrauch bei der Entsendung resultiert nicht aus unvollständigen oder fehlerhaften Anzeigen einzelner Auslandsaktivitäten. Vielmehr nutzen „schwarze Schafe“ existierende Lücken in der Gesetzgebung aus oder umgehen die Vorschriften durch offen rechtswidrige Praktiken, beispielsweise komplizierte Subunternehmerketten. Deshalb sollte die europäische Politik jene Schlupflöcher, die mit krimineller Energie ausgenutzt werden können, gezielt schließen. Es gilt etwa die Scheinselbstständigkeit zu bekämpfen, mit deren Hilfe soziale Standards und Tarife unterlaufen werden. Und um das Recht effektiv und effizient durchzusetzen, sollten mehr physische Kontrollen vor Ort erfolgen: also etwa auf Baustellen und in Großschlachtereien.

3. Bescheinigung A1 nur für reine Montagetätigkeiten vorsehen!

Die A1-Bescheinigung soll künftig nicht mehr für einfache Dienstreisen ins EU-Ausland erforderlich sein. Dies hat sogar die Europäische Kommission selbst im März 2019 schon vorgeschlagen! Wer eine Messe besucht oder einfach nur an Veranstaltungen im Ausland teilnimmt, verfolgt nicht primär einen Erwerbszweck. Diese Personengruppen sollten deshalb von der Pflicht befreit sein, ein A1-Formular mit sich führen zu müssen. Dies entlastet sowohl Unternehmen als auch Versicherungsträger und letztlich auch die Kontrollbehörden.

Bei kurzfristigen oder regelmäßig wiederkehrenden grenzüberschreitenden Serviceeinsätzen sollte die Bescheinigung nicht mehr in jedem einzelnen Fall neu beantragt werden müssen. Hierfür ist in den einschlägigen Verordnungen eine zeitliche Bagatellgrenze einzuführen, so etwa für Aufenthalte von weniger als einer Woche Dauer. Lediglich bei längeren Auslandseinsätzen – etwa auf Baustellen oder bei Montagetätigkeiten – sollte die A1-Bescheinigung zum Einsatz kommen. So lässt sich verhindern, dass Unternehmen für entsandte Mitarbeiter doppelt Sozialabgaben zahlen.

4. Entsendeportale mehrsprachig gestalten!

Nicht selten entsenden gerade kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sowie Handwerksbetriebe Mitarbeiter ins Ausland. Solche Firmen verfügen aber nicht über große und mehrsprachige Personalabteilungen. Dieser Umstand muss bei der Gestaltung der Entsendeportale berücksichtigt werden – jedenfalls dann, wenn der Grundsatz „Vorfahrt für KMU (Think small first)“ gelten soll. Die EU-Kommission hatte diese Vorgabe bereits 2008 im Small Business Act gemacht, damit der Mittelstand von unnötig bürokratischem Aufwand entlastet wird. Die Entsendeportale der einzelnen Mitgliedstaaten sollten deshalb mehrsprachig gestaltet sein und auch ohne verhandlungssichere Kenntnisse der Landessprache genutzt werden können. Neben der Landessprache sollten zumindest die EU-Sprachen Englisch, Deutsch und Französisch angeboten werden. Mittelfristig sind die Portale der Länder zu harmonisieren.

5. Feststellung des korrekten Lohns im Zielland ermöglichen!

Mit dem Ende der Umsetzungsfrist der Richtlinie (EU) 2018/957 zum 30. Juli 2020 gilt dann nicht mehr der ortsübliche Mindestlohn als Mindeststandard, sondern der unpräzise Grundsatz: „Gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“. Dieser zwingt Entsendebetriebe, wenn sie grenzüberschreitende Angebote kalkulieren, die im Zielland zu zahlenden Löhne für ihre Mitarbeiter zu berechnen. Momentan scheitern sie damit aber noch zu oft – etwa weil sie nur unzureichend auf die dortigen Tarifverträge zugreifen und auch zusätzliche entsenderrelevante Lohnbestandteile nicht vollständig ermitteln können: beispielsweise Verpflegungsmehraufwendungen, Prämien oder Zulagen für schwere Arbeit sowie Zuschläge für Feiertags- und Nachtarbeit.

Die Unternehmen sollten deshalb, wenn diese Richtlinie in Kraft tritt, einen europäischen Lohnrechner nutzen können. Als Muster dafür könnte die Schweizer Meldeplattform www.entsendung.ch dienen. Dort ist eine solche Funktion integriert.

6. Sanktionen müssen verhältnismäßig sein!

Selbstverständlich muss sanktioniert werden, wer nationale Gesetze und Regeln bewusst verletzt. Allerdings brauchen die Unternehmen vorab alle nötigen Informationen, um sich gesetzeskonform verhalten zu können – auch das sollte selbstverständlich sein. Zudem sollten die Strafen verhältnismäßig sein. Ein Vorsatz muss offenkundig sein, bevor er geahndet werden kann und sollte. Bei kleineren Abweichungen ist erst dann von absichtlicher Täuschung auszugehen, wenn sie sich wiederholen. Irrtümlich erfolgte Berechnungsfehler sollten ohne Sanktion korrigiert werden dürfen.

Des Weiteren sollte die künftige Europäische Arbeitsbehörde (European Labour Agency, ELA) kontrollieren, dass die EU-Richtlinie 2018/957 auf einheimische und ausländische Unternehmen in gleicher Weise angewandt wird: Die Höhe etwaiger Sanktionen darf nicht dazu missbraucht werden, Märkte abzuschotten und EU-Ausländer zu diskriminieren.

7. Unternehmen durch effizienten Informationsaustausch entlasten!

Die europäischen Behörden sollten die Digitalisierung dazu nutzen, künftig grenzüberschreitend einfacher und schneller zusammenzuarbeiten, das heißt vor allem: Daten auszutauschen. Die Verwaltungszusammenarbeit der nationalen Behörden sollte durch die Möglichkeiten der Digitalisierung künftig Standard werden. Bestimmte, bereits im Heimatland der Unternehmen vorliegende Informationen – etwa zu Qualifikationen oder branchenspezifischen Registereinträgen – müssten dann nicht doppelt erhoben werden.

In einem weiteren Schritt sollten die nationalen Behörden zusammen mit der Europäischen Arbeitsbehörde ELA eine einheitliche Entsendeplattform schaffen. Dafür sollten sie das Binnenmarkt-Informationssystem IMI (Internal Market Information System) nutzen. Dieses elektronische Netzwerk hat die Europäische Kommission zusammen mit den EU-Mitgliedstaaten entwickelt. Dort können öffentliche Verwaltungen im Europäischen Wirtschaftsraum auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene ihre Ansprechpartner in anderen Ländern ausfindig machen und Informationen datenschutzkonform austauschen.