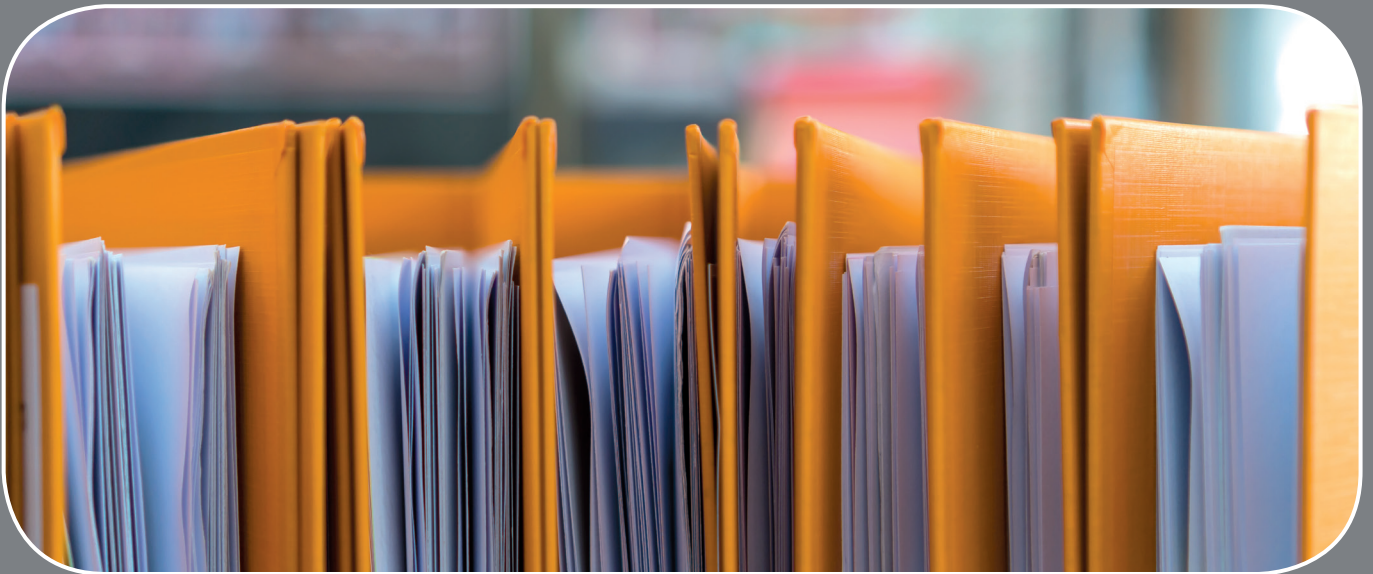




# **Regulatorische und finanzielle Belastungen durch EU-Gesetzgebung in vier Mitgliedstaaten – eine vergleichende Untersuchung**

Bd. 1: Regulatorische und finanzielle Belastungen durch die A1-Bescheinigung



# Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

## Die wesentlichen Erkenntnisse der rechtlichen Untersuchung (cep)

1. Im EU-Recht ist vorgesehen, dass eine Person normalerweise nur dem Sozialversicherungsrecht eines einzigen Mitgliedstaats unterliegt. In der Regel ist das der Mitgliedstaat, in dem diese Person arbeitet; bei einer vorübergehenden Entsendung – bis zu 24 Monaten – gilt jedoch weiterhin das Recht des Herkunftsmitgliedstaats.
2. In solchen Fällen stellt der zuständige Sozialversicherungsträger des Herkunftsmitgliedstaats auf Verlangen einen Nachweis über die Geltung seines Sozialversicherungsrechts aus. Dieser Nachweis wird als A1-Bescheinigung bezeichnet. Das EU-Recht sagt nichts darüber aus, welche Angaben der Antrag auf eine A1-Bescheinigung enthalten muss.
3. Außerdem kann eine Person ein Interesse daran haben, weiterhin dem Sozialversicherungsrecht ihres Herkunftsmitgliedstaats zu unterliegen, auch wenn die Bedingungen für die Ausstellung einer A1-Bescheinigung nicht erfüllt sind, weil etwa die Entsendung oder der Einsatz länger als 24 Monate dauert. In diesem Fall können die betreffenden Mitgliedstaaten eine Ausnahmereinbarung schließen. Die Bescheinigung zur Bestätigung der Geltung des Sozialversicherungsrechts des Mitgliedstaats in solchen Fällen wird als „Bescheinigung nach Artikel 16“ bezeichnet. Im EU-Recht ist auch nicht aufgeführt, welche Angaben der Antrag auf diese Ausnahmereinbarung enthalten muss.
4. Einige Angaben werden im Antrag auf eine A1-Bescheinigung in allen vier untersuchten Mitgliedstaaten verlangt. Das sind:
  - ▶ Name, Kontaktdaten, Registernummer und Hauptland der Geschäftstätigkeit des Arbeitgebers;
  - ▶ Name, Geburtsdatum, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Sozialversicherungsnummer/ Steuernummer sowie Adresse (sowohl im Herkunftsstaat als auch im Zielland) der/des entsendeten Beschäftigten;
  - ▶ Staat und Ort der Beschäftigung, Art der ausgeführten Arbeit und vorgesehene Dauer der Entsendung.
5. Zusätzlich verlangt jeder der untersuchten Mitgliedstaaten bestimmte Angaben, die keiner oder nur einige der anderen Mitgliedstaaten verlangen. So verlangen beispielsweise Österreich, Frankreich und Deutschland Angaben zur Branche des Arbeitgebers, Österreich und Deutschland fragen nach der Rechtsform und danach, ob die/der Beschäftigte in den beiden Monaten vor der aktuellen Entsendung in den gleichen Mitgliedstaat entsandt worden ist, Österreich und Frankreich möchten das Anfangsdatum des Beschäftigungsverhältnisses wissen, Deutschland fragt, ob für den entsandten Beschäftigten mindestens einen Monat vor Entsendung das deutsche Sozialversicherungsrecht Geltung hatte, Italien fragt nach dem Datum der Gründung des Arbeitgebers und dem Datum der Unterzeichnung des

---

*Jeder Mitgliedstaat verlangt zusätzliche Informationen.*

---

Arbeitsvertrags und Frankreich möchte wissen, ob die/der Beschäftigte schon einmal in das gleiche Unternehmen entsandt wurde. Da alle untersuchten Mitgliedstaaten Angaben verlangen, die keiner oder nur einige der anderen Mitgliedstaaten verlangen, ist es sehr wahrscheinlich, dass alle vier Mitgliedstaaten die erforderlichen Angaben und damit die Verwaltungskosten reduzieren können.

6. In Bezug auf die Beantragung einer Ausnahmereinbarung nach Artikel 16 stehen für Italien keine Informationen zur Verfügung. Österreich, Frankreich und Deutschland verlangen:
  - ▶ Name, Adresse und Branche des Arbeitgebers sowie Angaben dazu, in welchem Umfang dessen Geschäftstätigkeit im Zielland ausgeübt wird;
  - ▶ Aufnahmestaat, Ort, an dem die Arbeit ausgeführt wird, sowie Zeitraum, für den die Ausnahmereinbarung beantragt wird;
  - ▶ Name der/des Beschäftigten, Geburtsdatum, Staatsangehörigkeit, Sozialversicherungsnummer und Sozialversicherungsträger vor der Entsendung;
  - ▶ Datum des Beschäftigungsbeginns der/des Beschäftigten im Unternehmen, Verantwortlicher für die Entlohnung während der Entsendung, Angaben dazu, ob das Beschäftigungsverhältnis im Herkunftsmitgliedstaat während der Entsendung fortbesteht und ob es zwischen der/dem Beschäftigten und dem aufnehmenden Unternehmen einen Vertrag gibt.
7. Österreich, Frankreich und Deutschland verlangen zusätzliche Angaben, die nicht in (allen) anderen untersuchten Mitgliedstaaten verlangt werden. So verlangt Frankreich beispielsweise die Gesamtzahl der Beschäftigten sowie der entsandten Beschäftigten bei Arbeitgeber und aufnehmendem Unternehmen sowie den Geburtsort der/des Beschäftigten, Österreich und Frankreich verlangen den Namen des aufnehmenden Unternehmens und die Angabe, ob es sich um eine konzerninterne Entsendung handelt, Österreich und Deutschland wollen wissen, ob die Sozialversicherungsbeiträge im Herkunftsmitgliedstaat weitergezahlt werden, Deutschland verlangt Angaben dazu, ob die/der Beschäftigte in den vergangenen beiden Jahren in dem Land gearbeitet hat, für das die Ausnahmereinbarung beantragt wird, Österreich verlangt die Adresse der/des Beschäftigten im Wohnsitzstaat. Angesichts des unterschiedlichen Informationsbedarfs in Österreich, Frankreich und Deutschland ist es sehr wahrscheinlich, dass die erforderlichen Angaben und damit die Verwaltungskosten in allen drei Mitgliedstaaten verringert werden können.
8. Was die Digitalisierung betrifft, können elektronische Anträge sowohl für die A1-Bescheinigung als auch für die Ausnahmereinbarung nach Artikel 16 in Österreich, Deutschland und Italien gestellt werden. In Frankreich sind elektronische Anträge für eine A1-Bescheinigung ausschließlich bei Entsendungen von bis zu drei Monaten und für Ausnahmereinbarungen nach Artikel 16 gar nicht möglich. Da alle vier Mitgliedstaaten zahlreiche Angaben verlangen, kommt es im Sinne einer Verringerung der Verwaltungskosten vor allem darauf an, effiziente und einfache Antragsverfahren anzubieten.

---

*A1 Bescheinigung:  
Potenzial zur  
Reduzierung von  
Verwaltungs-  
kosten in allen  
Mitgliedstaaten*

---

---

*Gebraucht werden  
effiziente und  
einfache  
Antragsverfahren.*

---

## Die wesentlichen Erkenntnisse der Bewertung der regulatorischen Belastungen (Prognos AG und CSIL)

### Vorgehensweise

1. In Teil B dieser Studie **werden die regulatorischen Belastungen im Zusammenhang mit der Ausstellung der A1-Bescheinigung** in vier europäischen Ländern anhand des Konzepts der Erfüllungskosten verglichen. Die empirische Bewertung erfolgte anhand von insgesamt 82 Interviews, die mit Unternehmen und Experten in allen vier Mitgliedstaaten geführt wurden.

### Gegenwärtige Handhabung

2. In allen vier Ländern **wird zur Beantragung einer A1-Bescheinigung eine Online-Lösung angeboten**. Beim Vergleich der einzelnen Länder unterscheidet sich die Benutzerfreundlichkeit beträchtlich. Während Frankreich inzwischen einen vollständig automatisierten Ablauf anbietet und Österreich auf ein bestehendes Portal setzt (ELDA), erfordern die Lösungen in Deutschland und Italien mehr Informationen von den Nutzern.
3. Die **Gesamtzeit für die Beantragung einer A1-Bescheinigung** unterscheidet sich beträchtlich – von über 30 Minuten in Italien bis knapp unter 20 Minuten in Österreich und Frankreich. In Deutschland wurde die mittlere Zeit auf etwa 26 Minuten geschätzt. Das umfasst die Zeit für die Zusammenstellung und Übermittlung der Angaben sowie die Erteilung der Bescheinigung. Diese Gesamtzeit für die Beantragung bedeutet Erfüllungskosten im Bereich von sieben Euro je Vorgang in Österreich (6,80 EUR) und Frankreich (7,12 EUR) bis zu über zehn Euro in Italien und Deutschland (10,28 EUR). Die wirtschaftlichen Gesamtkosten sind in Deutschland am höchsten (etwa 16,7 Mio. EUR in 2019) und in Österreich am niedrigsten (0,66 Mio. EUR), gefolgt von Frankreich (0,83 Mio. EUR) und Italien (1,66 Mio. EUR). Darin drücken sich allerdings im Wesentlichen die großen Unterschiede bei der Anzahl der ausgestellten A1-Bescheinigungen in den jeweiligen Ländern aus.
4. Vor Antragstellung müssen sich die Unternehmen **mit den rechtlichen Voraussetzungen vertraut machen**. Der Aufwand, sich mit der Rechtslage vertraut zu machen, unterscheidet sich zwischen den vier Ländern; er wurde für Deutschland als besonders hoch beschrieben.
5. Die Zeit, die für die **Zusammenstellung der zu übermittelnden Informationen** (z. B. zu Gehältern) erforderlich ist, unterscheidet sich zwischen den Ländern ebenfalls. Frankreich hat kürzlich eine Once-Only-Lösung eingeführt und bietet in deren Rahmen ein mittels Sozialversicherungsdaten vorausgefülltes Formular. Damit wird die Zeit für Zusammenstellung und Eintragung der Daten beträchtlich verkürzt.
6. **Das Ausfüllen der bereitgestellten Online-Formulare** unterscheidet sich ebenfalls zwischen den Ländern. Insbesondere die französische Once-Only-Lösung sowie die Nutzung

---

*schlankere Prozesse  
in Österreich und  
Frankreich*

---

des ELDA-Portals in Österreich verkürzen die zum Ausfüllen der Formulare nötige Zeit, während es z. B. die deutsche Lösung nicht gestattet, Beschäftigtendaten zu speichern. So müssen die Daten für jeden Antrag neu eingegeben werden.

7. **Die Bearbeitung der Bescheinigung und deren Bereitstellungszeit** durch die zuständigen Behörden folgen einem ähnlichen Muster. In Frankreich wird der Antrag normalerweise sofort bearbeitet und kann auf dem Portal heruntergeladen werden. Obgleich eine Ausstellung der Bescheinigungen innerhalb von drei Werktagen gesetzlich vorgeschrieben ist, berichten Unternehmen in Italien und Deutschland von längeren Wartezeiten. Selbst kurze Verzögerungen bei der Ausstellung der Bescheinigungen behindern jedoch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben, insbesondere in Grenzregionen, wo kurzfristige Arbeitsaufenthalte über Grenzen hinweg nicht ungewöhnlich sind.

### **Vorschläge zur Verringerung des Verwaltungsaufwands**

8. Mit Einführung einer **Europäischen Sozialversicherungskarte** als Nachweis für die nationale Mitgliedschaft in einer Sozialversicherung – konzipiert anhand der Grundsätze der Europäischen Krankenversicherungskarte – könnte es wesentlich seltener notwendig sein, A1-Bescheinigungen für die gleiche Person auszustellen.
9. **Zusammenführung der Anforderungen und Prozesse** der A1-Bescheinigung und der Entsenderichtlinie sowie Bereitstellung des Prozesses über ein zentrales EU-weites Portal, womit Unternehmen eine einzige Anlaufstelle für die Entsendung von Beschäftigten ins Ausland erhalten. Voraussetzung wären allerdings intensive Kooperation und Harmonisierung der Mitgliedstaaten untereinander. Damit stellt ein solches Portal eher eine langfristige Lösung dar.
10. Kurz- und mittelfristig sollten die Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschland Portale einrichten, in denen alle relevanten Informationen zur Entsendung von Beschäftigten ins Ausland gebündelt sind und die eine benutzerfreundliche Beantragung von A1-Bescheinigungen ermöglichen, insbesondere anhand des Once-Only-Prinzips und unter Verwendung von Identifikationsnummern (wie etwa die steuerliche Identifikationsnummer in Deutschland).
11. Eine Vereinfachung der Anforderungen für einige Formen der Entsendung ins Ausland, z. B. nach Länge des Aufenthalts (weniger als fünf Tage), in Grenzregionen oder für besondere Arten der Arbeit wie etwa Home-Office.

---

*Verwendung des Once-Only-Prinzips und von Identifikationsnummern würde Nutzerfreundlichkeit erhöhen.*

---

# Impressum

## Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen  
Prinzregentenstraße 50  
80538 München  
Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02  
Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09  
E-Mail: [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)  
[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)



Baden-Württemberg  
NORMENKONTROLLRAT

Normenkontrollrat Baden-Württemberg  
Staatsministerium  
Richard-Wagner-Straße 15  
70174 Stuttgart  
Telefon: +49 (0) 711 / 2153 521  
E-Mail: [geschaeftsstelle@nkr.bwl.de](mailto:geschaeftsstelle@nkr.bwl.de)  
[www.normenkontrollrat-bw.de](http://www.normenkontrollrat-bw.de)

## Teil A erstellt von:



cep  
Kaiser-Joseph-Straße 266  
79098 Freiburg im Breisgau

Dr. Lukas Harta, LL.M.  
Marion Jousseume  
Dr. Matthias Kullas  
Lavinia Petrache, LL.M.  
Prof. Dr. Andrea de Petris

## Teil B erstellt von:



Prognos AG  
Goethestraße 85  
10623 Berlin

CSIL  
Corso Monforte 15  
20122 Mailand  
Italien

Jan Tiessen  
Lorenz Löffler  
Paul Braunsdorf  
Pia Czarnetzki

Jessica Catalano  
Louis Colnot  
Matteo Pedralli

© Stiftung Familienunternehmen, München 2022

Titelbild: smolaw | shutterstock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe