



Centre Européen de la Consommation
Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V.

Die Problematik der A1 Bescheinigung bei Mitarbeiterentsendungen in einen anderen Mitgliedstaat, z.B. bei Geschäftsreisen ins Nachbarland: Unverhältnismäßige Vorschriften

**Kurze Analyse der aktuellen Situation durch das Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V.
(ZEV)**

Version vom 22.10.2019

Das Formular A1 bescheinigt das für seinen Inhaber geltende System der sozialen Sicherheit im Falle einer gleichzeitigen Beschäftigung in mehreren Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder im Falle einer Mitarbeiterentsendung gemäß den Artikeln 11-16 der europäischen Verordnung (EG) 883/2004 (in Kraft getreten am 01.05.2010) und dessen Durchführungsverordnung 987/2009.

Mit dieser Bescheinigung sollen ausländische Behörden des oder der Länder, in denen der Arbeitnehmer sich aufhält bzw. entsendet wird, informiert werden, dass der Entsendete bereits in einem anderen Staat sozialversichert ist und dass dieser Schutz auch während der Entsendung aufrecht erhalten wird.

Seit 2018 haben verschiedene Mitgliedstaaten, wie z.B. Frankreich¹, Österreich² und in geringerem Maße auch Deutschland und Luxemburg, Kontrollen verschärft und gleichzeitig beschlossene schwere Sanktionen zu verhängen, falls die A1 Bescheinigung nicht den nationalen Behörden (URSSAF und Arbeitsaufsichtsbehörde in Frankreich, der Zoll in Deutschland) im Falle einer Kontrolle vorgezeigt werden kann. Begründet wird diese Verschärfung mit einer Zunahme an Betrugsfällen wie Schwarzarbeit oder der Umgehung von Vorschriften im Bereich der Sozialabgaben – insbesondere in den o.g. Mitgliedstaaten, in die eine Vielzahl von Mitarbeitern entsendet werden. Hinzu kommen zwei wichtige Urteile des Europäischen Gerichtshofs, die in der jüngeren Vergangenheit erlassen wurden (Altun C-359/16 vom 06.02.2018 und Alpenrind C-527/16 vom 06.09.2018).

Diese Situation führt zu erheblichen zeitaufwändigen Formalitäten, die im Falle einer Entsendung von Arbeitnehmern aus Deutschland in einen anderen Mitgliedstaat oder umgekehrt erfüllt werden müssen. Die A1 Bescheinigung wird so zu einem Hindernis für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit - insbesondere für kleinere Strukturen im Grenzgebiet, die nicht über die notwendigen Ressourcen verfügen um diesen Verwaltungsaufwand zu bewältigen, deren Mitarbeiter jedoch regelmäßig kurze Missionen im Nachbarland durchführen.

¹ [Plan National de Lutte contre le Travail illégal, Bilan 2016-2018 et priorités 2019-2021](#), frz. Ministerium für Arbeit, 08.07.2019

² [„So vermeiden Sie hohe Bußgelder auf Ihrer Dienstreise“](#), Handelsblatt, 08.06.2019

I. Eine Verpflichtung die auch für Entsendungen von kurzer Dauer gilt

Alle grenzüberschreitenden Einrichtungen, deren Mitarbeiter für eine Entsendung von kurzer Dauer (Konferenzen, Sitzungen, Radio Interview, Lobbying usw.) die Grenze zum Nachbarland, bzw. zur Nachbarstadt (Straßburg-Kehl) überschreiten, sind ausnahmslos dazu verpflichtet, eine A1 Bescheinigung zu beantragen.

- Von französischer Seite wurde diese Verpflichtung für Arbeitnehmer, die dem französischen Recht unterliegen, durch den CLEISS³ bestätigt, im Rahmen eines Telefongesprächs im Mai 2019 mit Frau Sylvie Douh ret (stellvertretende Direktorin für Rechtsfragen). Demnach unterliegen alle Angestellten, unabhängig ob diese im privaten oder öffentlichen Sektor tätig sind, dieser Verpflichtung.
- Die gleiche Verpflichtung besteht ebenfalls für Arbeitnehmer, die dem deutschen Arbeitsrecht unterliegen. Bestätigt wurde dies in einem Informationsblatt durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS).⁴

Gleichzeitig weist das BMAS jedoch auf folgende rechtliche Unklarheit hin. Einerseits wird bestätigt, dass Arbeitnehmer und Selbstständige von diesen Vorschriften betroffen sind, wenn sie in einen anderen Mitgliedstaat entsendet werden und dass die Bescheinigung A1 ein entsprechender Nachweis ist, den Kontrollbehörden verlangen können.

Andererseits weist das BMAS jedoch daraufhin, dass weder das europäische noch das deutsche Recht eine Verpflichtung vorsieht, die Bescheinigung A1 vor Beginn einer Entsendung zu beantragen. Es könnte somit nicht von einer Mitf hrungspflicht der Bescheinigung A1 ausgegangen werden. Entsendete Arbeitnehmer die kontrolliert würden, hätten die Möglichkeit die Bescheinigung A1 nachzureichen, da diese ebenfalls nachträglich und rückwirkend ausgestellt werden könnte.

Das BMAS stützt sich insbesondere auf Artikel 15(1) der Durchführungsverordnung 987/2004:

„Sofern nicht in Artikel 16 der Durchführungsverordnung etwas anderes bestimmt ist, unterrichtet der Arbeitgeber einer Person, die ihre Tätigkeit in einem anderen als dem nach Titel II der Grundverordnung zuständigen Mitgliedstaat ausübt, oder die betreffende Person selbst, wenn diese keine Beschäftigung als Arbeitnehmer ausübt, den zuständigen Träger des Mitgliedstaats, dessen Rechtsvorschriften die Person unterliegt, darüber; diese Unterrichtung erfolgt im Voraus, **wann immer dies möglich ist.**“

Zusätzlich hierzu, zitiert das BMAS den [Praktischen Leitfaden der Verwaltungskommission zum anwendbaren Recht in der EU, im Europäischen Wirtschaftsraum und in der Schweiz](#). In diesem wird folgendes beschrieben: „Ein Unternehmen, das einen Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat entsendet (...), muss sich an den zuständigen Träger im Entsendestaat wenden. Dies sollte **wenn irgend möglich vor der Entsendung geschehen.**“

³ Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale, die frz. nationale Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung

⁴ [Handhabung der Bescheinigung A1 bei kurzfristig anberaumten und kurzzeitigen Tätigkeiten im EU-Ausland, den EWR Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz](#)

Das BMAS ist der Ansicht, dass es bei kurzfristigen Entsendungen, wie beispielsweise Geschäftsreisen von weniger als einer Woche, konsequent wäre, auf den vorherigen Antrag der Bescheinigung A1 zu verzichten. Angesichts der derzeitigen in der Praxis existierenden Risiken, die aus den unterschiedlichen nationalen Bestimmungen resultieren (insbesondere in Frankreich und Österreich), kommt das BMAS jedoch zu der Schlussfolgerung, dass es auch in Ausnahmefällen nicht empfehlen könne, auf eine vorherige Antragstellung der Bescheinigung A1 zu verzichten.

Auf regionaler Ebene hat das Regierungspräsidium Karlsruhe das ZEV informiert, dass ein Rundschreiben von dem Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg an alle Behörden in Baden-Württemberg gesendet wurde, um diese über die Notwendigkeit der A1 Bescheinigung im Falle von Dienstreisen nach Frankreich zu informieren.

Auch wenn alle grenzüberschreitenden Einrichtungen ebenfalls von diesen Vorschriften betroffen sind, wurde dieses Informationsschreiben nicht an sie versendet. Das ZEV hat hierzu nochmals eine schriftliche Anfrage an das Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg gesendet.

- Von europäischer Seite wurde diese Information von der Generaldirektion (GD) der Europäischen Kommission für Beschäftigung bestätigt – auf schriftliche Anfrage des ZEV an GD JUST, die zuständig für das Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren ist. Folgende Antwort wurde dem ZEV durch die GD für Beschäftigung übermittelt:
 - *Regarding the first point mentioned in your letter on the exclusion of “business trips” from the obligation to request and hold a PD A1 form, I would like to underline that, while some specific cases of business trips (where no services are provided) do not fall within the scope of the rules of the Directives on posting of workers, and therefore there are no formalities to be fulfilled for the purposes of EU rules on posting of workers, all cross-border activity (including “business trips”) falls under the provisions of social security coordination rules.*
 - *Under the social security coordination rules, the employer, or in the case of a self-employed person, the person concerned, is under the obligation to notify the competent Member State about cross-border activity, whenever possible in advance, and obtain a PD A1. There are no exceptions for business trips in the existing Regulations (EC) No 883/2004 and 987/2009.*
 - *The Commission launched the proposal to revise these Regulations in 2016. The provisional agreement, reached between the co-legislators on 19 March 2019, included an exception for business trips, where in specific cases the person concerned would be exempted from the obligation of holding the PD A1. The Commission has been in favour of this exemption for business trips. The legislative process on this file is still ongoing and shall resume after the European elections.*

In einer schriftlichen Antwort an das Euro-Institut vom 25.06.2019, wurde diese Absicht nochmals hervorgehoben:

“The Commission is in favour of the interinstitutional negotiations on this file being resumed as soon as possible after the constitution of the European Parliament. Introducing a simplification of notification requirements for short-term postings and business trips remains a priority in that respect.”

Auf europäischer Ebene wird somit aktuell eine Änderung der Verordnung (EG) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und von dessen Anwendungsverordnung (EG) 987/2009 diskutiert. Im Dezember 2016, hat die Europäische Kommission den [Vorschlag für einen Text eingebracht](#), der Änderungen für beide Verordnungen vorsieht. Die Europäische Kommission, der Rat und das Europäische Parlament befinden sich seit dem in informellen Trilog-Gesprächen, um eine Einigung zu erzielen. Bisher sind diese Verhandlungen jedoch ohne Ergebnis geblieben. Der Vorschlag wird zurzeit im Europäischen Parlament diskutiert.⁵

Ein Änderungsvorschlag des Europäischen Parlaments sieht vor, eine Ausnahme für die Beantragung der A1 Bescheinigung für „Geschäftsreisen“ zu schaffen. Der Änderungsantrag 73 des Berichts in Bezug auf die Verordnung 883/2004 lautet wie folgt:

Artikel 12

Sonderregelung

(1) Eine Person, die in einem Mitgliedstaat für Rechnung eines Arbeitgebers, der gewöhnlich dort tätig ist, eine Beschäftigung ausübt und die von diesem Arbeitgeber in einen anderen Mitgliedstaat geschickt wird, um dort eine Arbeit für dessen Rechnung auszuführen, unterliegt weiterhin den Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaats, sofern

a) die voraussichtliche oder tatsächliche Dauer dieser Arbeit 18 Monate nicht überschreitet;

b) die betreffende Person für einen Zeitraum von mindestens drei Monaten unmittelbar vor Beginn der Tätigkeit als beschäftigte Person den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats unterliegt, in dem der Arbeitgeber seinen Sitz hat;

c) der zuständige Träger des Mitgliedstaats, in dem der Arbeitgeber seinen Sitz hat, über die Entsendung informiert wurde und einen Antrag auf fortgesetzte Anwendung ihrer Rechtsvorschriften erhalten hat, bevor die Arbeit erbracht wird. Ein förmlicher Antrag dieser Art ist nicht erforderlich, wenn die Arbeit eine Geschäftsreise betrifft.

(2) Eine Person, die gewöhnlich in einem Mitgliedstaat eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt und die eine ähnliche Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat aufnimmt, unterliegt weiterhin den Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaats, sofern

a) die voraussichtliche oder tatsächliche Dauer dieser Tätigkeit 18 Monate nicht überschreitet;

b) die betreffende Person für einen Zeitraum von mindestens drei Monaten unmittelbar vor Beginn der Tätigkeit den Rechtsvorschriften des Mitgliedstaats unterliegt, in dem sie normalerweise der Tätigkeit nachgeht;

⁵ Vgl. [Bericht des Europäischen Parlaments A8-0386/2018](#), veröffentlicht am 23.11.2018, erstmalig diskutiert in einer Sitzung im April

c) der zuständige Träger in dem Mitgliedstaat, in dem die betreffende Person normalerweise der Tätigkeit nachgeht, über die Fortführung der Tätigkeit in dem anderen Mitgliedstaat informiert wurde und vor Beginn der Tätigkeit einen Antrag auf Fortgesetzte Anwendung ihrer Rechtsvorschriften erhalten hat. Ein förmlicher Antrag dieser Art ist nicht erforderlich, wenn die ausgeführte Tätigkeit eine Geschäftsreise betrifft.

Ein Änderungsantrag des Berichts in Bezug auf die Durchführungsverordnung 987/2009:

Geänderter Text

(ac) Nach Absatz 4 wird folgender Absatz eingefügt:

„(4a) Zum Zwecke der Anwendung von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c und Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe c der Grundverordnung bedeutet „Geschäftsreise“ eine vorübergehende Tätigkeit im Zusammenhang mit den Geschäftsinteressen des Arbeitgebers ausschließlich der Erbringung von Dienstleistungen oder der Auslieferung von Waren, etwa die Teilnahme an internen und externen Geschäftstreffen, Konferenzen und Seminaren, Verhandlungen über geschäftliche Vereinbarungen, Unternehmensverkäufe oder Marketingtätigkeiten, die Durchführung interner Prüfungen oder von Prüfungen bei Kunden, die Auslotung von Geschäftsmöglichkeiten oder der Besuch und Erhalt von Schulungsmaßnahmen.“

Die deutsche nationale Kontaktstelle für die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung (www.eu-patienten.de), hat dem ZEV im Rahmen eines Telefongesprächs bestätigt, dass ein entsprechender Vorschlag eingebracht wurde, um kurze Geschäftsreisen von den Vorschriften der A1 Bescheinigung auszunehmen. Bisher werde dieser Vorschlag jedoch von einigen Mitgliedstaaten abgelehnt, da Uneinigkeit über die Definition des Begriffs „kurze Geschäftsreisen“ bestehe. Für einige Mitgliedstaaten umfasse dieser Begriff z.B. ebenfalls Warenlieferungen.

Die Verhandlungen zu diesem Vorschlag wurden verschoben und werden voraussichtlich nicht mehr im Jahr 2019 abgeschlossen werden.

Die Schwierigkeit einer gemeinsamen Definition von „Geschäftsreisen“ wird auch in [einer Petition, die im April 2019 von einem deutschen Unternehmer beim Bundestag eingereicht wurde](#), die aber nicht genügend Stimmen zur Auswahl erhalten hat, ausdrücklich hervorgehoben.

Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die Thematik der A1 Bescheinigung und die Schwierigkeiten die diese im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit aufwirft, keine Neuigkeit auf EU-Ebene darstellt. In der Vergangenheit existierten jedoch bereits entsprechende Lösungsansätze um Abhilfe zu schaffen. In einem Beschluss aus dem Jahr 1992⁶ der Verwaltungskommission der Europäischen Gemeinschaften wird unterstrichen, dass „aufgrund der Verhältnisse im heutigen Wirtschaftsleben (...) zahlreiche Mitarbeiter von Unternehmen der Industrie, des Handels und der Landwirtschaft zu häufigen Ortswechseln von kurzer Dauer im Interesse des Unternehmens genötigt (...)“ seien und dass daher das Verfahren für die Ausstellung der Bescheinigung über die geltenden Rechtsvorschriften elastischer gestaltet werden müsste. Der damalige Lösungsansatz sah daher die

⁶ Beschluss Nr. 148 vom 25. Juni 1992 über die Verwendung der Bescheinigung über die geltenden Rechtsvorschriften (E 101) bei Entsendung bis zu drei Monaten

Möglichkeit vor, für Entsendungen von bis zu drei Monaten nummerierte Vordrucke zu verwenden, bei denen der Arbeitgeber lediglich ein einzelnes Feld eigenständig ausfüllen musste.

Mit Inkrafttreten der Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit im Jahr 2009, wurde dieser Lösungsansatz jedoch leider nicht beibehalten.⁷ Ursächlich war die Beschwerde verschiedener Mitgliedstaaten, die sich über Fälle beklagten, in denen die Vorschriften missachtet wurden.

II. Unverhältnismäßige administrative und bürokratische Einschränkungen

- Komplexes Verfahren in Deutschland aufgrund der Vielzahl an Krankenkassen. Dauer der Bereitstellung des Formulars A1: ungefähr 3-5 Tage. Dies impliziert somit die Antizipation von Geschäftsreisen. Es ist praktisch unmöglich, in dringenden Fällen kurzfristig eine Dienstreise ins Nachbarland zu unternehmen. Diese Vorschriften betreffen alle Arbeitnehmer. Unabhängig davon, ob sie dem deutschen oder französischen Recht unterliegen.
- Um ein Formular A1 in Deutschland zu erhalten, muss zunächst ein mehrseitiges Formular auf einer externen Plattform ausgefüllt und anschließend an die jeweilige zuständige Krankenkasse gesendet werden. Im Falle des ZEV sind die 46 Mitarbeiter bei insgesamt 15 verschiedenen Krankenkassen versichert. Der Arbeitsaufwand für die Antragstellung pro entsendeten Mitarbeiter beträgt ungefähr 30 Minuten – nicht miteinberechnet ist die Arbeitszeit die ggf. notwendig ist, um den Bearbeitungsstand des Antrags zu verfolgen. Für jede weitere Dienstreise, muss erneut ein Formular beantragt werden. Es ist somit nicht möglich, ein Formular für die Dauer von z.B. einem Jahr zu erhalten, welches alle eventuellen Dienstreisen innerhalb dieses Zeitrahmens abdecken würde. Ausgenommen sind hiervon sogenannte Mehrfachbeschäftigte, die gewöhnlich in mehreren Mitgliedstaaten beruflich tätig sind. In diesem Fall würden jedoch folgende Kontrollen und Verpflichtungen erfolgen: Ein Arbeitnehmer, der beispielsweise aktuell dem deutschen Recht unterliegt, müsste einen Antrag bei der URSAFF in Frankreich stellen. Letztere würde anschließend seine Arbeitszeit in beiden Ländern kontrollieren. Dies könnte letztendlich zu einer Änderung der anwendbaren Sozialgesetzgebung führen.
- Die Vielzahl der auszufüllenden Formulare und Informationen, sowie die zu beachtende Rücksendedauer erhöhen gleichzeitig das Risiko, fehlerhafte Angaben zu machen und somit ebenfalls das grundsätzliche Risiko kein Formular pünktlich zum Dienstreisebeginn zu erhalten. Hinzu kommen einzuhaltende datenschutzrechtliche Verpflichtungen, die bei der Bearbeitung grundsätzlich zu beachten sind.
- Die Einhaltung dieser Vorschriften würde eine vollständige Umstellung der Verwaltungsarbeit des ZEV bedeuten und gleichzeitig eine Antizipation von allen Geschäftsreisen notwendig machen. Die Vorschriften können nicht ignoriert/nachlässig behandelt werden, da das finanzielle Risiko zu hoch ist.

⁷ Beschluss Nr. H1 vom 12 Juni 2009 über die Rahmenbedingungen für den Übergang von den Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71 und (EWG) Nr. 574/72 des Rates zu den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie über die Anwendung der Beschlüsse und Empfehlungen der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

- Organisatorische Einschränkungen: jede Dienstreise macht nunmehr einen internen Informationsaustausch zwischen den Abteilungen notwendig.
- Für die Antragstellung ist die Leiterin des Personalwesens, angestellt beim EVZ-Deutschland, zuständig. Die weiteren Abteilungen verfügen jedoch nicht über eine entsprechende Leiterin. Es ist ebenfalls nicht möglich, die Aufgabe an mehrere Personen zu delegieren, da alle Anträge über eine Internetseite gestellt werden müssen, in der die vertraulichen Informationen zentralisiert gespeichert werden. Die Delegation an einen Steuerberater wäre ineffizient und teuer (20€/Formular + Vorbereitung / Übermittlung der notwendigen Informationen).
- Im Jahr 2018 hätten ungefähr 200 Formulare von dem ZEV beantragt werden müssen – dies entspricht einem Arbeitsaufwand von ~100 Arbeitsstunden

Diese zusätzlichen Vorschriften stellen insbesondere für kleine und mittlere grenzüberschreitend tätige Einrichtungen eine enorme Belastung dar. In der Konsequenz könnten diese zu einem erheblichen Rückgang an grenzüberschreitenden Aktivitäten führen, sei es auf Ebene der Arbeitnehmer, Partner oder Besucher. Die Anzahl grenzüberschreitender Veranstaltungen könnte drastisch abnehmen.

III. Abschreckende Geldstrafen für den Arbeitgeber bei Nichteinhaltung dieser Vorschriften

Die Sanktionen sind von Land zu Land unterschiedlich. In Frankreich kann bei Nichteinhaltung eine Strafzahlung verhängt werden, deren Höhe der festgelegten monatlichen Höchstgrenze für die Sozialversicherung entspricht (derzeit 3269€ pro Mitarbeiter). Der Betrag kann verdoppelt werden, falls innerhalb von zwei Jahren ein erneuter Fall auftritt. In Österreich könnten die Strafen pro Mitarbeiter zwischen 1000€-10.000€ betragen.

Das finanzielle Risiko für den Verein und insbesondere für den Vorstand, der verantwortlich für die Finanzverwaltung ist, ist entsprechend groß.

Seit Januar 2019, sensibilisieren die deutschen Krankenkassen verstärkt Arbeitgeber für die Bedeutung des A1 Formulars bei Dienstreisen ins EU-Ausland. Demnach würden seit Januar 2019 verstärkt Kontrollen an der deutsch-französischen und an der deutsch-österreichischen Grenze durchgeführt werden.

Angesichts der Höhe der verhängten Sanktionen hat das ZEV Zweifel an deren Verhältnismäßigkeit. Nach ständiger Rechtsprechung kann das Formular A1 nicht als Voraussetzung für die Gültigkeit einer Entsendung angesehen werden und es kann zudem ebenfalls rückwirkend seine Wirkung entfalten. Die jeweiligen Behörden eines Mitgliedstaates sind somit dazu verpflichtet, ein nachträglich eingereichtes A1 Formular zu akzeptieren(vgl. EuGH Barry Blanks C-178/97 vom 30.03.2000).

Eine Interpretation die ebenfalls von dem BMAS in einer Stellungnahme vom 14.03.2011 eingenommen wurde⁸:

⁸ Handhabung der Bescheinigung A1 bei kurzfristiger Entsendung, BMAS Referat Via 3, 14.03.2011

„Grundsätzlich ist eine Bescheinigung A 1 für jede vorübergehende Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat bei dem zuständigen Träger im Voraus zu beantragen. Die Bescheinigung A 1 kann jedoch auch noch nachträglich erteilt werden. Bei kurzfristig anberaumten Geschäftsreisen und bei sehr kurzen Entsendezeiträumen bis zu einer Woche kann es daher zweckmäßig sein, auf einen Antrag auf Ausstellung der Bescheinigung A 1 zu verzichten. Sollte von den prüfenden Stellen des Beschäftigungsstaates eine Bescheinigung A 1 verlangt werden, ist sie im Nachhinein zu beantragen und dieser Stelle vorzulegen.“

Das Recht, in jedem Fall eine Bescheinigung A 1 auch für sehr kurzfristige Entsendungen zu beantragen, bleibt unberührt, zumal hierdurch mögliche Probleme für die entsandten Personen vermieden werden. Beeinträchtigungen der Dienstleistungsfreiheit aufgrund fehlender Bescheinigung A 1 sollen an die Europäische Kommission gerichtet werden“.

In Reaktion auf eine parlamentarische Anfrage durch die Europaabgeordnete Evelyne Gebhard am 07.12.2011, hat die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu ermutigt, Situationen, in denen Mitarbeiter für kurze Missionen ohne A1 Formular entsendet werden, in flexibler und pragmatischer Art und Weise zu behandeln:

„The posting situation of a very short period should be dealt with by the relevant national institutions in a flexible manner and with common sense and does not normally require a posting certificate if the posting takes just a few days and no incident such as an accident at work occurs. If necessary the competent institution of the sending State can issue the certificate retroactively.“

Letztendlich könnte dem Europäischen Gerichtshof die Aufgabe zukommen, über die Verhältnismäßigkeit der nationalen Vorschriften in Bezug auf die Sanktionen zu entscheiden.

In der Richtlinie 2018/957 vom 28.06.2018, wird die Bedeutung der Verhältnismäßigkeit in Artikel 5 nochmals hervorgehoben:

„Die Mitgliedstaaten erlassen Vorschriften über Sanktionen, die bei Verstößen gegen die gemäß dieser Richtlinie erlassenen nationalen Vorschriften zu verhängen sind, und treffen alle für die Anwendung der Sanktionen erforderlichen Maßnahmen. Die vorgesehenen Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

IV. Vorschlag des ZEV

Die Verordnung (EG) 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit bestimmt, welche nationalen Vorschriften der sozialen Sicherheit für alle mobilen Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Union anwendbar sind – unabhängig davon, ob es sich um Beamte, Selbstständige oder Angestellte handelt. Die „entsendeten“ Arbeitnehmer (im Sinne der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen), sind eine Kategorie von Arbeitnehmern die von diesen Vorschriften betroffen sind.

Artikel 12 der Verordnung 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit betrifft alle Angestellten und Selbstständigen die innerhalb der Europäischen Union für weniger als 24 Monate entsendet werden:

Verordnung (EG) 883/2004 Artikel 12:

1. Eine Person, die in einem Mitgliedstaat für Rechnung eines Arbeitgebers, der gewöhnlich dort tätig ist, eine Beschäftigung ausübt und die von diesem Arbeitgeber in einen anderen Mitgliedstaat entsandt wird, um dort eine Arbeit für dessen Rechnung auszuführen, unterliegt weiterhin den Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaats, sofern die voraussichtliche Dauer dieser Arbeit 24 Monate nicht überschreitet und diese Person nicht eine andere entsandte Person ablöst.
2. Eine Person, die gewöhnlich in einem Mitgliedstaat eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt und die eine ähnliche Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausübt, unterliegt weiterhin den Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaats, sofern die voraussichtliche Dauer dieser Tätigkeit vierundzwanzig Monate nicht überschreitet.

Artikel 2 der europäischen Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, definiert die Entsendung wie folgt:

„Im Sinne dieser Richtlinie gilt als entsandter Arbeitnehmer jeder Arbeitnehmer, der während eines begrenzten Zeitraums seine Arbeitsleistung im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als demjenigen erbringt, in dessen Hoheitsgebiet er normalerweise arbeitet.“

Das Fehlen von Ausnahmen in der europäischen Gesetzgebung, insbesondere im Falle von sehr kurzen Entsendungen im Rahmen von Geschäftsreisen in der Grenzregion, ist Ursprung der aktuellen Problematik, welche durch die Verschärfung der Kontrollen durch Frankreich noch verstärkt wurde.

Aus pragmatischer und politischer Sicht erscheint es zwar unwahrscheinlich, dass die für die Kontrollen zuständigen Beamten Strafen für Einrichtungen wie die unsere, aufgrund der Nichteinhaltung der europäischen Vorschriften, verhängen können. Ein Restrisiko bleibt jedoch bestehen und ist zudem mit den Europäischen Vorschriften und deren Anwendung durch die Mitgliedstaaten vereinbar (insbesondere Deutschland und Frankreich).

Eine Lösung könnte von den politischen Entscheidungsträgern der Region Grand Est (einschließlich der Präfektur) und den benachbarten Bundesländern Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, des Saarlandes und ebenfalls durch Luxemburg kommen.

Aus pragmatischen Gründen könnten nunmehr die neuen Möglichkeiten des Aachener Vertrags vom 22. Januar 2019 genutzt werden. Artikel 13 und 14 sollen den Gebietskörperschaften der Grenzregion ermöglichen, Ausnahmeregelungen und angepasste Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Es wäre somit denkbar, Ausnahmeregelungen, insbesondere für Geschäftsreisen von sehr kurzer Dauer, in der Grenzregion zu erlassen. Die aktuellen Vorschriften sind praktisch inkompatibel mit einer effektiven, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit.

Die jeweiligen zuständigen Ministerien der angrenzenden Bundesländer sowie die Mitglieder der deutsch-französischen Parlamentarischen Versammlung, gegründet durch den Aachener Vertrag, sollten umgehend zu diesem Thema kontaktiert werden.

Folgende Lösungsmöglichkeiten könnten auf regionaler Ebene genauer untersucht werden:

- Schaffung einer Ausnahme für „Geschäftsreisen“

Dieser Lösungsansatz würde die Notwendigkeit einer A1 Bescheinigung für bestimmte grenzüberschreitende Tätigkeiten grundsätzlich abschaffen.

Gleichzeitig wäre es sinnvoll, den Begriff der „Dienstreise“ genauer zu definieren. Hierfür könnte beispielsweise auf den Vorschlag des Europäischen Parlaments als Vorbild dienen:

„(...) eine vorübergehende Tätigkeit im Zusammenhang mit den Geschäftsinteressen des Arbeitgebers ausschließlich der Erbringung von Dienstleistungen oder der Auslieferung von Waren, etwa die Teilnahme an internen und externen Geschäftstreffen, Konferenzen und Seminaren, Verhandlungen über geschäftliche Vereinbarungen, Unternehmensverkäufe oder Marketingtätigkeiten, die Durchführung interner Prüfungen oder von Prüfungen bei Kunden, die Auslotung von Geschäftsmöglichkeiten oder der Besuch und Erhalt von Schulungsmaßnahmen.“

Geklärt werden müsste die Frage, ob die Erbringung von Dienstleistungen oder Warenlieferungen ebenfalls in diese Definition mitaufgenommen werden. Auf europäischer Ebene wird dies zurzeit kontrovers diskutiert.

- Schaffung einer Ausnahme für Aufenthalte von kurzer Dauer

Dieser Lösungsansatz würde grundsätzlich alle Tätigkeiten betreffen, unabhängig davon, ob es sich um eine Geschäftsreise, Dienstleistung oder Warenlieferung handelt. Entscheidend wäre ausschließlich die Dauer der Tätigkeit, z.B. weniger als 24-48 Stunden oder eine Woche, wie das BMAS in dem oben zitierten Informationsblatt vorschlägt.

- Vereinfachung des Verfahrens zur Beantragung des A1 Formulars

Dieser Lösungsansatz würde darin bestehen, den administrativen Arbeitsaufwand für Arbeitgeber, der für die Beantragung der Bescheinigung notwendig ist, abzubauen. Dies könnte beispielsweise erreicht werden, in dem Arbeitgeber durchnummerierte Vordrucke der A1 Bescheinigung verwenden können, in denen lediglich einzelne Felder manuell ausgefüllt werden müssen (z.B. Arbeitsort und Dauer der Entsendung). Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass bis 2009 dieser Ansatz europaweit praktiziert wurde.

- Lockerung der Sanktionen für Wirtschaftssektoren die weniger von Betrug betroffen sind

Bestimmte Wirtschaftssektoren, wie z.B. die Transport-, Hotel-, Bau- oder Landwirtschaft, sind stärker von Betrugsfällen im Bereich der Vorschriften der sozialen Sicherheit betroffen.

Gleichzeitig kann jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union selber die Sanktionen festlegen, die fällig werden falls ein Arbeitnehmer im Rahmen einer Kontrolle keine A1-Bescheinigung vorweisen kann.

Deutschland und Frankreich könnten sich daher auf eine Lockerung der Sanktionen in der Grenzregion für Wirtschaftsbereiche einigen, die als weniger riskant eingestuft werden.

Falls ein Arbeitnehmer im Rahmen einer Kontrolle keine A1-Bescheinigung vorweisen kann, sollte dies nicht automatisch sanktioniert werden. Eine Strafe könnte beispielsweise erst dann fällig werden, wenn auch innerhalb von zwei Monaten keine Bescheinigung nachgereicht werden kann.

Ansprechpartnerin: Martine Mérigeau
Zentrum für Europäischen Verbraucherschutz e.V.