



Präsidenten des Oberrheinrates
Herrn Josha Frey
Rehfusplatz 11
77694 Kehl

Hubertus Heil

Bundesminister
Mitglied des Deutschen Bundestages

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin
POSTANSCHRIFT 11017 Berlin

TEL +49 30 18 527-2323
FAX +49 30 18 527-2328
E-MAIL ministerbuero@bmas.bund.de

Berlin, 12. Februar 2020

Sehr geehrter Herr Präsident,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 17. Januar 2020 und die Übersendung des Beschlusses des trinationalen Oberrheinrates vom 20. Dezember 2019 zur „Vereinfachung des Verfahrens bezüglich der A1-Bescheinigung in der Grenzregion“.

Der Oberrheinrat weist in seinem Beschluss auf die seiner Auffassung nach bestehenden hohen bürokratischen Belastungen durch die A1-Bescheinigungen hin, die gerade für kleine und mittlere Unternehmen in der Grenzregion auch bei Entsendungen nach Deutschland entstünden. Er fordert deshalb, die Sanktionsverfahren für kurze Dienstreisen im Grenzraum zu lockern.

Ich stimme Ihnen zu, dass unnötiger Bürokratieaufwand durch die Beantragung und Ausstellung von A1-Bescheinigungen gerade bei kurzfristigen und kurzzeitigen Reisen vermieden werden muss. Dementsprechend besteht weder nach geltendem deutschen noch nach Unionsrecht eine unbedingte Pflicht zur vorherigen Beantragung von A1-Bescheinigungen. Nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist vielmehr auch eine nachträgliche Beantragung und Ausstellung der Bescheinigung ausdrücklich möglich. Für Tätigkeiten in Deutschland muss deshalb keine A1-Bescheinigung mitgeführt werden, sie kann bei Kontrollen sanktionslos nachträglich beantragt und vorgelegt werden. Ausführliche Informationen finden Sie in anliegendem Vermerk, der auch auf der Webseite des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) abrufbar ist.

Einen bürokratischen Aufwand schaffen deshalb im Ergebnis nicht die bestehenden Regelungen im Unionsrecht oder im deutschen Recht, sondern neuere nationale Regelungen in einzelnen Mitgliedstaaten – darunter Frankreich –, die den fehlenden Nachweis einer vorherigen Beantragung umfassend sanktionieren. Auch die Schweiz sanktioniert fehlende A1-Bescheinigungen bei Selbstständigen.

Die Bundesregierung hat die strengen nationalen Vorgaben in einzelnen Staaten zu A1-Bescheinigungen in bilateralen Gesprächen bereits thematisiert. Es muss sichergestellt werden, dass die wichtige Bekämpfung von Sozialdumping und Schwarzarbeit nicht gleichzeitig die grenzüberschreitende Zusammenarbeit beeinträchtigt, die wir für ein lebendiges Europa brauchen.

Die von Ihnen vorgeschlagene Regelung – ausdrückliche Freistellung von kurzen Auslandstätigkeiten vom Erfordernis einer vorherigen A1-Beantragung – erscheint auch mir als sinnvoller Ansatz. Im Rahmen der aktuellen Revision der EU-Koordinierungsverordnungen setzen sich das BMAS und die Bundesregierung insgesamt deshalb bereits für die Aufnahme einer solchen Klarstellung ein. In einem gemeinsamen Schreiben haben der Bundesminister für Wirtschaft und Energie, Herr Peter Altmaier, und ich verschiedene Mitglieder des Europäischen Parlaments um Unterstützung dieses Ansatzes gebeten. Das Schreiben ist zu Ihrer Information beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'W. Schäfer', written in a cursive style.

Anlagen

Vermerk zu A1-Bescheinigung

Kopie Schreiben BMWi und BMAS

Handhabung der Bescheinigung A 1 bei kurzfristig anberaumten und kurzzeitigen Tätigkeiten im EU-Ausland, den EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz
--

Derzeit besteht vielfach Unsicherheit, ob für jede Tätigkeit wie zum Beispiel eine Geschäftsreise von kurzer Dauer eine Bescheinigung A 1 im Vorfeld beim zuständigen Sozialversicherungsträger beantragt werden muss. Für die Unternehmen würde dies einen erheblichen bürokratischen Aufwand bedeuten. Daher ist darauf hinzuweisen, dass nach geltendem Recht nicht in jedem Fall einer kurzfristigen oder kurzzeitigen Tätigkeit im Ausland eine Bescheinigung A 1 zwingend erforderlich ist und insoweit ein Ermessen der Mitgliedstaaten besteht.

Allgemeiner Hintergrund

Sind Arbeitnehmer/innen oder Selbständige in der EU/EWR/Schweiz grenzüberschreitend tätig, gelten für den Bereich der sozialen Sicherheit die Vorgaben der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009).

Nach Art. 11 VO (EG) Nr. 883/2004 unterliegt eine Person, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung ausübt, grundsätzlich den Rechtsvorschriften dieses Staates. Bei Entsendungen im Sinne des Sozialversicherungsrechts (Art. 12 VO (EG) Nr. 883/2004) oder für den Fall, dass die betreffende Person mehrere Beschäftigungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten ausübt bzw. regelmäßig in mehreren Mitgliedstaaten eingesetzt wird (Art. 13 VO (EG) Nr. 883/2004), wird jedoch bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ausnahmsweise von diesem Grundsatz abgewichen. Diese Ausnahmen werden durch die Koordinierungsverordnungen im Interesse der betroffenen Personen vorgesehen, um häufige Wechsel zwischen den Sozialversicherungssystemen verschiedener MS zu vermeiden.

Zum Nachweis, dass ausnahmsweise nicht das Beschäftigungsstaatsprinzip gilt, sondern ein anderer Mitgliedstaat für den Bereich der sozialen Sicherheit zuständig ist, dient die sog. Bescheinigung A 1. Sie ist grundsätzlich („wann immer möglich“) bei jeder Erwerbstätigkeit im EU-Ausland, den EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz vor Beginn der Tätigkeit zu beantragen und kann bei Kontrollen von den zuständigen Behörden verlangt werden.

Kurzfristig anberaumte und/oder kurzzeitige Tätigkeiten wie Geschäftsreisen u.ä. bis zu einer Woche

Eine Bescheinigung A 1 für eine Entsendung (Art 12 VO (EG) 883/2004) wird für jede Entsendung einzeln beantragt und ausgestellt, eine Bescheinigung A 1 für eine Mehrfachbeschäftigung (Art 13 VO (EG) 883/2004) kann hingegen auch für einen längeren Zeitraum gelten. Eine solche Mehrfachbeschäftigung kann z.B. auch schon bei regelmäßigen Geschäftsreisen in konkrete andere EU-Mitgliedstaaten, andere EWR-Staaten oder die Schweiz vorliegen. Auskunft zu den Einzelheiten erteilt die Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung Ausland (DVKA – www.dvka.de).

Grundsätzlich ist eine Bescheinigung A 1 bei dem zuständigen Träger im Voraus zu beantragen. Sie kann jedoch auch noch nachträglich erteilt werden. Bei nicht-regelmäßigen kurzfristig anberaumten und/oder kurzzeitigen Geschäftsreisen und bei anderen sehr kurzen Entsendezwischenräumen bis zu einer Woche kann es daher zweckmäßig sein, auf einen Antrag auf Ausstellung der Bescheinigung A 1 zu verzichten.

Dieses Ermessen ergibt sich aus der VO (EG) 987/2009, wonach der Arbeitgeber einer Person, die ihre Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausübt, den zuständigen Träger im Entsendestaat im Voraus unterrichtet, „*wann immer dies möglich ist*“ (Art. 15 Abs. 1 VO (EG) 987/2009). Der Praktische Leitfaden der Verwaltungskommission beschreibt das Verfahren (Ziffer 11, S. 14) wie folgt:

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. Ein Arbeitnehmer oder Selbständiger, dessen Entsendung in einen anderen Mitgliedstaat geplant ist, oder sein Arbeitgeber erhält eine Bescheinigung A1 (früher Vordruck E 101) vom zuständigen Träger. Damit wird bescheinigt, dass für die betreffende Person bis zu einem bestimmten Datum die Sonderregelung für Entsandte gilt...

Auch der Europäische Gerichtshof hat bestätigt, dass eine solche Erklärung „*auch wenn sie besser vor Beginn des betreffenden Zeitraums erfolgt, auch während dieses Zeitraums und sogar nach dessen Ablauf abgegeben werden [kann]*“ und gegebenenfalls Rückwirkung entfaltet (Rs. 178/97 „Banks“, Ziffer 49-57, zuletzt auch für die aktuellen Koordinierungsverordnungen bestätigt in Rs. C-527/16 „Alpenrind“ Ziffer 70-72). Die zuständigen Träger können die Bescheinigung also nachträglich und rückwirkend ausstellen, ohne dass hierfür eine zeitliche Grenze bestimmt ist. Auf der Grundlage des europäischen Rechts kann danach aber jedenfalls nicht von einer „Mitführungspflicht“ der Bescheinigung A 1 gesprochen werden. Diese wäre auch mit der Dienstleistungsfreiheit und der Arbeitnehmer-Freizügigkeit kaum vereinbar, auf die auch der Beschluss A 2 zur Auslegung des Artikels 12 VO (EG) 883/2004 in seinen Erwägungsgründen sowie unter Ziffer 6 verweist:

- (1) Mit Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, der eine Ausnahme von der in Artikel 11 Absatz 3 Buchstabe a dieser Verordnung festgelegten allgemeinen Regelung vorsieht, soll insbesondere zweierlei gefördert werden: einerseits der freie Dienstleistungsverkehr zugunsten der Arbeitgeber, die Arbeitnehmer in andere Mitgliedstaaten als denjenigen entsenden, in dem sie ihren Sitz haben;

andererseits die Freizügigkeit der Arbeitnehmer, sich in andere Mitgliedstaaten zu begeben. Die Bestimmungen zielen somit darauf ab, die Hindernisse, die der Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Wege stehen, zu beseitigen und gleichzeitig die gegenseitige wirtschaftliche Verflechtung zu fördern, indem insbesondere für Arbeitnehmer und Unternehmen ein erhöhter Verwaltungsaufwand vermieden wird.

- (10) Die Bewertung und die Kontrolle der Situation der Unternehmen und der Arbeitnehmer sollte von den zuständigen Trägern so vorgenommen werden, dass dies nicht zu einer Beeinträchtigung des freien Dienstleistungsverkehrs oder der Freizügigkeit der Arbeitnehmer führt.
- Nr. 6 Die zuständigen Träger bewerten und kontrollieren die unter Artikel 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 fallenden Situationen und gewährleisten gegenüber den betreffenden Arbeitgebern und Arbeitnehmern, dass dadurch der freie Dienstleistungsverkehr und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer nicht beeinträchtigt werden. [...]

Auch nach deutschem Recht gilt keine Mitführungspflicht eines Sozialversicherungsausweises mehr (§ 18 h SGB IV) und ebenso wenig für eine Bescheinigung A 1 etwa als Ersatzdokument. Die deutschen Zollbehörden sind nach § 3 Abs. 1 SchwarzArbG lediglich berechtigt, hinsichtlich des Sozialversicherungsverhältnisses Auskünfte einzuholen und ggf. mitgeführte Nachweise zu überprüfen.

Allerdings haben einige EU-Mitgliedstaaten ihre nationalen Vorschriften zur Bekämpfung von Sozialdumping und Schwarzarbeit in letzter Zeit verschärft und schreiben aufgrund dieser nationalen Bestimmungen die Beantragung einer Bescheinigung A 1 vor Beginn einer entsandten Tätigkeit in diesen Ländern zwingend vor. Nach unserem Kenntnisstand betrifft dies derzeit jedenfalls Frankreich und grundsätzlich auch Österreich. Soweit eine Pflicht zur Beantragung einer Bescheinigung A1 nach nationalem Recht im Zielstaat besteht, kann der Verzicht der vorherigen Antragstellung auch in Ausnahmefällen nicht empfohlen werden. Da sich die Einzelheiten und der Umfang der Antragspflicht aus dem nationalen Recht anderer Mitgliedstaaten ergibt, ist eine rechtsverbindliche Auskunft hierzu nicht möglich. Ausschlaggebend sind die entsprechenden Informationsangebote der zuständigen ausländischen Behörden (Informationen zu Österreich: www.entsendeplattform.at; Informationen zu Frankreich: www.urssaf.fr/portail/home/les-risques-du-travail-dissimule/les-risques-du-travail-dissimule/le-recours-a-un-cocontractant-so/les-entreprises-etrangeres-inter.html).

Zudem ist das Vorliegen einer Entsendung auf Verlangen der prüfenden Stelle in anderen Mitgliedstaaten im Einzelfall durch eine nachträglich zu beantragende Bescheinigung A 1 nachzuweisen. Auch kann bei einem Arbeitsunfall in bestimmten Ländern (insbesondere in Italien und der Schweiz) eine besondere Sachleistungsaushilfe im Rahmen der Gesetzlichen Unfallversicherung nur in Anspruch genommen werden, wenn neben der Europäischen Krankenversicherungskarte auch eine Bescheinigung A 1 vorgelegt wird.

Das Recht, in jedem Fall eine Bescheinigung A 1 auch für sehr kurzfristig anberaumte und kurzzeitige Entsendungen zu beantragen, bleibt unberührt, zumal hierdurch mögliche Probleme für die entsandten Personen vermieden werden.

Beschwerdemöglichkeiten

Gerade bei kurzzeitigen und kurzfristig anberaumten grenzüberschreitenden Tätigkeiten können unter Umständen rigorose Maßnahmen der Behörden im Zielland bei fehlender Bescheinigung A 1 oder fehlendem Antragsnachweis wie Behinderung beim Betreten von Betriebsgeländen, sofortigem Einzug von Sozialversicherungsbeiträgen oder Verhängung von Bußgeldern eine Überschreitung des nationalen Ermessens und eine Verletzung der europäischen Dienstleistungsfreiheit darstellen.

Besteht die Auffassung, dass das Recht der Europäischen Union nicht eingehalten wurde, erhalten Sie hier Informationen zu Hilfsangeboten auf EU Ebene: ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/problems-and-complaints/complaints-about-breaches-eu-law/how-make-complaint-eu-level_de.



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

Peter Altmaier MdB

Bundesminister

HAUSANSCHRIFT Schamhorststraße 34 - 37, 10115 Berlin

POSTANSCHRIFT 11019 Berlin

TEL +49 (0)3018 615-76 00

FAX +49 (0)3018 615-70 30

E-MAIL info@bmwi.bund.de

Hubertus Heil MdB

Bundesminister

HAUSANSCHRIFT Wilhelmstraße 49, 10117 Berlin

POSTANSCHRIFT 11017 Berlin

TEL +49 (0)3018 527-23 25

FAX +49 (0)3018 527-23 28

E-MAIL ministerbuero@bmas.bund.de

Berlin, 16. Januar 2020

Herrn

Vorsitzenden der CDU/CSU-Gruppe
in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament
Daniel Caspary, MdEP
Rue Wiertz 60
1047 Brüssel
BELGIEN

Frau

Co-Vorsitzende der CDU/CSU-Gruppe
in der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament
Prof. Dr. Angelika Niebler, MdEP
Rue Wiertz 60
1047 Brüssel
BELGIEN

Herrn

Vorsitzenden der SPD-Gruppe
in der S&D-Fraktion im Europäischen Parlament
Jens Geier, MdEP
Rue Wiertz 60
1047 Brüssel
BELGIEN

Herrn

Sprecher der Europagruppe der
Grünen in der Grünen/EFA-Fraktion
im Europäischen Parlament
Sven Giegold, MdEP
Rue Wiertz 60
1047 Brüssel
BELGIEN

Frau
Vorsitzende der FDP-Gruppe
in der Renew Europe-Fraktion
im Europäischen Parlament
Dr. Nicola Beer, MdEP
Rue Wiertz 60
1047 Brüssel
BELGIEN

Frau
Sprecherin der Delegation DIE LINKE
im Europäischen Parlament
Martina Michels, MdEP
Rue Wiertz 60
1047 Brüssel
BELGIEN

Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

wir wenden uns gemeinsam an Sie, um Ihren Blick auf die aktuelle Revision der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der Sozialen Sicherheit zu lenken.

Ein ganz wichtiges Thema im Trilog zu diesem Dossier ist, ob bzw. in welchen Fällen für vorübergehende Tätigkeiten in einem anderen Mitgliedstaat eine so genannte A1-Bescheinigung im Vorhinein beantragt werden muss.

Diese Frage ist für die Bundesregierung von großer Bedeutung: Die bereits jetzt mit den A1-Bescheinigungen verbundenen bürokratischen Lasten stoßen auf breite und massive Kritik innerhalb der deutschen Wirtschaft, der Wissenschaft, der Kommunen und Sozialverbände. Insbesondere mittelständische Unternehmerinnen und Unternehmer berichten, dass die vom EP vorgeschlagene Vorabbeantragungspflicht der A1-Bescheinigung die Entsendung von Mitarbeitern ins EU-Ausland erheblich erschweren würde. Kurzfristige Arbeitseinsätze, wie sie z. B. auch bei Wartungsverträgen im Maschinenbau üblich sind, würden auf diese Weise unmöglich gemacht. Entsprechende Beschwerden – bereits zur aktuellen A1-Praxis – haben uns auch von Seelsorgern, Wissenschaftlern, Polizeikräften, Bürgermeistern oder Assistenzpersonen für Menschen mit Behinderungen erreicht.

Einige Unternehmen beabsichtigen bereits, sich angesichts dieser Unsicherheiten und Belastungen aus dem Auslandsgeschäft zurückzuziehen.

Wir sind der Auffassung, dass Dienstleistungsfreiheit und Freizügigkeit sowie die notwendige Bekämpfung von Sozialdumping und Schwarzarbeit in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen müssen. Unsere gemeinsamen europäischen Regelungen müssen geeignet sein, illegale Praktiken zu verhindern, ohne dabei redliche Betroffene – und das ist die ganz große Mehrheit – unverhältnismäßig zu belasten. Vertreter der deutschen Wirtschaft haben angekündigt, eigene Vorschläge zur Weiterentwicklung des bestehenden Rechts im Sinne einer fairen Mobilität im EU-Binnenmarkt zu entwickeln und in den Willensbildungsprozess auf EU-Ebene einzubringen.

Die im März 2019 diskutierte Regelung, wonach eine A1-Bescheinigung künftig immer im Voraus zu beantragen wäre und eine Ausnahme nur für eng definierte Dienst- und Geschäftsreisen gelten sollte, stellt aus unserer Sicht kein effizientes Mittel zur Prävention illegaler Beschäftigung dar. Im Vergleich zu bereits bestehenden Straf- und Bußgeldandrohungen bei illegaler Beschäftigung vermag sie kaum eine zusätzliche Drohkulisse zu entfalten. Gleichzeitig wären jedoch zahlreiche redliche Betroffene künftig gezwungen, A1-Anträge zu stellen, obgleich offensichtlich ist, dass während der nur kurzen Arbeitsinsätze im Ausland das Sozialversicherungsrecht des Herkunftsstaates weiter gilt. Zudem ist eine rechtssichere Abgrenzung von Dienstreisen zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung schwierig.

Werben möchten wir deshalb für einen Kompromissvorschlag: Die Einführung der vom europäischen Gesetzgeber geplanten umfassenderen vorherigen A1-Antragspflicht kann dann verhältnismäßig sein, wenn für kurze und kurzfristige Tätigkeiten eine grundsätzliche Ausnahme von der vorherigen Antragspflicht gilt. Angesichts einer zulässigen sozialversicherungsrechtlichen Entsendedauer von 24 Monaten sind schließlich nicht viele Konstellationen denkbar, in denen bei einer Tätigkeit von maximal sieben bis 30 Tagen gleichwohl das Recht des Zielstaates gelten würde. Daher kann aus unserer Sicht in diesen Fällen grundsätzlich auf die Pflicht zur vorherigen Beantragung einer A1-Bescheinigung verzichtet werden.

Das häufig gegen eine solche zeitliche Ausnahme vorgebrachte Argument, der tatsächliche Beginn der Tätigkeit könne im Nachhinein häufig nicht mehr nachgewiesen werden, vermag nicht zu überzeugen: Es ist den Mitgliedstaaten schließlich bereits jetzt möglich, umfassende Registrierungen vor der Erbringung von grenzüberschreitenden Dienstleistungen zu verlangen. Diese (meist arbeitsrechtlichen) Pflichten bleiben durch Regelungen der Koordinierungsverordnungen unangetastet und können als Nachweis für die kurze Dauer der ausgeübten Tätigkeiten genutzt werden.

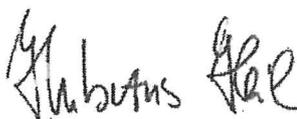
Sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

der Umfang einer A1-Antragspflicht vor Beginn einer grenzüberschreitenden Tätigkeit ist eine ganz entscheidende Frage für die deutsche und europäische Wirtschaft und das Funktionieren des EU-Binnenmarktes. Mit der Festschreibung einer umfassenderen vorherigen Antragspflicht will der europäische Gesetzgeber ein Zeichen gegen unlautere Beschäftigungsmodelle setzen. Mit der zeitlichen Ausnahme können wir gleichzeitig sicherstellen, dass der dadurch entstehende zusätzliche bürokratische Aufwand nicht die falschen trifft. Für Ihre Unterstützung dieses Ansatzes wären wir Ihnen deshalb sehr dankbar.

Mit freundlichen Grüßen



Peter Altmaier



Hubertus Heil