BMAS Referat VIa3 Berlin, Juni 2019

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 Entsendezeiträumen 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 Sozialversicherungsrechtsverhältnisses 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.