

# WORKING PAPER FORSCHUNGSFÖRDERUNG

---

Nummer 294, Juli 2023

## Sozialversicherungsdaten bei Entsendung

### Kurzgutachten zur Reform der grenzüberschreitenden Koordination sozialer Sicherung

Anneliese Kärcher und Manfred Walser

---

#### Auf einen Blick

Der grenzüberschreitende Austausch von Sozialversicherungsdaten bei Entsendungen erfordert Reformen sowohl im europäischen sozialversicherungsrechtlichen Koordinierungsrecht als auch auf nationaler Ebene. Digitalisierte und vereinfachte Verfahren unter Nutzung moderner Technologien, Verbesserungen rund um die A1-Bescheinigung, eine Identifizierbarkeit der Beteiligten und weitere Reformvorschläge können nicht nur die Unternehmen entlasten und den Europäischen Binnenmarkt stärken, sondern auch den sozialen Schutz der Beschäftigten deutlich erhöhen. Das vorliegende Kurzgutachten gibt dazu einen ersten Überblick.

© 2023 by Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18, 40474 Düsseldorf  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)



„Sozialversicherungsdaten bei Entsendung“ von Anneliese Kärcher und  
Manfred Walser ist lizenziert unter

**Creative Commons Attribution 4.0 (BY).**

Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des  
Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials  
in jedem Format oder Medium für beliebige Zwecke, auch kommerziell.  
(Lizenztext: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/de/legalcode>)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial.  
Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet  
mit Quellenangabe) wie z. B. von Schaubildern, Abbildungen, Fotos und Text-  
auszügen erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen  
Rechteinhaber.

**ISSN 2509-2359**

# Inhalt

1. Europäische Sozialrechtskoordination .....	4
2. EU-Sozialversicherungsdatenaustausch – Reformbedarf .....	6
2.1 Bestehende europäische Projekte .....	6
2.1.1 „Your Europe“ – Single Digital Gateway .....	6
2.1.2 ESSPASS – European Social Security Pass.....	6
2.1.3 EESSI-System .....	8
2.2 Reformbedarf: Datenqualität, Beschleunigung, Entbürokratisierung.....	8
2.2.1 Verfahren zur Beantragung/Ausstellung einer A1- Bescheinigung .....	9
2.2.2 Identifizierbarkeit von Beschäftigten, Selbstständigen, Arbeitgebenden und Auftraggebenden.....	10
2.2.3 Zusammenschau A1-Bescheinigungen und Entsendemeldung sowie Vorabbeantragung.....	13
2.2.4 Überprüfung A1-Bescheinigung .....	17
2.2.5 Verfahren zur Berichtigung/Rücknahme einer A1- Bescheinigung .....	19
3. Fazit.....	21
Literatur.....	22
Autorin und Autor .....	25

# 1. Europäische Sozialrechtskoordination

Der Europäische Binnenmarkt – insbesondere die Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) – ermöglicht es Unternehmen, ihre Leistungen in einem anderen EU-Mitgliedstaat<sup>1</sup> als ihrem Sitzstaat zu erbringen. Hierzu dürfen sie ihre eigenen, im Sitzstaat beschäftigten, Arbeitnehmenden einsetzen. Man spricht dann von Arbeitnehmendenentsendung.

Grundsätzlich gelten für entsandte Arbeitnehmer die arbeits- (vgl. § 8 Abs. 2 Rom I-VO<sup>2</sup>) und sozialrechtlichen (vgl. Art. 12 VO 883/2004<sup>3</sup>) Bedingungen des Heimatstaates. Ein einheitliches Sozialrecht innerhalb der EU gibt es bis dato genauso wenig wie eine umfangreiche Harmonisierung in diesem Bereich – und dies wird sich auf absehbare Zeit auch nicht ändern.<sup>4</sup> Sehr wohl existiert allerdings eine umfassende Koordination der Sozialrechtssysteme innerhalb der EU – und auch darüber hinaus – mit der VO 883/2004 und der Durchführungs-VO 987/2009<sup>5</sup>.

Die Koordinierung ist nach dem Prinzip der Ausschließlichkeit, der Zusammenrechnung sowie des Exports ausgestaltet. Das bedeutet, dass für eine Person jeweils nur ein Mitgliedstaat zuständig ist und für die Berechnung von Leistungen auch die Beitrags- und Beschäftigungszeiten mit zu berücksichtigen sind, die in einem anderen Mitgliedstaat zurückgelegt worden sind.

Außerdem sind Geldleistungen aus dem Sozialversicherungssystem eines oder mehrerer Mitgliedstaaten grundsätzlich auch dort zu erbringen, wo ein:e Unionsbürger:in wohnt (vgl. Art. 7 VO 883/2004).<sup>6</sup> Im Primärrecht sind diese Prinzipien in Art. 48 AEUV angelegt. Bereits diese Kurzzusammenfassung des koordinierenden Sozialversicherungsrechts zeigt auf, dass für ein Funktionieren dieses Systems Datenkenntnis über Ländergrenzen hinweg erforderlich ist. Bei der Arbeitnehmendenentsendung

---

1 Wenn vorliegend von EU gesprochen wird, dient dies der Vereinfachung. Gemeint sind die Staaten, in denen die Regelungen der VO 883/2004 gelten, also die EU-Staaten und die übrigen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR): Norwegen, Island, Liechtenstein und teilweise das Vereinigte Königreich.

2 Verordnung (EG) Nr. 593/2008 vom 17.6.2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht, ABl. 2008, L 177/6.

3 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vom 29.4.2004, ABl. 2004, L 166/1 ff.

4 Vgl. etwa *Behrend*, NZA-Beilage 2020, 65.

5 Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.9.2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004, ABl. 2009, L 284/1.

6 *Behrend*, NZA-Beilage 2020, 65.

wird das besonders offensichtlich, weshalb sie für die vorliegende Untersuchung exemplarisch herangezogen wird.

In der Praxis erweist sich der grenzüberschreitende Austausch von Sozialversicherungsdaten bei Entsendung als komplexes und gewachsenes System, dem nicht nur die technische Funktion der gegenseitigen Information über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Versicherungsverhältnisses und das Bestehen oder Nichtbestehen von Leistungsansprüchen zukommt. Es stellt auch einen wesentlichen Faktor für das Funktionieren des Binnenmarktes einerseits wie auch die Bekämpfung von illegaler Beschäftigung andererseits dar.

Umso problematischer ist es, wenn dieser Datenaustausch nicht einwandfrei funktioniert. Kritisiert werden vonseiten der Unternehmen eine hohe bürokratische Last und vonseiten der Behörden unzureichende bzw. unzuverlässige Informationen. Um dem entgegenzuwirken, existieren auf europäischer Ebene mehrere Projekte, von denen nachfolgend insbesondere der SDG (B. I.1), der ESSPASS (B. I.2) und das EESSI (B. I.3) in den Blick genommen werden.

Der Fokus der Darstellung wird dabei auf der A1-Bescheinigung liegen, da ihr für die vorliegende Fragestellung eine besondere Bedeutung zukommt. Um die Zugehörigkeit zum Sozialversicherungssystem des Heimatstaates bei Entsendung nachweisen zu können, müssen Arbeitnehmende und Selbstständige nämlich bei jeder grenzüberschreitenden arbeitsbezogenen Tätigkeit grundsätzlich vorab eine A1-Bescheinigung beantragen und erhalten, vgl. Art. 19 Abs. 2 VO 987/2009. Zuständig für die Ausstellung ist gem. Art. 15 Abs. 1 und 19 Abs. 2 VO 987/2009 die Sozialversicherungsbehörde des Herkunftsstaates.<sup>7</sup>

Inhalt der Bescheinigung ist neben der Bestätigung über die Zugehörigkeit zu einem nationalen System der sozialen Sicherheit auch eine Aussage zum Beschäftigungsstatus – also insbesondere die Frage, ob es sich um Arbeitnehmende oder Selbstständige handelt.<sup>8</sup> Dabei bezieht sich diese Bewertung ausschließlich auf die Beurteilung im Herkunftsstaat.<sup>9</sup> Darüber hinaus bescheinigt sie, ob auch die übrigen Voraussetzungen für ihre Ausstellung erfüllt sind, etwa ob das entsendende Unternehmen gewöhnlich im Heimatstaat tätig ist und dass nicht einfach nur andere Arbeitnehmende im Rahmen einer „Kettenentsendung“ ersetzt werden.

Die Langfassung der Studie, auf der diese Kurzfassung basiert, ist als HBS Working Paper Forschungsförderung Nr. 295 erschienen.

---

7 Vgl. dazu auch HdbArbR-Appel/Callsen, §87 Rn. 87.

8 Vgl. dazu die Empfehlung Nr. A1 vom 18.10.2017 zur Ausstellung der Bescheinigung gemäß Artikel 19 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2018, C 183/5.

9 Auch EuArbRK-Krebber, Art. 2 RL 96/71/EG Rn. 3.

## 2. EU-Sozialversicherungsdatenaustausch – Reformbedarf

### 2.1 Bestehende europäische Projekte

#### 2.1.1 „Your Europe“ – Single Digital Gateway

Das Online-Portal „Your Europe“<sup>10</sup> auf Grundlage der VO 2018/1724<sup>11</sup> fasst unter anderem digitale europäische und nationale Verwaltungsverfahren zusammen und wird insofern als „einheitliches digitales Zugangstor“ („Single Digital Gateway“ – kurz „SDG“) bezeichnet.<sup>12</sup> Dort finden sich u. a. Verlinkungen zu den Websites der zuständigen nationalen Sozialversicherungsbehörde, wo wiederum jeweils die Online-Beantragung beispielsweise einer A1-Bescheinigung möglich ist, vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. b SDG-VO. Es bleibt daher im Ergebnis bei der Beantragung auf nationalem Weg, die europäische SDG-Website dient nur als Wegweiser.

#### 2.1.2 ESSPASS – European Social Security Pass

Der Europäische Sozialversicherungsausweis – „ESSPASS“ („European Social Security Pass“) ist ein seit 2021 laufendes Pilotprojekt, durch das künftig die grenzüberschreitende Inanspruchnahme und Geltendmachung von sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen durch einen digitalen Nachweis verbessert werden soll. Potenzial bietet der ESSPASS auch in Bezug auf die A1-Bescheinigung, wenn eine elektronisch ausgestellte (bzw. ggf. bereits der Nachweis über die Antragstellung einer) A1-Bescheinigung durch die Arbeitnehmenden in den ESSPASS übernommen werden kann.

Der ESSPASS soll dabei Teil einer Europäischen digitalen Identität („EUID“)<sup>13</sup> werden. Dazu soll der ESSPASS in eine „digitale Brieftasche“,

---

10 Erreichbar unter <https://europa.eu/youreurope/> (Abruf am 26.6.2023).

11 Verordnung über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 vom 2.10.2018, ABl. 2018, L 295/1 ff.

12 In Deutschland aktuell durch Onlinezugangsgesetzes (OZG) in Umsetzung (BGBl. I 2017, S. 3122); vgl. zum Umsetzungsstand <https://dashboard.ozg-umsetzung.de> (Abruf am 26.6.2023).

13 Ausführlich zur europäischen digitalen Identität: Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/dh93hyjb>; sowie <https://tinyurl.com/ycxtckzn> (Abruf am 26.6.2023).

die „EUID-wallet“<sup>14</sup>, die bis Ende 2024 einsatzbereit sein soll<sup>15</sup>, integriert werden. Die EUID-wallet ist eine App, die es EU-Bürger:innen ermöglichen soll, auf amtliche Dokumente (Führerschein, Bildungsabschlüsse etc.)<sup>16</sup> zurückzugreifen und sich bei Behörden wie auch bei privaten Dienstleistenden europaweit zu identifizieren.<sup>17</sup>

Um eine sichere Identifizierung wie auch Fälschungssicherheit zu ermöglichen, soll auf die pan-europäischen Blockchain-Infrastruktur – kurz „EBSI“ („European Blockchain-Services Infrastructure“) zurückgegriffen werden.<sup>18</sup> Wurde beispielsweise eine A1-Bescheinigung beantragt oder erteilt, wird in der EBSI ein entsprechender „hash“ gespeichert. Darüber hinaus werden keine persönlichen Daten erfasst. Die Überprüfung der Daten im ESSPASS und deren Authentizität soll mithilfe eines QR-Codes erfolgen, der entweder von der EUID-wallet der Arbeitnehmenden oder der App eines Prüfenden generiert wird.<sup>19</sup>

Derzeit bietet die VO 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste (eIDAS-VO)<sup>20</sup> allerdings keine Rechtsgrundlage für die Einführung einer europaweit sowohl bei öffentlichen als auch privaten Anbietern anerkannten europäischen digitalen Identität.<sup>21</sup> Aus diesem Grund hat die Kommission im Juni 2021 einen Vorschlag zur Änderung der VO 910/2014 gemacht,<sup>22</sup> der allerdings noch nicht verabschiedet ist.

Im November 2022 wurden aber bereits eine „web wallet“ und im Dezember 2022 eine „mobile wallet“ fertiggestellt.<sup>23</sup> Bis Mitte 2025 soll im Rahmen des Projektes „DC4EU“ (Digital Credentials for Europe) eine technische Lösung vor allem für die Ausstellung, Aktualisierung, den Widerruf und die (grenzüberschreitende) Überprüfung vor allem von A1-Bescheinigungen und der Europäischen Krankenversicherungskarte getes-

---

14 Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/46cw27r6> und <https://tinyurl.com/vza8fwxt> (Abruf am 26.6.2023).

15 Projekthomepage: [www.dc4eu.eu/outputs/](http://www.dc4eu.eu/outputs/) (Abruf am 26.6.2023); dazu: ESV-Redaktion\_Recht, <https://tinyurl.com/yhyz4y97> (Abruf am 26.6.2023).

16 Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/ycxtckzn> (Abruf am 26.6.2023).

17 Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/46cw27r6> (Abruf am 26.6.2023) mit Ausführungen zu weiteren Bestandteilen der EUID.

18 Ausführlich zur EBSI: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/wikis/display/EBSI/Home> (Abruf am 26.6.2023); zur Funktionsweise: *Mienert/Gipp*, ZD 2017, 514, 517.

19 Zum Ganzen: European Commission, European Social Security Pass – Pilot project, April 2021.

20 Verordnung (EU) Nr. 910/2014 vom 23.7.2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, ABl. 2014, L 257/73.

21 Dazu auch Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, Digitalisierung der sozialen Sicherheit, S. 9.

22 COM(2021) 281 fin.

23 *D'Angelo/Santoro*, in: European Commission, ESSPASS, 2023, S. 9.

tet werden.<sup>24</sup> Daneben bildet „VECTOR“ („Verifiable Credentials and Trusted Organizations Registries“) als EBSI<sup>25</sup>-Projekt die Grundlage für die (Weiter-)Entwicklung eines vertrauenswürdigen Systems für den Austausch und die Echtzeitkontrolle von verifizierten Sozialversicherungsdaten im Kontext der Digitalisierung der Systeme der Sozialen Sicherheit.<sup>26</sup>

### 2.1.3 EESSI-System

Seit Januar 2021 sind alle Mitgliedstaaten an das EESSI-System (Electronic Exchange of Social Security Information – kurz „EESSI“) angeschlossen,<sup>27</sup> einer IT-Plattform für einen Austausch von Sozialversicherungsdaten.<sup>28</sup> Bis Ende 2024 wird erwartet, dass auch alle Sozialversicherungsträger in diesen Staaten angeschlossen sind, die Verpflichtung hierzu ergibt sich aus der VO 883/2004.<sup>29</sup> Auch hinsichtlich der A1-Bescheinigungen wird über das System kommuniziert. So informiert die ausstellende Behörde neben den Antragstellenden auch die zuständige Sozialversicherungsbehörde im Aufnahmestaat in Echtzeit über deren Erteilung. Rückfragen und die Erörterung abweichender Einschätzungen können ebenfalls über das System geklärt werden.

## 2.2 Reformbedarf: Datenqualität, Beschleunigung, Entbürokratisierung

Auch wenn die vorgenannte Auswahl an Initiativen auf EU-Ebene erhebliche Verbesserungen in der Koordination der sozialen Sicherungssysteme darstellen bzw. bei erfolgreicher Umsetzung bringen können, reichen sie nicht aus, wie erneut am Beispiel der A1-Bescheinigung illustriert

24 Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/pxuruxyz>; [www.dc4eu.eu/outputs/](http://www.dc4eu.eu/outputs/) (Abruf am 26.6.2023).

25 Zur „Verifiable Credentials Framework“ ausführlich unter Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/nzdef5h4> (Abruf am 26.6.2023).

26 Dazu *Abeloos*, in: MoveS 24.4.2023, S. 18; Laut Volker Schörghofer (Österreichische Sozialversicherung) in: MoveS, Webinar Presentation – The digitalisation of social security coordination, 24.4.2023, S. 17.

27 *Orak*, NZS 2021, 914, 917.

28 Im Detail: *Bauer/Hilmar*, SozSi 2019, 116, 116.; zum Stand in Deutschland: BMAS, Machbarkeitsstudie zu den IT-technischen Anforderungen einer weiter gehenden Digitalisierung im Bereich Soziale Sicherheit, S. 36; zu der noch nicht vollständig erfolgten Umsetzung im System der gesetzlichen Krankenversicherung *Orak*, NZS 2021, 914, 917

29 *Abeloos*, in: MoveS, Webinar Presentation – The digitalisation of social security coordination, 24.4.2023, S. 11.



werden soll. Potenzial besteht dabei sowohl auf nationaler als auch europäischer Ebene.

### 2.2.1 Verfahren zur Beantragung/Ausstellung einer A1-Bescheinigung

Eine Anlehnung an Best-Practice Beispiele aus anderen Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der Antrags- und Ausstellungsprozesse für die A1-Bescheinigung könnte die Verfahren beschleunigen und den Verwaltungsaufwand erheblich verringern.

So existieren hierfür etwa in Belgien<sup>30</sup>, Estland<sup>31</sup> und Österreich<sup>32</sup> vollautomatisierte digitalisierte Verfahren mit entsprechenden Kontrollmechanismen und einem einzigen zentralen Datenaustauschsystem<sup>33</sup>, auf das alle nationalen Behörden der sozialen Sicherheit zugreifen können und durch das die personenbezogenen Daten nur ein einziges Mal erfasst werden müssen. Die Ausstellung erfolgt etwa in Belgien nach spätestens 24 Stunden, wenn kein manuelles Eingreifen erforderlich ist.<sup>34</sup> Müssen Sachbearbeitende Unstimmigkeiten klären, muss die Überprüfung innerhalb von maximal 20 Tagen abgeschlossen sein.<sup>35</sup>

In Deutschland muss der zuständige Träger die A1-Bescheinigung gemäß § 106 Abs. 1 S. 3 SGB IV innerhalb von drei Arbeitstagen nach Beantragung an die/den Arbeitgebenden übermitteln, der diese der beschäftigten Person unverzüglich zugänglich machen muss. Die Erteilung erfolgt

30 Antragsstellung über den Online-Dienst „WABRO“ [www.socialsecurity.be/site\\_de/employer/applis/gotot/index.htm](http://www.socialsecurity.be/site_de/employer/applis/gotot/index.htm) (Abruf am 26.6.2023).

31 Antragsstellung auf dem estnischen Staatsportal: [www.eesti.ee/et/](http://www.eesti.ee/et/) (Abruf am 26.6.2023).

32 Antragsstellung über den Online-Dienst „ELDA“ [www.elda.at/cdscontent/?contentid=10007.838933&portal=eldaportal](http://www.elda.at/cdscontent/?contentid=10007.838933&portal=eldaportal) (Abruf am 26.6.2023); zur Funktionsweise von ELDA siehe ausführlich im Handbuch ELDA Online: <https://tinyurl.com/4w487nx9> (Abruf am 26.6.2023).

33 Die verschiedenen Einrichtungen der sozialen Sicherheit sind beispielsweise in Belgien mit der Zentralen Datenbank der Sozialen Sicherheit (BCSS) verbunden. Über BCSS werden notwendige Daten zwischen den Behörden der sozialen Sicherheit automatisch übermittelt. Auf diesem Wege wird vermieden, dass einzelne personenbezogene Daten mehrfach übermittelt werden müssen. S. dazu BCSS <https://tinyurl.com/2rkm8ut5> (Abruf am 26.6.2023).

34 Vgl. *De Ridder/Ceuppens/Bertoja*, The National Security Office – „Wabro/Limosa“, Präsentation, Folie 6; Europäische Kommission, Non-Paper on the applicable social security legislation for posting purposes and state of digitalisation at member state level, S. 23.

35 *De Ridder/Ceuppens/Bertoja*, The National Security Office – „Wabro/Limosa“, Präsentation, Folie 12; Europäische Kommission (Fn. 34), S. 23; zu „MISP2“ und X-Road in Estland siehe MISP2 Managers’s Guide, <https://tinyurl.com/2e3739ar> (Abruf am 26.6.2023).

in Form eines elektronischen Dokuments.<sup>36</sup> Nach Auskunft der Deutschen Rentenversicherung Bund werden in deren Zuständigkeitsbereich ca. 90 Prozent der A1-Anträge für Beschäftigte und ca. 70 Prozent der A1-Anträge der Selbstständigen abschließend innerhalb eines elektronischen automatisierten A1-Verfahrens erledigt. Die verbleibenden Anträge werden manuell bearbeitet, wobei zum Teil weitere Ermittlungen anzustellen sind. Der Automatisierungsgrad ist allerdings nicht bei allen zuständigen Trägern so hoch. Außerdem fällt auf, dass die Antwortfrist von drei Arbeitstagen in Deutschland deutlich über derjenigen der anderen hier beschriebenen Staaten liegt, wo regelmäßig nur ein Tag angesetzt ist.

Potenzial besteht aber insbesondere bei der Sicherstellung einer richtigen Sachverhaltsermittlung vor Ausstellung einer A1-Bescheinigung, wobei insbesondere die Einbeziehung weiterer Datenquellen in eine automatisierte Plausibilitätskontrolle zu erwägen ist. Dies kann zwar bereits jetzt auf nationaler Ebene umgesetzt werden, dennoch empfehlen sich verschärfte Vorgaben auf unionsrechtlicher Ebene, um die Richtigkeit der durch die A1-Bescheinigung dokumentierten Inhalte zu verbessern und damit auch das Vertrauen in dieselbe zu stärken.

## **2.2.2 Identifizierbarkeit von Beschäftigten, Selbstständigen, Arbeitgebenden und Auftraggebenden**

Beschleunigung und Automatisierung bergen die Gefahr eines Qualitätsverlusts in sich. Umso wichtiger ist die eindeutige Zuordnung einer A1-Bescheinigung zu einer Person sowie die Belastbarkeit der ihr zugrundeliegenden Informationen, einschließlich derer zu den Arbeitgebenden und Auftraggebenden.

### **Identifizierbarkeit von Einzelpersonen**

Die Digitalisierungsbestrebungen im Bereich der Koordinierung der sozialen Sicherheit haben auch die Rolle von Arbeitskarten bzw. Sozialversicherungsausweisen in das Blickfeld der Diskussionen gerückt.<sup>37</sup> Solche Ausweise bzw. eine Mitführungspflicht derselben existieren allerdings

---

36 Vgl. Nr. 2.6 der Gemeinsamen Grundsätze für das elektronische Antrags- und Bescheinigungsverfahren A1 nach § 106 SGB IV vom 18.6.2020 m. V. v. 1.1.2021; dort findet sich unter Nr. 2 eine detaillierte Erläuterung in welchen Fällen welche Stelle zuständig ist.

37 Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/pxurxyz> (Abruf am 26.6.2023); dazu auch die Präsentationen von *Veleanu/Blum*, S. 29ff.; *Albäck*, S. 51ff. jeweils in European Commission, ESSPASS, 2023.

nicht flächendeckend in der EU.<sup>38</sup> So ist etwa in Deutschland seit 2009 selbst in schwarzarbeitsgefährdeten Branchen keine Mitführungspflicht für Sozialversicherungsausweise mehr vorgesehen (vgl. zur vorherigen Rechtslage § 18h SGB IV a. F.). § 2a SchwarzArbG verlangt nur noch, dass in den dort genannten Branchen ein Identitätsnachweis (insbesondere Pass oder Personalausweis) mitgeführt werden muss.

In manchen anderen EU-Staaten existieren dagegen mitzuführende Sozialversicherungsausweise, die zum Teil mit der Entsendemeldung gekoppelt sind. So besteht in der französischen Bauwirtschaft seit 2017 die Verpflichtung für Arbeitnehmende, einen Berufsausweis („Carte BTP“) bei der Arbeit mit sich zu führen. Dieser beinhaltet deren Identifikationsdaten (unter anderem ein Foto, der Name, das Geburtsdatum und das Geschlecht) sowie solche der Arbeitgebenden und der jeweiligen Auftraggebenden im Entsendestaat.<sup>39</sup> Die Kontrolle erfolgt durch einen QR-Code.

Auf europäischer Ebene werden aktuell vor allem zwei Varianten zur eindeutigen Identifikation von Einzelpersonen diskutiert. So könnte die Einführung einer individuellen Europäischen Sozialversicherungsnummer („European Social Security Number“, kurz „ESSN“)<sup>40</sup> eine Identifikation trägerübergreifend europaweit ermöglichen. Die ESSN hätte insbesondere den Vorteil, dass sie schnittstellenunabhängig funktioniert und damit jedenfalls die technische Voraussetzung bestünde, dass sie auch von Institutionen genutzt werden kann, die nicht unmittelbar in die Sozialverwaltung eingebunden sind, beispielsweise sozialpartnerschaftliche Einrichtungen.

Nach anfänglichen Bemühungen um eine Initiative zur Einführung der ESSN<sup>41</sup> erklärte die Europäische Kommission 2021<sup>42</sup>, dass sie die Einführung einer ESSN nicht mehr weiterverfolge, da ein eindeutiges Erkennungsmerkmal wie der ESSN aufgrund anderer digitaler Lösungen nicht mehr notwendig sei.<sup>43</sup>

Damit zielt sie auf die Entwicklung der EUID auf Grundlage der „Distributed Ledger Technologie“ ab, durch welche die Identifikation von Personen ermöglicht werden soll.<sup>44</sup> Auf die Verknüpfbarkeit mit dem ESSPASS

---

38 Ausführlich *Buelen* (Hrsg.), Sozialversicherungsausweise in der Europäischen Bauwirtschaft, 2015.

39 CIBTP France, [www.cibtp.fr/carte-btp/perimetre](http://www.cibtp.fr/carte-btp/perimetre) (Abruf am 26.6.2023).

40 Ausführlich zur ESSN: Deutsche Sozialversicherung Europavertretung, Digitalisierung der sozialen Sicherheit, S. 7.

41 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates mit Vorschriften zur Bekämpfung von Steuervermeidungspraktiken mit unmittelbaren Auswirkungen auf das Funktionieren des Binnenmarkts vom 28.1.2016 – COM(2016) 650 final, S. 6.

42 Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/mp6rrk4x> (Abruf am 26.6.2023).

43 European Commission, European Social Security Pass – Pilot project, April 2021, S. 13; Europäische Kommission, <https://tinyurl.com/mp6rrk4x> (Abruf am 26.6.2023).

44 Ebd.

wurde oben bereits hingewiesen. Eine solche Identifizierung hätte den Vorteil, dass sie umfangreiche und komplexe Anpassungen in den nationalen Systemen der sozialen Sicherheit – wie sie bei der ESSN notwendig wären – vermeiden würde.

Die Daten und Zugänge würden dezentral gespeichert, was dem Subsidiaritätsprinzip entgegenkäme.<sup>45</sup> Die Nutzenden hätten zudem die Kontrolle über ihre Daten. Außerdem könnte diese Technologie die Echtzeitüberprüfung der mit ihr verknüpften Daten ermöglichen. Damit könnte bei Kontrollen die Effizienz gesteigert sowie die Betrugs- und Missbrauchsbekämpfung forciert werden. Eine Identifizierung auf Grundlage der Distributed Ledger-Technologie böte damit einen Mehrwert gegenüber der ESSN, die für sich genommen eben nur die grenzüberschreitende Identifizierung von Personen ermöglicht.<sup>46</sup>

Letztendlich bieten beide Varianten eine eindeutige sozialversicherungsrechtliche Identifizierbarkeit und haben Vor- und Nachteile, die einer Kosten-Nutzen-Analyse zu unterziehen sind.

Während die A1-Bescheinigung bei den mitgliedstaatlichen Ausweis-Modellen bislang keine Rolle spielt, könnten sich gerade hier erhebliche Effizienzgewinne ergeben. So könnte insbesondere der ESSPASS als einheitliches Modell dienen, der von den Mitgliedstaaten bei der Dienstleistungserbringung in bestimmten Branchen auf deren Hoheitsgebiet für verbindlich erklärt werden kann. Auf dem Ausweis könnten sowohl die A1-Bescheinigung im Herkunftsstaat als auch die Entsendemeldung im Aufnahmestaat verknüpft werden. So könnte in Echtzeit deren Existenz einschließlich etwaiger Änderungen oder eines Widerrufs durch die Behörden des Aufnahmestaates überprüft werden. Im Ergebnis könnten die Verfahren so erheblich beschleunigt und entbürokratisiert werden.

### **Identifizierbarkeit von Unternehmen**

Problematisch ist im Fall der Entsendung allerdings nicht nur die Identifikation der Beschäftigten, unzureichend sind häufig auch die Angaben zu den Unternehmen. Dies gilt einerseits für das entsendende Unternehmen, das in seinem Heimatstaat gewöhnlich tätig sein muss, damit sozialversicherungsrechtlich von einer Entsendung auszugehen ist (Art. 12 VO 883/2004) und daher im Rahmen der Erteilung einer A1-Bescheinigung zu überprüfen ist (vgl. Art. 15 Abs. 1 i. V. m. Art. 14 Abs. 2 VO 987/2009).<sup>47</sup>

---

45 Vgl. auch *Bauer/Brunner/Scharl*, SozSi 2022, 68, 70.

46 Vgl. auch *Bauer/Brunner/Scharl*, SozSi 2022, 68, 70.

47 EuGH, 10.2.2000 – C-202/97, Slg. 2000, I-883 (*FTS*); vgl. zur internen Verwaltungstätigkeit die Rs. *Plum*, EuGH, 9.11.2000 – C-404/98, AP EWG-Verordnung Nr. 1408/71 Nr. 9 (*Plum*); zum Kriterium etwa *KKW-Fuchs*, Sammelkommentierung Art. 1–91 Rn. 71 ausführlich außerdem Europäische Kommission, Praktischer Leitfaden, 2013, 8f.; zum Nichtausreichen eines ausländischen Arbeitsvertrags für die Ein-

Die anzulegenden Kriterien ergeben sich aus Nr. 1 des Beschlusses Nr. A2 der Verwaltungskommission<sup>48</sup>. Hier könnte auf die verfügbaren Informationen etwa zur Dauer der Tätigkeit im Inland, den Umsatz, verhängte Bußgelder und Strafen, Zahl der Arbeitnehmenden etc. zurückgegriffen werden. Um sicherzustellen, dass eine entsprechende Überprüfung durch die nationalen Behörden und Träger tatsächlich durchgeführt wird, bietet es sich an, auf Ebene der Verwaltungskommission entsprechende Vorgaben zu beschließen. Insofern ist auf den Reformvorschlag zu den Koordinierungsverordnungen zu verweisen, nach dem sich eine dauerhafte Bindungswirkung der A1-Bescheinigung nur dann ergeben würde, wenn alle Angaben vollständig gemacht worden sind.<sup>49</sup>

Daneben sollte auch der Auftraggebende, der jetzt schon in Feld 5.1 der A1-Bescheinigung zu nennen ist, verbindlich präzise mit einer eindeutigen Kennnummer bei Beantragung der Bescheinigung bezeichnet werden müssen.

Im Übrigen ist auch im Rahmen der Entsenderichtlinie<sup>50</sup> zu beurteilen, ob es sich um eine tatsächliche oder um eine Scheinentsendung handelt (Art. 2 Abs. 1 Entsenderichtlinie), dies ist im Falle der Entsendemeldung zu beachten.<sup>51</sup>

### **2.2.3 Zusammenschau A1-Bescheinigungen und Entsendemeldung sowie Vorabbeantragung**

Während die Beantragung einer A1-Bescheinigung durch die Vorgaben der VO 883/2004 und der VO 987/2009 vorgeschrieben ist, bestehen keine vergleichbaren unionsrechtlichen Vorgaben für den Bereich des Arbeitsrechts auf europäischer Ebene. Insbesondere besteht schon keine Pflicht, überhaupt eine Vorabmeldung im Fall einer Entsendung zu verlangen. Daher unterscheiden sich die Rechtsordnungen an dieser Stelle wesentlich voneinander. Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen die Mitgliedstaaten mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit beispielsweise keine Einreiseerlaubnis von Entsendeunternehmen und deren Arbeitneh-

---

strahlung im deutschen Kollisionsrecht in § 5 SGB IV KassKomm-Zieglmaier, § 5 SGB IV Rn. 5.

48 Beschluss Nr. A2 vom 12.6.2009 zur Auslegung des Artikels 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, ABl. 2010, C 106/5.

49 Ratsdokument 7489/23 ADD 1 vom 17.3.2023.

50 Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen v.16.12.1996, ABl. 1997, L 18/1.

51 Dazu Däubler, TVG-Lakies/Walser, § 5 TVG Anh. 2 – § 1 AEntG Rn. 46.

menden verlangen. Lediglich eine Missbrauchskontrolle ist insoweit zulässig.<sup>52</sup>

Eine Vorab-Entsendemeldung ist aber nach der EuGH-Rechtsprechung dann zulässig, wenn sie verhältnismäßig ist. Insbesondere können Vorschriften zum Schutz der Beschäftigten die Erteilung bestimmter Auskünfte erforderlich machen.<sup>53</sup> Dies ist mittlerweile auch sekundärrechtlich in Art. 9 Abs. 1 UAbs. 2 lit. a Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU<sup>54</sup> sogar ausdrücklich kodifiziert.<sup>55</sup> In Deutschland ist daher § 18 AEntG, der eine Vorabmeldung bei einer Entsendung in bestimmte Branchen in Deutschland vorsieht, unionsrechtlich nicht zu beanstanden.<sup>56</sup>

Durch das Auseinanderfallen der sozial- und arbeitsrechtlichen Meldung stehen die Unternehmen bei einer Entsendung aber vor der Herausforderung zwei unterschiedliche Meldungen für einen einheitlichen Lebenssachverhalt abgeben zu müssen. Ein Zusammenführen von Entsende- und A1-Meldung stünde allerdings wiederum vor der Herausforderung, dass beide Meldungen verschiedenen Zwecken dienen und auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen fußen, abweichende Adressaten haben und zwar ähnliche aber nicht völlig deckungsgleiche Daten erfassen.

Dennoch hätte ein Zusammenführen den Vorteil, dass es zu einer Bürokratieentlastung aufseiten der Unternehmen führen und gleichzeitig die Integrität beider Verfahren stärken würde, indem sichergestellt wäre, dass in beiden Meldungen dieselben Daten verwendet werden. So könnten der Beschäftigungsstatus sicherer ermittelt und das Vorliegen einer tatsächlichen Entsendung besser beurteilt werden, genauso wie die Einhaltung des Ablöseverbots und die Richtigkeit der Angaben.

Eine rechtliche Vereinheitlichung der Verfahren empfiehlt sich u. E. aufgrund der unterschiedlichen Zweckrichtung zwar nicht – auf praktischer Ebene könnten sie aber sehr wohl zusammengeführt werden. Dies könnte in Form einer Maske im Single Digital Gateway erfolgen. Ziel müsste es dabei sein, dass sich beide Meldungen für die Beantragenden als einheitlicher Prozess darstellen, der nur die einmalige Eingabe von

---

52 EuGH, 27.3.1990 – C-113/89, NZA 1990, 653 (*Rush Portuguesa*).

53 EuGH, 25.10.2001 – C-49/98, C-50/98, C-52/98 bis 54/98 und C-68/98 bis C-71/98, Slg. 2001, I-7831 (*Finalarte u. a.*); EuGH, 23.11.1999 – C 369/96 u. C 376/96, Slg 1999, I-8453 (*Arblade*).

54 Verordnung (EU) 2020/672 zur Schaffung eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage (SURE) im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch vom 19.5.2020, ABl. 2018, L 159/11.

55 Dazu auch Däubler, TVG-*Lakies/Walser*, § 5 TVG Anh. 2 – § 18 AEntG Rn. 3.

56 Das ergibt sich auch im Umkehrschluss aus EuGH, 19.1.2006 – C-244/04, Slg. 2006, I-1885 (*Kommission/Deutschland*); vgl. *Thym*, NZA 2006, 713, 713 ff.; *Ulber*, AEntG, § 18 Rn. 5; Däubler, TVG-*Lakies/Walser*, § 5 TVG Anh. 2 – § 18 AEntG Rn. 4.

Daten erfordert. Art. 6 der VO 2018/1724 verlangt von den Mitgliedstaaten ohnehin, dass die Verfahren vollständig digital angeboten werden.

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten zur Sicherstellung von Transparenz und Gleichbehandlung schon heute gem. Art. 5 der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU über die von der Entsenderichtlinie erfassten geltenden Arbeitsbedingungen informieren.<sup>57</sup> Voraussetzung wäre freilich, dass die SDG-Portale dies abbilden, was einer engen Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten bedarf, wobei jeder von ihnen die Verantwortung für die eigenen Prozesse behalten müsste. Grundlage für den Austausch könnte das Internal Market Information System (IMI) bilden, wie es derzeit bereits zur Entsendemeldung an das Aufnahmeland im Straßenverkehr genutzt wird, für den auf Grundlage der Richtlinie (EU) 2020/1057<sup>58</sup> sektorspezifische Entsendevorschriften gelten.<sup>59</sup> Die relevanten Stakeholder, einschließlich sozialpartnerschaftlicher Institutionen müssten dann Zugang zu den Systemen erhalten, damit sie effektiv wirken können.<sup>60</sup>

Die Europäische Kommission arbeitet derzeit an einem für die Mitgliedstaaten freiwilligen elektronischen Formular für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmenden (eForm oder eDeclaration), das über IMI abgewickelt werden soll und an dem sich auch die deutsche Bundesregierung beteiligt. Perspektivisch soll dort auch die A1-Bescheinigung einbezogen werden. Der Rechtsrahmen sowie der dadurch gewährleistete materielle Schutz der Arbeitnehmenden sollen dabei nicht angetastet werden.<sup>61</sup>

Ein solches elektronisches Formular soll in das Your-Europe-Portal integriert werden und einheitliche Meldepflichten bzw. Informationsangaben umfassen, die ggf. durch einzelne mitgliedstaatsbezogene Angaben ergänzt werden.<sup>62</sup> Eine Umsetzung der Initiative ist bereits für Mitte/Ende

---

57 Vgl. dazu auch *Iudicone*, EMEcs, 2022, S. 30f.

58 Richtlinie (EU) 2020/1057 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15.7.2020 zur Festlegung besonderer Regeln im Zusammenhang mit der Richtlinie 96/71/EG und der Richtlinie 2014/67/EU für die Entsendung von Kraftfahrern im Straßenverkehrssektor und zur Änderung der Richtlinie 2006/22/EG bezüglich der Durchsetzungsanforderungen und der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, ABI. 2020, L 249/49.

59 Dazu Europäische Kommission, Entsendemeldung im Straßenverkehr, insbesondere S. 4 ff., abrufbar unter <https://tinyurl.com/2j3wj2bj> (Abruf am 26.6.2023).

60 Die Europäische Kommission scheint dem offen gegenüberzustehen, vgl. E-003487/2021 (ASW).

61 Vgl. BT-Drs. 20/2606, S. 5 ff.

62 Vgl. Zentralverband Deutsches Baugewerbe, Geschäftsbericht 2021/2022, 2022, S. 33.

2023 geplant.<sup>63</sup> Detaillierte Informationen sind hierzu – soweit ersichtlich – noch nicht öffentlich verfügbar.

Werden entsprechende administrative Erleichterungen eingeführt, würde dies umso mehr eine zwingende Vorabbeantragungspflicht auch für die A1-Bescheinigung rechtfertigen. Während die arbeitsrechtliche Entsendemeldung ohnehin zwingend vorab erfolgen muss (vgl. etwa § 18 Abs. 1 AEntG), ist die Vorabbeantragung zwar grundsätzlich auch für die A1-Bescheinigung vorgesehen (vgl. Art. 15 Abs. 1 VO 987/2009). Nach der Rechtsprechung des EuGH muss allerdings auch eine nachträgliche Beantragung möglich sein, wenn die Beantragung nicht rechtzeitig möglich ist (ebenfalls kodifiziert in Art. 15 Abs. 1 VO 987/2009) – daher ist eine Beantragung sogar noch nach einer Kontrolle möglich.<sup>64</sup> Das Missbrauchspotenzial ist offensichtlich und die Effektivität von Kontrollen wird damit erheblich geschwächt.<sup>65</sup>

Gemäß des Reformvorschlags der Europäischen Kommission für die VO 883/2004 sowie die VO 987/2009 soll hieran auch nicht gerüttelt werden.<sup>66</sup> Der Kompromissvorschlag im Rahmen des Trilogs sieht eine Verbesserung lediglich dahingehend vor, dass eine feste Frist von höchstens drei Tage nach Beginn der Tätigkeit für die Beantragung eingeführt werden soll. Während dieser Vorschlag wenigstens für die Bauwirtschaft<sup>67</sup> noch eine verpflichtende Vorabnotifizierung vorsieht, ist ein solches Branchenspezifikum im Kompromissvorschlag der aktuellen schwedischen Ratspräsidentschaft nicht mehr vorgesehen.<sup>68</sup>

Unseres Erachtens empfiehlt es sich dennoch, die Vorabnotifizierung generell für verpflichtend zu erklären, nicht nur um der beschriebenen praktischen Missbrauchsgefahr entgegenzuwirken. Auch systematisch steht die Möglichkeit einer nachträglichen Beantragung im Widerspruch zur Intention der VO 883/2004, eine Zuordnung zum Sozialversicherungssystem eines Mitgliedstaates zweifelsfrei zu ermöglichen (vgl. etwa Erw. 6 der VO 987/2009). Eine solche Vorschrift würde angesichts der Möglichkeit einer elektronischen Beantragung den Binnenmarkt heute nicht mehr übermäßig beeinträchtigen.

---

63 Etwa KPMG, EU Posted Workers Directive Quarterly Review, 2022–01 Summer; *Fragomen*, Posted Worker Notifications: Challenges for Companies and the New E-declaration Initiative, 15.7.2022, abrufbar unter <https://tinyurl.com/5n922nt4> (Abruf am 26.6.2023).

64 EuGH, 30.3.2000 – C-178/97, Slg. 2000, I-2005 (*Banks*); EuGH, 6.9.2018 – C-527/16, ECLI:EU:C:2018:669 (*Alpenrind u. a.*).

65 *Bokeleh*, ZESAR 2021, 35 ff., 40; *Hamann/Rathmann*, EuZA 2022, 280, 290; *Mankowski*, EuZA 2018, 473, 474.

66 Vgl. COM(2016) 815 final.

67 Gemäß der Definition im Anhang der Entsenderichtlinie.

68 Ratsdokument 7489/23 ADD 1 vom 17.3.2023.



Steht den Antragstellenden ein ausreichend einfaches digitales System zur Beantragung zur Verfügung kann von einer überbordenden Bürokratielast keine Rede mehr sein. Immerhin geht es um die Sicherstellung des sozialen Schutzes der Beschäftigten, indem eine korrekte Zuordnung zu einem sozialen Sicherungssystem erfolgt. Gleichzeitig wird damit das Funktionieren des Binnenmarktes sichergestellt. Auch würden faire Wettbewerbsbedingungen hergestellt. Insofern erscheint sie keineswegs unverhältnismäßig. Aufgrund der gefestigten Rechtsprechung des EuGH sowie der Kodifikation in der VO 987/2009 müsste eine etwaige Neuregelung jedoch zwingend auf europäischer Ebene erfolgen.

Teilweise wird darüber hinaus gefordert, etwa von Gesamtmetall, dass kurzfristige Entsendungen vom Erfordernis einer A1-Bescheinigung generell ausgenommen werden sollten.<sup>69</sup> Während im Bereich des Arbeitsrechts Art. 3 Abs. 3 Entsenderichtlinie (abseits der Bauwirtschaft) bestimmte kurzfristige Tätigkeiten wie Erstmontage- und Einbauarbeiten von der Geltung des „harten Kerns“ der verbindlichen arbeitsrechtlichen Vorgaben ausnimmt, ist eine solche Einschränkung dem sozialversicherungsrechtlichen Koordinierungsrecht unbekannt. Systematisch ist dies durchaus konsequent, soll doch zu jedem Zeitpunkt feststehen, welchem Sozialversicherungssystem eine Person angehört.

Im Zuge der Trilog-Verhandlungen zur Reform des Koordinierungsrechts wie auch von der aktuellen schwedischen Ratspräsidentschaft wird vorgeschlagen, dass einerseits für Geschäftsreisen keine A1-Bescheinigung erforderlich sein soll, andererseits sollen „activities with a duration of no more than three days within a calendar month“ sogar generell ausgenommen werden – ohne Brancheneinschränkung.

Durch die unspezifische Aufnahme von Aktivitäten von weniger als drei Tagen gepaart mit der Möglichkeit der Nachmeldung nach drei Tagen würden die schon bestehenden „Schlupflöcher“ noch vergrößert. Der Zweck der VO 883/2004 – die korrekte Zuordnung einer Person zu einem bestimmten Sozialversicherungssystem sicherzustellen und für die Sozialversicherungsträger transparent zu machen – wird so nicht erreicht.

## 2.2.4 Überprüfung A1-Bescheinigung

Grundlage des Koordinierungsrechts ist das Prinzip der vertrauensvollen Zusammenarbeit.<sup>70</sup> Dieses Vertrauen ist aktuell aber offensichtlich nicht

<sup>69</sup> Zur Diskussion auch *Roßbach*, RV aktuell 1/2020, 2, 5; BMAS Referat VIa1, Bescheinigung A 1 bei kurzfristig anberaumten Tätigkeiten, S. 3; *Hamann/Rathmann*, EuZA 2022, 280, 287.

<sup>70</sup> EuGH, 6.9.2018 – C-527/16, ECLI:EU:C:2018:669, Rn. 45 (*Alpenrind u. a.*).

ausreichend gewährleistet. Problematisch sind etwa Fehler, die bei abweichenden Transliterationen von Namen beginnen und bis hin zu in betrügerischer Absicht gemachten Falschangaben reichen. Hier bieten digitale Verfahren erhebliches Potenzial zur Verbesserung, Vereinfachung und Entbürokratisierung. Dies gilt insbesondere für den bereits oben (B. I.2) angesprochenen ESSPASS. Dies würde sowohl die Beantragung als auch den Nachweis bei einer Kontrolle erleichtern.

Der ESSPASS sollte in den Mitgliedstaaten für verpflichtend erklärt werden können (ggf. beschränkt auf Risikobranchen). Schon jetzt können u. E. die Mitgliedstaaten zumindest das Mitführen der entsprechenden Nachweise vorschreiben. Künftig sollte allerdings die Gültigkeit der A1-Bescheinigung bzw. des Ausweises in Echtzeit überprüfbar sein. Diese Überprüfung könnte auf Grundlage von Daten im Heimatstaat erfolgen.

Zu erwägen ist zusätzlich ein europäisches Sozialversicherungsregister, in dem A1-Bescheinigungen gelistet werden<sup>71</sup> und das beispielsweise bei der Europäischen Arbeitsbehörde (ELA) geführt werden könnte. Dies ist zwar angesichts der automatisierten Meldung durch die Träger des Herkunftsstaates an den Aufnahmestaat für die Echtheitsprüfung nicht mehr notwendig. Wenn es aber im Rahmen einer Risikoanalyse hinsichtlich systematischer grenzüberschreitender illegaler Beschäftigung ausgewertet würde, könnte es hinsichtlich der Bekämpfung illegaler Beschäftigung – bzw. anders gewendet hinsichtlich der Sicherstellung der korrekten sozialversicherungsrechtlichen Zuordnung – durchaus einen Mehrwert bieten, insbesondere, wenn auch die arbeitsrechtliche Entsendemeldung miteinbezogen würde.

Bereits jetzt könnte auf nationaler Ebene zur Verbesserung der Kontrollen eine Mitführungspflicht der A1-Bescheinigung eingeführt werden, auch wenn eine solche auf europäischer Ebene nicht vorgeschrieben ist.<sup>72</sup> Hier könnte man sich an anderen Staaten wie Frankreich, Österreich, Italien oder der Schweiz orientieren.<sup>73</sup>

---

71 Entsprechende Forderungen etwa vom DGB, abrufbar unter <https://tinyurl.com/2ca95fwr>; IG BAU, <https://tinyurl.com/33rwuu8u> (Abruf am 26.6.2023); SPD, Beschlüsse des Parteikonvents 2019, S. 12; Die Linke, Wahlprogramm Europawahl 2019, S. 19.

72 Vgl. auch Vierzehnter Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung, BT-Drs. 19/31265, S. 11.

73 BMAS Referat VIa1, Bescheinigung A 1 bei kurzfristig anberaumten Tätigkeiten, S. 3; vgl. *Hidalgo/Ceelen*, NZA 2021, 19, 22.

## 2.2.5 Verfahren zur Berichtigung/Rücknahme einer A1-Bescheinigung

Der EuGH betont in zahlreichen Entscheidungen zur A1-Bescheinigung, dass ihre zwingende Wirkung für alle Gerichte und Behörden innerhalb der EU ein ihr innewohnendes wesentliches Prinzip darstellt.<sup>74</sup> Zusammen mit dem in der VO 883/2004 niedergelegten Ausschließlichkeitsprinzip hinsichtlich der Zuständigkeit eines Sozialversicherungssystems ergibt sich daher, dass die in der A1-Bescheinigung dokumentierte Zuständigkeit eines Staates, die Zuständigkeit anderer Staaten immer ausschließt.<sup>75</sup> Die Bindungswirkung soll nach der gesetzgeberischen Vorstellung so lange gelten, wie die Bescheinigung nicht widerrufen bzw. berichtigt ist (Art. 5 Abs. 1 VO 987/2009). Diese Grundkonzeption wird – soweit ersichtlich – nicht infrage gestellt, wohl aber wird vielfach gesetzgeberischer Reformbedarf gesehen.<sup>76</sup>

Als problematisch erweist sich bislang vor allem das Verfahren zur Berichtigung bzw. dem Widerruf einer A1-Bescheinigung, wenn Aufnahme- und Herkunftsstaat zu unterschiedlichen Einschätzungen hinsichtlich der in der A1-Bescheinigung dokumentierten Angaben kommen. Denn die Aufnahmestaaten müssen eine A1-Bescheinigung selbst dann beachten, wenn ihr ein offensichtlicher Beurteilungsfehler zugrunde liegt.<sup>77</sup> Sie müssen dann auf den Herkunftsstaat im Rahmen des durch den EuGH entwickelten und in den Art. 5 und 6 VO 987/2009 kodifizierten Dialog- und Vermittlungsverfahrens zugehen.<sup>78</sup>

Für den Fall, dass die beteiligten Mitgliedstaaten auf der ersten Stufe im Rahmen eines Dialogs nicht zu einer übereinstimmenden Auffassung gelangen, müssen sie auf einer zweiten Stufe versuchen, über die Verwaltungskommission zu einer Lösung zu finden.<sup>79</sup> Erst nach Durchlaufen des Verfahrens sowie bei offensichtlich in betrügerischer oder missbräuchlicher Weise zustande gekommenen A1-Bescheinigungen dürfen

74 Exemplarisch EuGH, 11.7.2018 – C-356/15, ECLI:EU:C:2018:555, Rn. 107 (*Kommission/Belgien*); zur Historie und den Hintergründen Fuchs/Janda, *EuSozR-Spiegel*, Art. 76 VO (EG) Nr. 883/2004 Rn. 25.

75 Vgl. EuGH, 26.1.2006 – C-2/05, Slg. 2006, I-1079, 21 (*Herbosch Kiere*); EuGH, 27.4.2017 – C-620/15, ECLI:EU:C:2017:309, Rn. 38 (*A-Rosa Flussschiff GmbH*).

76 Vgl. *Deinert*, FS Pfeil, 2022, S. 351, 360; *Klengel*, jurisPR-ArbR 17/2019 Anm. 2, unter D; *Ulber*, ZESAR 2015, 3; *Klump*, DB 2018, 2540, 2540; *Fuchs*, ZESAR 2019, 105ff., 110; *Scupra/Kuhn*, DB 2018, 2054, 2054; Preis/Sagan, *Europäisches Arbeitsrecht-Heuschmid/Schierle* Rn. 16.39.

77 EuGH, 6.2.2018 – C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63, Rn. 46 (*Altun u. a.*); EuGH, 10.2.2000 – C-202/97, Slg. 2000, I-883, Rn. 55 (*FTS*).

78 EuGH, 11.7.2018 – C-356/15, ECLI:EU:C:2018:555, Rn. 107 (*Kommission/Belgien*).

79 EuGH, 10.2.2000 – C-202/97, Slg. 2000, I-883, Rn. 59 (*FTS*); EuGH, 26.1.2006 – C-2/05, Slg. 2006, I-1079, 28 (*Herbosch Kiere*); EuGH, 27.4.2017 – C-620/15, ECLI:EU:C:2017:309, Rn. 45 (*A-Rosa Flussschiff GmbH*).

diese unter engen Voraussetzungen von den Aufnahmestaaten außer Acht gelassen werden.<sup>80</sup>

Das Verfahren ist in seiner Komplexität insgesamt nicht praxisgerecht.<sup>81</sup> Dies liegt auch daran, dass die Verwaltungskommission im Konfliktfall nur vermittelt, aber keinen verbindlichen Spruch fasst. Hinzu kommt, dass das Verfahren im Falle einer Nichteinigung mindestens sieben Monate, tatsächlich aber häufig länger andauert. Mit Blick auf die effektive Durchsetzung der entsenderechtlichen Vorgaben im Sozial- und Arbeitsrecht ist das besonders vor dem Hintergrund ineffektiv, dass die Entsendung zu diesem Zeitpunkt in aller Regel schon abgeschlossen ist.<sup>82</sup>

Es empfiehlt sich u. E. daher, ein Überprüfungsverfahren auf europäischer Ebene einzurichten, das beispielsweise bei der ELA angesiedelt werden könnte. Alternativ sollte die Möglichkeit zur gerichtlichen Feststellung der Gültigkeit und Korrektheit einer A1-Bescheinigung durch die Behörden des Aufnahmestaates bei den Gerichten des ausstellenden Staates sichergestellt werden.

---

80 EuGH, 6.2.2018 – C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63, Rn. 48 (*Altun u. a.*); *Hlava*, AuR 2019, 84, 85; *Brand*, EuZA 2020, 440, 45 ff.

81 Vgl. zu den Praxisproblemen auch *Klein*, SRa Sonderheft 2015, 76, 88 f.

82 Zur üblicherweise kurzen Dauer von Entsendungen *Walser*, SR Sonderheft 2022, 29, 33.

### 3. Fazit

Der Sozialversicherungsdatenaustausch zwischen den Staaten der EU im Fall der Arbeitnehmendenentsendung stellt in der aktuellen Form weder den Schutz der Beschäftigten ausreichend sicher noch gewährleistet er ein ausreichendes Maß an effektiven Kontrollen und damit die Durchsetzung der entsenderechtlichen Vorgaben. Es bestehen – wie gezeigt – erhebliche Potenziale zur Verfahrensvereinfachung.

Eine Verbesserung eines grenzüberschreitenden Datenaustausches würde eine effektive Kontrolle von entsenderechtlichen Vorgaben ermöglichen und somit die Durchsetzung bestehender Beschäftigtenrechte erleichtern.<sup>83</sup> Hier können Maßnahmen auf technischer wie auch rechtlicher Seite Verbesserungen bringen.

In technischer Hinsicht empfiehlt sich insbesondere eine einheitliche Gestaltung der Beantragung der A1-Bescheinigung und der Entsendemeldung in einem einfach zu handhabenden digitalen System. Auf der rechtlichen Seite sollte die Verbindlichkeit der A1-Bescheinigung gestärkt werden, indem sie verbindlich vor einer Entsendung zu beantragen und mitzuführen ist. Auch für letzteres bieten sich digitale technische Lösungen wie der bereits projektierte ESSPASS an. Wichtig ist dabei, dass Arbeitnehmende, Arbeitgebende und Auftraggebende eindeutig identifiziert und zugeordnet werden können.

---

<sup>83</sup> So auch: Europäische Kommission (Fn. 34), S. 25.

## Literatur

- Bauer, Gerd / Brunner, Alexandra / Scharl, Claudia (2022): Digitale soziale Sicherung in Europa – ein wichtiger Schritt in die Zukunft. In: *SozSi* 68, H. 2, S. 68–71.
- Bauer, Gerd / Hilmar, Katharina (2019): Die umfassende Einführung des elektronischen grenzüberschreitenden Datenaustauschs von Sozialversicherungsdaten in Österreich. In: *SozSi* 65, H. 3, S. 116–124.
- Behrend, Nicola (2020): Aktuelle Entwicklungen der Rechtsprechung im europäischen Sozialrecht. Arbeitslosenunterstützung, Familienleistungen und Entsenderecht. In: *NZA-Beilage*, S. 65–71.
- BMAS (2019): Handhabung der Bescheinigung A1 bei kurzfristig anberaumten und kurzzeitigen Tätigkeiten im EU-Ausland, den EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen sowie der Schweiz, Berlin. [www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/handhabung-bescheinigung-a1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/handhabung-bescheinigung-a1.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (Abruf am 26.6.2023).
- BMAS (2022): Machbarkeitsstudie zu den IT-technischen Anforderungen einer weiter gehenden Digitalisierung im Bereich Soziale Sicherheit. Studienvorlage durch das NEGZ in Kooperation mit den Unterauftragnehmern DFKI und ERCIS, Berlin. [www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-600-machbarkeitsstudie-it-technische-anforderungen-soziale-sicherheit.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-600-machbarkeitsstudie-it-technische-anforderungen-soziale-sicherheit.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (Abruf am 26.6.2023).
- Bokeloh, Arno (2021): Wanderarbeitnehmer: Bescheinigungen E 101 und A 1 / Schwarzarbeit / Strafverfahren. In: *ZESAR* 20, S. 40–42.
- Brand, Christian (2020): Strafbarkeitsrisiken des Arbeitgebers durch den Einsatz von Arbeitnehmern aus dem EU-Ausland. In: *EuZA* 13, S. 440–463.
- Buelen, Werner (2015): Sozialversicherungsausweise in der Europäischen Bauwirtschaft, Brüssel. [www.fiec.eu/download\\_file/force/261/401](http://www.fiec.eu/download_file/force/261/401) (Abruf am 26.6.2023).
- Däubler, Wolfgang (Hrsg.) (2022): Tarifvertragsgesetz. Mit Arbeitnehmer-Entsendegesetz. 5. Aufl., Baden-Baden: Nomos (zitiert: Däubler, *TVG-Bearbeiter*).
- Deinert, Olaf (2022): Sozialkostenwettbewerb und Bindungswirkung von A1-Bescheinigungen. In: Auer-Mayer, Susanne / Felten, Elias / Mosler, Rudolf / Schratlbauer, Birgit (Hrsg.): *Festschrift Walter Pfeil*, Wien: Manz, S. 351–361.

- Deinert, Olaf / Heuschmid, Johannes / Zwanziger, Bertram (Hrsg.) (2019): Arbeitsrecht. Handbuch für die Praxis. 10. Aufl., Frankfurt a. M.: Bund-Verlag (zitiert: *HdbArbR-Bearbeiter*).
- Deutsche Sozialversicherung Europavertretung (2021): Digitalisierung der sozialen Sicherheit – Notwendiges Übel oder überfälliger Segen? <https://dsv-europa.de/de/themenletter/ed-nr.-03-2021.html> (Abruf am 26.6.2023).
- Europäische Kommission (2013): Praktischer Leitfaden zum anwendbaren Recht in der Europäischen Union (EU), im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und in der Schweiz, Luxemburg.
- European Commission (2021): European Social Security Pass – Pilot project. Präsentation, Brüssel.
- European Commission (2023): ESSPASS, Demonstration of the end-to-end flow of a PDA1 Verifiable Credential, Brüssel.
- Franzen, Martin / Gallner, Inken / Oetker, Hartmut (Hrsg.) (2022): Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht. 4. Aufl., München: C. H. Beck (zitiert: *EuArbRK-Bearbeiter*).
- Fuchs, Maximilian (2019): Licht und Schatten des europäischen Entsenderechts. In: ZESAR 18, S. 105–110.
- Fuchs, Maximilian / Janda, Constanze (Hrsg.) (2022): Europäisches Sozialrecht. 8. Aufl., Baden-Baden: Nomos, Wien: Manz, Basel: Helbing Lichtenhahn (zitiert: Fuchs/Janda, *EuSozR-Bearbeiter*).
- Hamann, Wolfgang / Rathmann, Leander (2022): A1-Bescheinigung bei Entsendungen – Zwischen Binnenmarktförderung und integrationshemmender Wirkung. In: EuZA 15, S. 280–306.
- Hidalgo, Martina / Ceelen, Christoph (2021): Homeoffice im EU-Ausland – Relevanz des Sozialversicherungsrechts für Arbeitgeber. In: NZA 38, S. 19–24.
- Hlava, Daniel (2019): Arbeitnehmerentsendung ins Ausland – Ausstellung von A1-Bescheinigungen durch den Herkunftsmitgliedstaat. Stellungnahme der Verwaltungskommission – Bindungswirkung und Rückwirkung dieser Bescheinigungen – Begriff einer Person, die „eine andere Person ablöst“. In: AuR 67, S. 84–86.
- Iudicone, Feliciano (2022): Protecting posted workers in the construction sector during COVID-19: limits and promising practices. EMEcs EU Handbook, Brüssel. <https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EU-Handbook.pdf> (Abruf am 26.6.2023).
- Klein, Stefanie (2015): Verbindlichkeit von Entsendebescheinigungen – Anspruch und Wirklichkeit. In: SRa Sonderheft 19, S. 76–90.

- Klengel, Ernesto (2019): Voraussetzungen und Wirkungen der A1-Entsendebescheinigung bei grenzüberschreitendem Fremdpersonaleinsatz. In: *jurisPR-ArbR* 17/2019, Anm. 2.
- Klumpp, Catharina (2018): Ablöseverbot gilt auch bei Entsendung durch verschiedene Arbeitgeber. In: *DB* 71, S. 2540.
- Knickrehm, Sabine / Kreikebohm, Ralf / Waltermann, Raimund (Hrsg.) (2021): *Kommentar zum Sozialrecht. VO (EG) Nr. 883/2004, SGB I bis SGB XII, SGG, BEEG, Kindergeldrecht (EStG), UnterhaltsvorschussG. 7. Aufl., München: C. H. Beck (zitiert: KKW-Bearbeiter).*
- Körner, Anne / Krasney, Martin / Mutschler, Bernd / Rolfs, Christian (Hrsg.) (2022): *Kasseler Kommentar zum SGB IV, München: C. H. Beck (zitiert: KassKomm-Bearbeiter).*
- Mankowski, Peter (2018): Formelle Selbständige und Bescheinigung A1 (früher E 101): Vorsicht, Gestaltungskünstler – die Realität bricht doch durch! In: *EuZA* 11, S. 473–483.
- Mienert, Heval / Gipp, Bela (2017): Dashcam, Blockchain und der Beweis im Prozess. Kriterien für einen Privacy by Design-Lösungsansatz bei Dashcams. In: *ZD* 7, S. 514–519.
- MoveS (24.4.2023): Webinar Presentation “The digitalisation of social security coordination”. Präsentation, Brüssel.
- Orak, Berna (2021): EESSI – elektronischer Sozialversicherungsdatenaustausch. In: *NZS* 20, S. 914–918.
- Preis, Ulrich / Sagan, Adam (Hrsg.) (2019): *Europäisches Arbeitsrecht. Grundlagen, Richtlinien, Folgen für das deutsche Recht. 2. Aufl., Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt (zitiert: Preis/Sagan, Europäisches Arbeitsrecht-Bearbeiter).*
- Roßbach, Gundula (2020): Neue Impulse für ein soziales Europa. In: *RVaktuell*, H. 1, S. 2–6.
- Scupra, Cornelia-Cristina / Kuhn, Jörn (2018): Auslandsentsendungen innerhalb der EU-Praxisfragen zur A1-Bescheinigung. In: *DB* 71, S. 2054–2055.
- Thym, Daniel (2006): Umfang nationaler Kontrollmöglichkeiten bei der Arbeitnehmerentsendung. In: *NZA* 27, S. 713–715.
- Ulber, Daniel (2015): Die Bindungswirkung von A1-Bescheinigungen. In: *ZESAR* 14, S. 3–9.
- Walser, Manfred (2022): Grenzüberschreitende Dimension – Der Weg der Sozialkassenverfahren nach Europa. In: *SR Sonderheft* 12, S. 29–43.
- Zentralverband Deutsches Baugewerbe (2022): *Geschäftsbericht 2021/2022*, Berlin.



## Autorin und Autor

**Anneliese Kärcher** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule Mainz sowie Doktorandin an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg. Sie hat Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen studiert.

**Manfred Walser** ist Professor für Arbeitsrecht und Wirtschaftsprivatrecht an der Hochschule Mainz. Zuvor hatte er eine Professur für Arbeitsrecht mit Bezügen zum Sozial- und Wirtschaftsrecht an der Hochschule Bremen inne. Seine weiteren beruflichen Stationen waren bei SOKA-BAU, an den Universitäten Göttingen und Hamburg sowie der Stabstelle EWR der Liechtensteinischen Regierung.

**ISSN 2509-2359**