



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 678

Einführung eines digitalen, europäischen Erwerbstätigenausweises

Februar 2026

ISSN 0174-4992

Einführung eines digitalen, europäischen Erwerbstätigenausweises

Institut für Höhere Studien (IHS)

Josefstädter Str. 39
A-1080 Wien
In Kooperation mit



INSTITUT FÜR
HÖHERE STUDIEN
WIEN

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW)

Schaffhausenstraße 73
72072 Tübingen



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.
an der Universität Tübingen

Autorinnen und Autoren

Alice Dillbahner, Bernhard Boockmann

November 2025

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Kurzbeschreibung

Die Expertise untersucht, wie die Kontrolle von grenzüberschreitend tätigen Arbeitnehmer*innen in der EU – mit Fokus auf Deutschland, Frankreich und Polen – durch eine bessere Nutzung und einen stärkeren Austausch von Daten verbessert werden kann und welche Rolle ein digitaler europäischer Erwerbstitel dabei spielen könnte. Grundlage sind die Analyse der einschlägigen europäischen und nationalen Rechtsgrundlagen, Dateninfrastrukturen und der vorhandenen europäischen Projekte sowie qualitative Interviews mit Expert*innen von Kontrollbehörden, Sozialversicherungen, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften.

Abstract

The report examines how the monitoring of cross-border workers in the EU – with a focus on Germany, France and Poland – can be improved through better use and exchange of data, and what role a digital European labour card could play in this respect. It is based on an analysis of the relevant European and national legal frameworks, data infrastructures and existing European projects, as well as qualitative interviews with experts from supervisory authorities, social security institutions, employers' associations and trade unions.

Inhalt

Tabellenverzeichnis	8
Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung	12
1. Einleitung	14
1.1 Hintergrund	14
1.2 Ziele und Fragestellungen der Expertise	15
1.3 Bisherige Projekte und Initiativen auf europäischer Ebene	16
2. Methodik	17
2.1 Desk Research	17
2.2 Expert*inneninterviews	17
3. Rechtlicher Rahmen der Arbeitnehmerentsendung in der EU	19
3.1 Grundlagen grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit	19
3.1.1 Dienstleistungsfreiheit	19
3.1.2 Entsendung von Arbeitnehmer*innen	20
3.2 Rechtliche Grundlagen der Entsendung	21
3.2.1 Sozialrechtliche Bestimmungen (VO (EG) Nr. 883/2004)	21
3.2.2 Arbeitsrechtliche Bestimmungen (revidierte Entsenderichtlinie 96/71/EG)	22
3.3 Dokumentation bei Entsendungen	24
3.3.1 A1-Bescheinigung (PDA1)	24
3.3.2 Entsendemeldung	26
3.4 Bestehende Verfahren des grenzüberschreitenden Datenaustauschs	28
3.4.1 Elektronischer Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI)	28
3.4.2 Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)	29
4. Ergebnisse zur Kontrolle von Arbeitsbedingungen und Sozialvorschriften	31

4.1	Deutschland	31
4.1.1	Zuständigkeit und Aufbau der Kontrollbehörden	31
4.1.2	Typische Konstellationen der Arbeitnehmerentsendung	32
4.1.3	Vorgehensweisen bei der Kontrolle	32
4.1.4	Zugriff auf Daten im Rahmen von Kontrollen	34
4.1.5	Einschätzung zur Wirksamkeit von Kontrollen	35
4.1.6	Hindernde und limitierende Faktoren	35
4.2	Frankreich	37
4.2.1	Zuständigkeit und Aufbau der Kontrollbehörden	37
4.2.2	Typische Konstellationen der Arbeitnehmerentsendung	38
4.2.3	Vorgehensweisen bei der Kontrolle	38
4.2.4	Zugriff auf Daten im Rahmen von Kontrollen	38
4.2.5	Einschätzung zur Wirksamkeit von Kontrollen	39
4.2.6	Hindernde und limitierende Faktoren	39
4.3	Polen	40
4.3.1	Zuständigkeit und Aufbau der Kontrollbehörden	40
4.3.2	Typische Konstellationen der Arbeitnehmerentsendung	41
4.3.3	Vorgehensweisen bei der Kontrolle	41
4.3.4	Zugriff auf Daten im Rahmen von Kontrollen	42
4.3.5	Einschätzung zur Wirksamkeit von Kontrollen	42
4.3.6	Hindernde und limitierende Faktoren	42
5.	Ugedeckte Datenbedarfe und vorhandene Datenbestände	44
5.1	Daten zum Entsendevorgang und zum Arbeitgeber	45
5.1.1	Datenbedarfe nach aktueller Rechtslage	45
5.1.2	Datenbedarfe, die über die aktuelle Rechtslage hinausgehen	45
5.1.3	Vorhandene Datenbestände	46
5.2	Daten zur sozialen Absicherung	49
5.2.1	Datenbedarfe nach aktueller Rechtslage	49
5.2.2	Datenbedarfe, die über die aktuelle Rechtslage hinausgehen	49

5.2.3	Vorhandene Datenbestände	50
5.3	Daten zum Arbeitsverhältnis	52
5.3.1	Datenbedarfe nach aktueller Rechtslage	52
5.3.2	Datenbedarfe, die über die aktuelle Rechtslage hinausgehen	53
5.3.3	Vorhandene Datenbestände	53
6.	Gestaltungsmöglichkeiten	56
6.1	Digitaler europäischer Erwerbstätigenausweis	56
6.1.1	Mögliche Gestaltungsformen	56
6.1.2	Mögliche Inhalte	57
6.1.3	Vorteile eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises	59
6.1.4	Hürden und Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung	59
6.2	Grenzüberschreitender Datenzugriff oder -austausch	61
6.3	Einrichtung von Datenbanken auf europäischer Ebene	62
6.4	Sonstige Verfahrensverbesserungen	63
7.	Schlussfolgerungen	65
	Literaturverzeichnis	67

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl der befragten Personen und der Gespräche	18
Tabelle 2: In der Entsendemeldung erfasste Daten bei Entsendungen nach Deutschland	27
Tabelle 3: Mögliche Datenquellen für Unternehmensdaten	47
Tabelle 4: Mögliche Datenquellen für Daten zur sozialen Sicherung	51
Tabelle 5: Mögliche Datenquellen für Arbeitsvertragsdaten	54
Tabelle 6: Zentrale Merkmale eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises	57
Tabelle 7: Mögliche weitere Inhalte eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeitsaufsicht in Frankreich	37
Abbildung 2: Aufbau der Arbeitsaufsicht in Polen (PIP)	40

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABV	Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen
AEntG	Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Art.	Artikel
AÜG	Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz)
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BDA	Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BUC	Business Use Cases
bzw.	beziehungsweise
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej [Zentrales Register der Wirtschaftstätigkeiten]
CLASS	Contrôle de la législation applicable de sécurité sociale [Überprüfung der geltenden Sozialversicherungsvorschriften]
DACI	Division des affaires communautaires et internationales [Abteilung für EU- und internationale Angelegenheiten]
DC4EU	Digital Credentials for Europe
DdB	Datei der Beschäftigungsbetriebe
DDETS	Directions départementales de l’emploi, du travail et des solidarités [Departementale Direktionen für Arbeit, Beschäftigung und Solidarität]
DEÜV	Verordnung über die Erfassung und Übermittlung von Daten für die Träger der Sozialversicherung (Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung)
DGFIP	Direction générale des Finances publiques [Generaldirektion für öffentliche Finanzen]
DGT	Direction générale du travail [Generaldirektion für Arbeit]
DRA	Deklaracja rozliczeniowa [Erklärung zur Beitragsabrechnung]
DREETS	Directions régionales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités [Regionale Direktionen für Wirtschaft, Arbeit, Beschäftigung und Solidarität]
DRV	Deutsche Rentenversicherung Bund
DSGVO	Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung)
DSN	Déclaration Sociale Nominative [namensbezogene Sozialversicherungsmeldung]
DSRV	Datenstelle der Rentenversicherung
DVKA	Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland
EESSI	Electronic Exchange of Social Security Information
EFBWW	European Federation of Building and Woodworkers

EHIC	European Health Insurance Card
ELA	European Labour Authority
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
ESSPASS	European Social Security Pass
EUDI-Wallet	European Digital Identity Wallet
EuGH	Europäischer Gerichtshof
F	Frankreich
FI	Finnland
FIEC	European Construction Industry Federation
FKS	Finanzkontrolle Schwarzarbeit
GIP	Główny Inspektorat Pracy [Hauptarbeitsinspektorat]
GR	Griechenland
GZD	Generalzolldirektion
HZA, HZÄ	Hauptzollamt, -ämter
ID	identification
ILASS	Instruction de la Législation Applicable à la Sécurité Sociale [Anweisung zur geltenden Gesetzgebung im Bereich der Sozialversicherung]
IMI	Internal Market Information System
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques [Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsstudien]
IZA	Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa [Nationale Steuerverwaltung]
KRAZ	Krajowy Rejestr Agencji Zatrudnienia [Nationales Register der Arbeitsagenturen]
lit.	littera (Buchstabe)
L.	Loi (Gesetzlicher Artikel in französischen Rechtstexten)
LV	Lettland
MiLoG	Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz)
NL	Niederlande
OIP	Okręgowy Inspektorat Pracy [Bezirksarbeitsinspektorat]
OOTS	Once Only Technical System
PDA1	Personal Document A1
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy [Staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde]
PLN	Polnische Zloty
RCA	Imienny raport miesięczny o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach (Namentlicher Monatsbericht über fällige Beiträge und ausgezahlte Leistungen)
eIDAS	Verordnung (EU) Nr. 2024/1183 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Rahmens für eine digitale Richtlinie
Rn.	Randnummer
RNE	Registre national des entreprises
Rom-I-VO	Verordnung (EG) Nr. 593/2008
Rs.	Rechtssache
s.	siehe
s. a.	siehe auch

SchwarzArbG	Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz)
SED	Structured Electronic Document
SGB	Sozialgesetzbuch
SIDE-CIC	Social Identity Cards in Construction
SIPSI	Système d'Information sur les Prestations de Service Internationales [Informationssystem für internationale Dienstleistungen]
sog.	sogenannte/r/s
SOKA-Bau	Sozialkassen der Bauwirtschaft
TSZ	Teleinformatyczny System Zgłoszeń [Telekommunikations- und IT-Meldesystem]
URSSAF	Union(s) de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales [Verbände für die Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen und Familienbeihilfen]
VECTOR	Verifiable Credentials for Trustworthy Organisations Registries
VO	Verordnung
z. B.	zum Beispiel
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych [Sozialversicherungsbehörde]

Zusammenfassung

Die Expertise untersucht, wie die Kontrolle von grenzüberschreitend tätigen Arbeitnehmer*innen in der EU verbessert werden kann und welche Rolle ein digitaler europäischer Erwerbstitel dabei spielen könnte. Im Mittelpunkt stehen Deutschland, Frankreich und Polen. Die Studie fragt, welche Informationen Kontrollbehörden benötigen, um zu prüfen, ob entsandte Personen im Herkunftsstaat sozialversichert sind und ob im Aufnahmestaat Mindestlöhne, Arbeitszeiten und andere wesentliche Arbeitsbedingungen eingehalten werden. Gleichzeitig wird analysiert, welche dieser Daten bereits in Registern und Verwaltungssystemen vorhanden sind, wie sie derzeit erfasst und ausgetauscht werden und welche rechtlichen, technischen und organisatorischen Hindernisse einer besseren Nutzung dieser Daten entgegenstehen.

Methodisch stützt sich die Untersuchung auf zwei Säulen. Zum einen werden die einschlägigen europäischen und nationalen Rechtsgrundlagen zur grenzüberschreitenden Erwerbstätigkeit, insbesondere zur Entsendung von Arbeitnehmer*innen, dargestellt und analysiert. Dabei liegt ein Schwerpunkt auf der damit zusammenhängenden Dokumentation durch die A1-Bescheinigung und Entsendemeldung sowie dem Datenaustausch zwischen den Behörden der EU-Mitgliedstaaten mittels des EESSI-Verfahrens und des Binnenmarkt-Informationssystems (IMI). Zusätzlich werden einschlägige EU-Projekte, in denen Erfahrungen mit digitalen Nachweisen, Wallets und „Labour Cards“ gewonnen wurden, betrachtet. Zum anderen stützt sich die Untersuchung auf die Ergebnisse von qualitativen, halbstrukturierten Interviews mit Expert*innen aus Kontrollbehörden, Sozialversicherungsträgern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in den drei betrachteten Ländern. Die Gespräche wurden systematisch ausgewertet, um die Praxis der Kontrollen, konkrete Datenbedarfe und Wahrnehmungen zu Problemen und Reformoptionen sichtbar zu machen.

Die Ergebnisse zeigen, dass in allen drei Ländern spezialisierte Behörden für die Kontrolle der Entsendung zuständig sind und Kontrollen vor allem risikoorientiert in besonders betroffenen Branchen wie Bau und Transport durchgeführt werden. In der Praxis stoßen diese Kontrollen jedoch auf wiederkehrende Schwierigkeiten. Dazu gehören unter anderem die Identifikation des tatsächlichen Arbeitgebers, insbesondere bei komplexen Subunternehmerketten, die Feststellung von Fällen der Entsendung, Arbeitnehmerüberlassung und (Schein-)Selbständigkeit sowie die Überprüfung von Arbeitszeit und Entgelt bzw. die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften.

Kontrollen werden dadurch erschwert, dass Unterlagen unvollständig, in verschiedenen Sprachen oder nur in Papierform vorliegen. Teilweise gibt es einen direkten Datenzugriff der Kontrollbehörden auf Dokumente wie die A1-Bescheinigungen, wenn auch nicht immer in Echtzeit. Andere relevante Daten – etwa zum entsendenden Unternehmen, zum Arbeitsverhältnis bzw. zum Arbeitsvertrag sowie zu Arbeitszeit- und Lohnabrechnungen – liegen, wenn sie überhaupt einheitlich elektronisch gespeichert sind, in unterschiedlichen Registern und Institutionen vor. Damit bleiben wichtige Datenbedarfe für die Kontrollbehörden ungedeckt.

Vor diesem Hintergrund diskutiert die Studie einen digitalen europäischen Erwerbstitel als mögliches Instrument, um Informationen zu Identität, Beschäftigungsverhältnis, Entsendung und Sozialversicherung in einem digitalen Nachweis zu bündeln. Ein solcher Ausweis könnte etwa als Karte oder in Form einer App bzw. digitaler Wallet ausgestaltet werden und den Kontrollbehörden den Zugang zu zentralen Kerninformationen erleichtern. Gleichzeitig verweist die Expertise auf erhebliche Herausforderungen: Die arbeits- und sozialrechtlichen Systeme der Mitgliedstaaten unterscheiden sich stark, die EU-Kompetenzen sind begrenzt und Datenschutz sowie Datensicherheit stellen hohe Anforderungen an jede Form zentraler oder grenzüberschreitender Datennutzung.

Als Schlussfolgerung empfiehlt die Studie, den digitalen Erwerbstätigenausweis als langfristige Option weiterzuentwickeln, ihn aber nicht als alleinige oder kurzfristig realistische Lösung zu betrachten. Kurz- und mittelfristig erscheinen vor allem der Ausbau bestehender Datenaustauschsysteme, die Harmonisierung und Standardisierung von Entsendemeldungen sowie eine bessere Vernetzung der Register aussichtsreich. Langfristig könnte ein digitaler Erwerbstätigenausweis, zunächst in besonders risikoreichen Branchen erprobt, einen wichtigen Beitrag zu fairer Arbeitsmobilität, wirksameren Kontrollen und höherer Rechtssicherheit leisten, vorausgesetzt, die rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen werden sorgfältig ausgestaltet. Dazu sind jedoch weitere vertiefende Studien zu Rechtsgrundlagen, Kosten und praktischer Umsetzung erforderlich.

1. Einleitung

1.1 Hintergrund

Grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit innerhalb der EU ist für zahlreiche Branchen unabdingbar. Dies betrifft das Bauwesen, Verkehr und Tourismus, Landwirtschaft, Lebensmittelindustrie ebenso wie das Gesundheits- und Sozialwesen oder die Haushalts- und Pflegearbeit, die ohne grenzüberschreitend Beschäftigte Schwierigkeiten hätten, ihren Arbeitskräftebedarf zu decken. Umso wichtiger ist es, dass die soziale Absicherung dieser mobilen Erwerbstätigen rechtlich normiert ist und die Einhaltung von arbeits- und sozialrechtlichen Vorgaben in den Mitgliedsstaaten kontrolliert wird.

Die zuständigen Kontrollbehörden benötigen für eine effiziente Bekämpfung von Schwarzarbeit und Sozialdumping ausreichend Daten oder Nachweise, mit denen sie die Einhaltung der relevanten Vorgaben überprüfen können. Eine Herausforderung stellen hier die Vorgaben des lediglich koordinierenden europäischen Sozialrechts dar. So bleibt das jeweilige Entsendeland für die Bereitstellung der sozialen Sicherung einer in einen anderen EU-Mitgliedstaat entsandten Person zuständig, während das Land, in dem die Arbeit verrichtet wird, für die Sicherstellung arbeitsrechtlicher (Kern-)Vorgaben zuständig ist. Ein wichtiges Instrument für mehr Transparenz stellt hier die A1-Bescheinigung dar. Mit diesem Nachweis wird erfasst, welcher Staat für die soziale Sicherheit einer grenzüberschreitend tätigen Person zuständig ist. Darüber hinaus bietet die Bescheinigung jedoch keine verbindlichen Informationen.

Auch die EU hat die mit der grenzüberschreitenden Erwerbstätigkeit verbundenen Herausforderungen erkannt. Um diesen entgegenzuwirken, wurde schon 2021 als Teil des Aktionsplans zur europäischen Säule sozialer Rechte die Einführung eines Europäischen Sozialversicherungsausweises (European Social Security Pass – ESSPASS) diskutiert. Seitdem gab es verschiedene Pilotprojekte zu möglichen Inhalten und technischer Ausgestaltung. In ihrem Arbeitsprogramm für 2026 hat die EU-Kommission nun einen Vorschlag für die Einführung eines ESSPASS für das 2. Halbjahr angekündigt. Unter dem Begriff „ESSPASS“ aktuell diskutiert und in Pilotprojekten erprobt wird insbesondere die Digitalisierung der Europäischen Krankenversicherungskarte (European Health Insurance Card – EHIC), der A1-Bescheinigung sowie ggf. weiterer so genannter „Portabler Dokumente“ aus dem Anwendungsbereich der Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009. Der ESSPASS könnte z. B. als eine oder mehrere Attributsbescheinigung(en) (digitale Nachweise) im Sinne der Verordnung (EU) Nr. 2024/1183 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 910/2014 im Hinblick auf die Schaffung des europäischen Rahmens für eine digitale Identität (kurz: revidierte eIDAS-Verordnung) in einer digitalen Briefftasche (European Digital Identity Wallet – EUDI-Wallet) mitgeführt werden. Damit wird einerseits eine Digitalisierung des Verfahrens für die Anforderung und Entgegennahme von Anspruchsdokumenten („portabler Dokumente“) angestrebt. Zum anderen sollen mit der EUDI-Wallet Systeme zur Echtzeit-Überprüfung eingerichtet werden, um die Gültigkeit der digitalen Dokumente überprüfen zu können. Dies soll sowohl die Anwendung durch die Nutzenden als auch die Freizügigkeit erleichtern. Mit diesen Maßnahmen soll die Durchsetzung geltenden Sozialversicherungsrechts erleichtert, die Transparenz verbessert und eine faire Arbeitskräftemobilität gewährleistet werden.

Für die effiziente Kontrolle von Arbeitsbedingungen und Erwerbstätigenrechten reichen Dokumente wie die EHIC oder die A1-Bescheinigung jedoch nicht aus. Hierfür werden weitere (möglichst fälschungssichere) Nachweise benötigt, die z. B. Aufschluss über den aktuellen Arbeitgeber, Arbeitszeiten und Stundenentgelte oder möglicherweise auch den Umfang des Sozialversicherungsschutzes geben. Abhilfe könnte hier ein digitaler, europäischer

Erwerbstätigenausweis schaffen, der als Attributsbescheinigung oder Bündel von Attributsbescheinigungen im Sinne der revidierten eIDAS-Verordnung, in der EUDI-Wallet mitgeführt wird. Dieser Erwerbstätigenausweis sollte alle Daten beinhalten, die Kontrollbehörden für eine effiziente Kontrolle von entsandten Beschäftigten tatsächlich benötigen.

Daraus ergeben sich jedoch zahlreiche, noch ungeklärte Fragestellungen, insbesondere zu Art und Umfang der notwendigen Daten, deren Verfügbarkeit und Zugänglichkeit sowie Hürden deren Nutzbarkeit und Interoperabilität

1.2 Ziele und Fragestellungen der Expertise

Die Expertise soll die Einführung eines digitalen, europäischen Erwerbstätigenausweises insbesondere aus der Perspektive der deutschen Arbeitsinspektionen/Kontrollbehörden und Sozialversicherungsträger betrachten. Daneben wird die Situation in Frankreich¹ und Polen berücksichtigt.

Die Expertise soll Antworten auf die folgenden forschungsleitenden Fragen geben:

1. Welche Daten brauchen die deutschen, französischen und polnischen Kontrollbehörden/Arbeitsinspektionen für die Kontrolle von Personen, die vorübergehend grenzüberschreitend in Deutschland bzw. Frankreich oder Polen tätig sind, um zu prüfen,
 - ob die Personen im Staat der Entsendung sozialversichert sind;
 - ob die Kernbereiche/Mindestarbeitsbedingungen des örtlichen Arbeitsrechts² eingehalten werden?

Hierbei wird ermittelt, welche Daten für die Kontrollbehörden/Arbeitsinspektionen erforderlich oder zumindest hilfreich sind bzw. wären, um die Einhaltung der für diesen Personenkreis relevanten arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften³ zu überprüfen.

2. Zu welchen der unter 1. identifizierten Datenbedarfe zu Personen, die von Deutschland/Frankreich/Polen aus vorübergehend in anderen EU-Mitgliedstaaten tätig sind, werden Daten in Registern und Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung oder der Sozialversicherungsträger vorgehalten? Welche Daten sind gegebenenfalls ausschließlich beim Arbeitgeber/der beschäftigten Person vorhanden?

Anhand von Desk Research und Expert*innengesprächen wird erkundet, ob und wo diese Daten in Deutschland, Frankreich und Polen aktuell bereits analog, digital und zentral vorgehalten werden. Ferner wird recherchiert, inwieweit sich die Daten z. B. Personendaten, Lohndaten, Beschäftigungsdaten und/oder Unternehmensregister bzw. Daten der A1-Bescheinigungen hinsichtlich Kriterien wie digitaler Erfassung, Breite der Abdeckung, Vollständigkeit, zeitliche Verfügbarkeit usw. prinzipiell für die Nutzung zum Zweck eines digitalen, europäischen Erwerbstätigenausweises eignen würden.

3. Neben den genannten technischen Aspekten sind rechtliche und organisatorische Fragen zu klären. Dazu gehört, ob es eine zentrale Verantwortlichkeit für die konsolidierten Daten gibt oder

¹ Ohne Überseegebiete.

² Neben Angaben zum Arbeitgeber insbesondere Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für Entsendungen bis zu einer Dauer von 12 Monaten im Sinne des Artikel 3 Abs. 1 lit. a), b), c), d) und i) der revidierten Entsenderichtlinie 96/71/EG.

³ Bedarfe aufgrund von speziellen Vorschriften für besondere Personengruppen wie z.B. Menschen mit Behinderungen werden dabei nicht berücksichtigt.

ob die Verantwortlichkeit bei jeweils unterschiedlichen Akteuren (Sozialversicherungsträgern, Finanzverwaltung, ggf. Sozialkassen oder andere öffentlichen Einrichtungen) liegt. Ferner ist herauszustellen, welche Daten überhaupt nicht in öffentlichen Registern vorgehalten werden, sondern ausschließlich beim Arbeitgeber oder der beschäftigten Person liegen.

4. Wenn sich in Schritt 3 herausstellt, dass die für die Kontrollen erforderlichen Daten noch nicht (vollständig) zentral vorhanden sind, werden die rechtlichen, technischen oder organisatorischen Hürden erörtert, die einer zentralen Vorhaltung der Daten zur Erstellung eines neuen digitalen Nachweises entgegenstehen.

Der Fokus liegt auf abhängiger Beschäftigung. Wegen der deutlich größeren Komplexität wird die selbstständige Beschäftigung als Exkurs in geringerer Detailtiefe betrachtet.

Aufgrund der Komplexität der Fragestellung kann die Expertise nicht alle Bedingungen für die Einführung eines digitalen, europäischen Erwerbstitigenausweises vollständig klären. Die Ergebnisse der Expertise sollen vielmehr die Grundlage für künftige, weiterführende Studien bilden. Diese künftigen Studien sollen unter anderem eine mögliche Rechtsgrundlage für einen EU-Rechtsakt identifizieren und die Kosten der Einführung eines digitalen europäischen Erwerbstitigenausweises abschätzen.

1.3 Bisherige Projekte und Initiativen auf europäischer Ebene

Auf europäischer Ebene gibt es bereits unterschiedliche Bestrebungen und Projekte, die den digitalen grenzüberschreitenden Datenaustausch vorantreiben sollen. Einige dieser Initiativen sind mittlerweile bereits fester Bestandteil der technischen Infrastruktur der EU, so z. B. das Kommunikationssystem „Electronic Exchange of Social Security Information“ (EESSI) und das Online-Tool „Internal Market Information System“ (IMI) (s. dazu ausführlich unten Kapitel 3.4).

Eine relevante Frage ist, welche Möglichkeiten die 2024 revidierte eIDAS-Verordnung bietet. Diese führt die EUDI-Wallet ein, eine digitale Brieftasche, die Bürger*innen mehr Kontrolle über ihre persönlichen Daten geben soll. Die Wallet soll ermöglichen, digitale Nachweise (Attributsbescheinigungen) wie (künftig) den Führerschein sicher über das Smartphone zu speichern und zu teilen. Alle EU-Mitgliedstaaten müssen bis voraussichtlich Ende 2026 eine solche Wallet bereitstellen, die dann europaweit anerkannt werden muss.

Im Rahmen des Projekts „Digital Credentials for Europe“ (DC4EU) wurde so etwa die Anwendung digitaler Berechtigungsnachweise (Attributsbescheinigungen) in den Bereichen Bildung und soziale Sicherheit im Einklang mit der revidierten eIDAS-Verordnung getestet. Die Pilotierung lief von 2023 bis Juni 2025 (<https://www.dc4eu.eu>).

Ein weiteres Pilotprojekt (mit der gleichen Laufzeit wie DC4EU) war VECTOR („Verifiable Credentials for Trustworthy Organisations Registries“), mit der ein System zur digitalen Identifikation von Organisationen und deren Eintragung in vertrauenswürdige Register unter Verwendung verifizierbarer Berechtigungsnachweise entwickelt werden soll. Auch hier bildet die revidierte eIDAS-Verordnung die zentrale Rechtsgrundlage. Insgesamt waren 52 Partner aus 20 Ländern beteiligt (<https://www.ebsi-vector.eu>).

Ein Projekt, das sich von Sommer 2023 bis Sommer 2025 mit (zum Teil digitalen) Ausweisdokumenten im Bausektor befasste, ist SIDE-CIC („Social Identity Cards in Construction“). Untersucht wurde zum einen, welche Identitätskarten im Bausektor in der EU regional aktuell existieren. Im zweiten Schritt ging es darum, Möglichkeiten für eine Interkonnektivität und Interoperabilität solcher Karten herauszuarbeiten. Erste Ergebnisse liegen bereits vor (s. dazu auch Kapitel 6.1.1).

2. Methodik

2.1 Desk Research

In einem ersten Schritt erfolgt ein Desk Research zu den arbeitsrechtlichen sowie sozialrechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen, die für die Erstellung und Kontrolle eines europäischen Erwerbstitelgenausweises relevant sind bzw. sein könnten. Die Recherche erfolgt dabei gesondert für die beiden Rechtsgebiete und sowohl spezifisch für die Länder Deutschland, Frankreich und Polen als auch mit Blick auf übergeordnete europarechtliche Vorgaben. Die Ergebnisse werden anhand der forschungsleitenden Fragen aufbereitet.

2.2 Expert*inneninterviews

Als zentraler Bestandteil der Studie wurden qualitative, semi-strukturierte Expert*inneninterviews geführt. Ziel war es, anhand der Interviews insbesondere solche Informationen zu erheben, die im Rahmen des Desk Research nicht oder nur unzureichend erfasst werden können. Als Interviewpersonen kamen daher unterschiedliche Akteure in Betracht. Relevant für die Auswahl waren gemäß den forschungsleitenden Fragen möglichst umfassende Kenntnisse zu den einschlägigen arbeitsrechtlichen sowie sozialrechtlichen Aspekten sowie Expertise im Hinblick auf die Verfügbarkeit bzw. Zurverfügungstellung der relevanten Daten.

Interviews wurden entsprechend mit Mitarbeiter*innen folgender Kategorien von Institutionen geführt (s. Tabelle 1):

- **Kontrollbehörden/Arbeitsinspektionen:** In Deutschland ist unter anderem die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) dafür zuständig, die Einhaltung der Vorschriften in Bezug auf die Arbeitsbedingungen und den sozialen Schutz der entsandten Personen zu überprüfen. Beschäftigte der FKS haben aus ihrer unmittelbaren Erfahrung detaillierte Einschätzungen zur forschungsleitenden Frage 1, welche Daten für eine effektive Kontrolle benötigt werden. Hierbei stellen sich die Bedingungen je nach Branche unterschiedlich dar. Deshalb wurden mit Beschäftigten aus zwei Hauptzollämtern teilweise unter Beteiligung der Generalzolldirektion (GZD) jeweils Gruppengespräche geführt. Die GZD hat überdies Fragen schriftlich beantwortet. Im internationalen Bereich wurde ein Expert*innengespräch mit einer Person aus der polnischen Staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde Państwowa Inspekcja Pracy (PIP) geführt.
- **Sozialverwaltungen bzw. Sozialversicherungsträger:** Diese sind geeignete Ansprechpersonen für die spezifischen sozialversicherungsrechtlichen Aspekte, sie können aber teilweise auch Prüfbefugnisse haben. Gespräche mit Expert*innen aus diesem Bereich fanden mit deutschen und insbesondere französischen Gesprächspersonen statt, die polnische Sozialversicherungsinstitution beantwortete Fragen schriftlich.
- **Arbeitgeberverbände:** Für eine Reihe von Fragestellungen, insbesondere auch zur Umsetzung der Vorschriften in den Unternehmen und dem damit verbundenen Aufwand, besitzen Arbeitgeberverbände besondere Kenntnisse. Daher wurde ein Interview mit Vertreter*innen der Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) geführt.
- **Gewerkschaften:** Auch diese besitzen umfassende Informationen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Erwerbsarbeit. Zuständige Mitarbeiter*innen aus Gewerkschaftsverbänden konnten hier vielfältige Informationen bereitstellen.

Das Ziel war es, insgesamt eine gute Abdeckung der unterschiedlichen Stellen und Institutionen zu erreichen. Dabei wurden plangemäß deutlich mehr Interviews mit Vertreter*innen deutscher

Institutionen geführt als mit Personen von ausländischen Stellen. Bei der Auswahl der Interviewpersonen wurden die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Organisationsformen in den einzelnen Ländern berücksichtigt.

Tabelle 1: Anzahl der befragten Personen und der Gespräche

	Deutschland	Frankreich	Polen
Prüfbehörde, Sozialversicherungsbehörde	7 (3)*	1 (1)	1 (1)
Sozialversicherungsträger	2 (1)	2 (1)	1 (1)*
Arbeitgeberverbände	2 (1)		
Gewerkschaften	2 (2)		
Summe	13 (7)	3 (2)	2 (2)

Quelle: Eigene Darstellung. Anzahl der Gespräche in Klammern * inklusive einer schriftlichen Beantwortung

Zur Vorbereitung der Interviews wurden Leitfäden entwickelt, die an die unterschiedlichen Akteure und das jeweilige Informationsinteresse angepasst wurden. Die Interviews fanden im Zeitraum vom Juni bis Oktober 2025 statt und wurden in deutscher, englischer oder französischer Sprache geführt. Die Expert*inneninterviews wurden telefonisch oder virtuell über ein Videokonferenztool durchgeführt und dauerten 30 bis 60 Minuten.

Die Interviews wurden mit Einverständnis der interviewten Personen aufgezeichnet, transkribiert und die Transkripte wurden pseudonymisiert. Im Anschluss erfolgte eine inhaltsanalytische Auswertung des Interviewmaterials anhand der Leitfäden. Datenschutz und Datensicherheit waren während des gesamten Prozesses stets gewährleistet.

3. Rechtlicher Rahmen der Arbeitnehmerentsendung in der EU

3.1 Grundlagen grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit

3.1.1 Dienstleistungsfreiheit

Die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56-62 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) zählt neben der Personenfreizügigkeit, Warenverkehrsfreiheit und Kapitalverkehrsfreiheit zu den Grundfreiheiten der EU. Diese Freiheiten tragen maßgeblich zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts bei (Art. 26 Abs. 2 AEUV) und sind fundamentale Grundsätze des Vertrages (Forsthoff & Eisendle 2025, Rn. 2; Europäischer Gerichtshof (EuGH), Urteil vom 17.12.1981, Rs. 278/80, Webb, Rn. 17; Urteil vom 14.05.1997, Rs. C-222/97, Parodi, Rn. 21 sowie Urteil vom 19.01.1999, Rs. C-348/96, Calfa, Rn. 16).

Nach Art. 56 AEUV bedeutet ein freier Dienstleistungsverkehr, dass Dienstleister ohne Erfahrung von Barrieren auch in einem anderen Mitgliedstaat als dem, in dem sie ansässig sind, vorübergehend zur Ausführung einer Leistung tätig sein dürfen (Art. 56 AEUV). Dabei sind die jeweiligen nationalen Bestimmungen zu berücksichtigen, die in dem Mitgliedstaat gelten, in dem die Leistung ausgeführt wird (Art. 57 Satz 3 AEUV; s. dazu unten Kapitel 3.2.2). Ein zentrales Kriterium ist die vorübergehende Tätigkeit, womit eine Abgrenzung zur Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) erfolgt, die eine dauerhafte Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat beschreibt (EuGH, Urteil vom 26.02.1991, Rs. C-154/89, Kommission/Frankreich, Rn. 9 f. sowie Urteil vom 14.07.1994, Rs. C-379/92, Peralta, Rn. 41; Randelzhofer & Forsthoff 2025, Rn. 52). Ebenfalls relevant ist das grenzüberschreitende Moment zum Zwecke der Leistungserbringung. Die tatsächliche Nationalität von Dienstleistungserbringer und -empfänger ist dabei unerheblich. So können beide dieselbe Staatsangehörigkeit besitzen oder einer von beiden Drittstaatsangehöriger sein (Randelzhofer & Forsthoff 2025, Rn. 23).

Auch wenn eine klare Definition der Dienstleistung im AEUV ausbleibt, unterscheidet sich der Begriff hier vom volkswirtschaftlichen Begriffsverständnis. Letzteres nimmt eine Abgrenzung von Dienstleistungen zur materiellen Produktion von Gütern (Urprodukte oder Waren) vor. Die Dienstleistungsfreiheit der EU umfasst hingegen solche grenzüberschreitenden Wirtschaftsvorgänge, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden und nicht unter den freien Waren- und Kapitalverkehr oder die Personenfreizügigkeit fallen (Art. 57 Satz 1 AEUV; Randelzhofer & Forsthoff 2025, Rn. 7). Zu den einschlägigen Dienstleistungen zählen demnach insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten (Art. 57 Satz 2 AEUV).

Während sich der Gesetzestext in Art. 56 Satz 1 AEUV lediglich auf die Dienstleister selbst (als „Angehörige der Mitgliedstaaten“) bezieht, wurden in ständiger Rechtsprechung des EuGH insgesamt vier mögliche Konstellationen für die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung erfasst. Die „aktive Dienstleistungsfreiheit“ stellt den Regelfall dar, in dem ein Dienstleister in einem anderen Mitgliedstaat seine Leistung erbringt (Randelzhofer & Forsthoff 2025, Rn. 52). Dies ist z. B. der Fall, wenn eine Architektin aus Frankreich ein Projekt für einen Kunden in Deutschland betreut. Die „passive Dienstleistungsfreiheit“ beschreibt demgegenüber den Fall, dass der Dienstleistungsempfänger den Grenzübertritt vornimmt, um die Leistung entgegenzunehmen (Randelzhofer & Forsthoff 2025, Rn. 53), sich also z. B. die französische Architektin von einem Anwalt in Deutschland beraten lässt. Bei der „Korrespondenzdienstleistung“ übertritt lediglich die Leistung selbst die Grenze, nicht die beteiligten Personen (Randelzhofer & Forsthoff 2025, Rn. 54). Dies betrifft insbesondere Fernkommunikationsmittel wie Telefon, Internet oder E-Mail, z. B. eine

anwaltschaftliche Beratung per Videokonferenz. Die vierte, jedoch nicht unumstrittene Form, ist der „Austausch in anderem Mitgliedstaat“. Hierbei sind Leistungserbringer und -empfänger im selben Mitgliedstaat ansässig, lediglich die Leistung wird in einem anderen Staat erbracht (Randelzhofer & Forsthoff 2025, Rn. 55-61). Dies wäre z. B. der Fall, wenn die Architektin aus Frankreich für einen Franzosen einen Immobilienbau in Deutschland betreut.

Von der Dienstleistungsfreiheit abzugrenzen ist die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Diese beschreibt die Freiheit von Unionsbürger*innen, unabhängig der eigenen Staatsbürgerschaft in einem anderen Mitgliedstaat arbeiten zu dürfen, ohne diskriminiert zu werden (Art. 45 AEUV). Davon umfasst ist die Freiheit, eine Beschäftigung zu suchen, aufzunehmen und auszuüben, sich zu diesem Zwecke in dem Mitgliedstaat aufzuhalten und frei zu bewegen, die gleichen Arbeitsbedingungen zu erhalten wie Einheimische, unter bestimmten Voraussetzungen auch nach Beendigung der Beschäftigung im Land zu bleiben (Art. 45 AEUV).

Als Arbeitnehmer*in gilt nach ständiger Rechtsprechung des EuGH eine Person, die für eine andere Person nach deren Weisung gegen Entgelt eine tatsächliche und echte Tätigkeit ausübt (z. B. EuGH, Urteil vom 03.07.1986, Rs. 66/85, Lawrie-Blum oder Urteil vom 23.03.1982, Rs. 53/81, Levin). Nähere Bestimmungen zur Umsetzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit ergeben sich insbesondere aus der Verordnung (EU) 492/2011, die die relevanten arbeitsbezogenen Rechte von Arbeitnehmer*innen regelt, sowie der Richtlinie 2004/38/EG zum Aufenthaltsrecht für Arbeitnehmer*innen und ihren Familien.

3.1.2 Entsendung von Arbeitnehmer*innen

Auf Grundlage der genannten Grundfreiheiten gibt es verschiedene Formen der grenzüberschreitenden Erwerbstätigkeit. Eine besondere Ausprägung der Dienstleistungsfreiheit ist die Arbeitnehmerentsendung. Diese ist sowohl im europäischen Arbeits- wie auch im koordinierenden Sozialrecht definiert, wobei die Definitionen nicht deckungsgleich sind.

Eine Arbeitnehmerentsendung im Sinne des Arbeitsrechts beschreibt den Sachverhalt, dass ein Unternehmen mit Sitz in einem Mitgliedstaat eine*n Arbeitnehmer*in zur Erbringung einer grenzüberschreitenden Dienstleistung in das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats entsendet (Art. 1 revidierte RL 96/71/EG).

Als entsandt gelten demnach Arbeitnehmer*innen, die während eines begrenzten Zeitraums ihre Arbeitsleistung im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats als demjenigen erbringen, in dessen Hoheitsgebiet sie normalerweise arbeiten (Art. 2 Abs. 1 revidierte RL 96/71/EG). Entscheidend für die Bestimmung, ob ein Arbeitnehmerverhältnis vorliegt, ist dabei immer das Recht des aufnehmenden Mitgliedstaates (Art. 2 Abs. 2 revidierte RL 96/71/EG). Wenn also z. B. jemand im Herkunftsstaat als selbständig gilt und einen grenzüberschreitenden Arbeitsauftrag in einem anderen Mitgliedstaat ausführt, dort aber nach geltendem Arbeitsrecht als Arbeitnehmer*in einzustufen ist, finden die rechtlichen Bestimmungen zur Entsendung Anwendung (s. a. Krebber 2024, Rn. 1). Liegt eine Entsendung vor, gelten insbesondere die Regelungen zur Einhaltung von arbeitsrechtlichen Mindeststandards nach der revidierten RL 96/71/EG sowie zur Durchsetzung nach der Richtlinie 2014/67/EU (s. dazu ausführlich das folgende Kapitel 3.2.2).

Der sozialversicherungsrechtliche Entsendebegriff der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 ist teilweise weiter und teilweise enger definiert. Auch hier ist ein*e entsandte*r Arbeitnehmer*in im Kern eine Person, die für einen Arbeitgeber, der in einem Mitgliedstaat gewöhnlich tätig ist, vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat zur Ausübung einer Tätigkeit geschickt wird (vg. Art 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004). Eine Dienstleistungserbringung ist jedoch nicht notwendig und auch selbständige

Personen können entsandt werden (bzw. besser: sich selbst entsenden) (vgl. Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004).

Ist eine abhängig beschäftigte oder selbständige Person regelmäßig in zwei oder mehr Mitgliedstaaten gleichzeitig oder abwechselnd für dasselbe Unternehmen oder denselben Arbeitgeber oder für verschiedene Unternehmen oder Arbeitgeber tätig, spricht man im koordinierenden Sozialrecht nicht von einer Entsendung, sondern von einer Mehrfachbeschäftigung (vgl. Artikel 13 VO (EG) Nr. 883/2004). Von der Entsendung grenzt sich diese Form der Tätigkeit insbesondere durch die Anzahl sowie die Dauer der Tätigkeiten ab (Schreiber, 2025, Art. 13 Rn. 8). Die Mehrfachbeschäftigung ist insbesondere für Beschäftigte in Branchen wie dem Transport- und Verkehrsgewerbe oder dem Baugewerbe von Bedeutung.

Nicht unter den arbeitsrechtlichen wie auch den sozialversicherungsrechtlichen Begriff der Entsendung fällt der Tatbestand, wenn eine Person in einem Mitgliedstaat wohnt und in einem anderen Mitgliedstaat ihre (selbständige oder abhängige) Beschäftigung ausübt (sog. Grenzgänger*in). Diese Form der grenzüberschreitenden Erwerbstätigkeit fällt unter die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Relevant ist die Unterscheidung der Erwerbstätigenform vor allem hinsichtlich der verschiedenen arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen (s. dazu das folgende Kapitel 3.2).

3.2 Rechtliche Grundlagen der Entsendung

Die grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit von EU-Bürger*innen wie die Entsendung von Arbeitnehmer*innen wirft verschiedene rechtliche Fragestellungen auf. Dies betrifft zum einen Angelegenheiten der sozialen Sicherung, etwa in welchem Mitgliedstaat Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten sind oder welches Land für die Erbringung von Sozialleistungen zuständig ist. Aus arbeitsrechtlicher Perspektive stellen sich Fragen hinsichtlich des anzuwendenden Arbeitsrechts und damit einhergehender Rechte und Pflichten.

3.2.1 Sozialrechtliche Bestimmungen (VO (EG) Nr. 883/2004)

Im Rahmen des EU-Rechts werden nationale Systeme sozialer Sicherung nicht harmonisiert bzw. vereinheitlicht, sondern lediglich koordiniert. Zur Sicherstellung der Freizügigkeit sowie einem gleichzeitigen Schutz mobiler EU-Bürger*innen bedarf es daher entsprechender koordinierender Maßnahmen (Art. 48 AEUV). Die wichtigste Rechtsgrundlage hierfür bildet die VO (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme sozialer Sicherheit, zusammen mit der Durchführungsverordnung VO (EG) Nr. 987/2009.

Die Verordnung soll sicherstellen, dass alle Arbeitnehmer*innen, also auch grenzüberschreitend Erwerbstätige, gleichbehandelt werden, Anwartschaften erworben und Leistungen gezahlt werden können und dabei keine Dopplungen erfolgen. Wichtigstes Prinzip ist daher, dass mobile Arbeitnehmer*innen immer nur dem sozialen Sicherheitssystem eines Mitgliedstaates unterworfen sind (Art. 11 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004).

Grundsätzlich gilt nach Art. 11 Abs. 3 lit. a VO (EG) Nr. 883/2004, dass bei grenzüberschreitender Mobilität immer die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen desjenigen Mitgliedstaates zur Anwendung kommen, in dem eine Person ihre abhängige oder selbständige Erwerbstätigkeit ausführt. Sowohl die Entsendung wie auch die Mehrfachbeschäftigung bilden hiervon jedoch wichtige Ausnahmen.

So unterliegt 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, weiterhin den Rechtsvorschriften des ersten Mitgliedstaats, sofern die voraussichtliche Dauer dieser Arbeit vierundzwanzig Monate nicht überschreitet und diese Person nicht eine andere Person ablöst (Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004). Auf diese Weise soll verhindert werden, dass ein Unternehmen für einen nur vorübergehenden Auslandsaufenthalt seine Beschäftigten im Zielland sozialversichern muss. Durch die Fortgeltung der rechtlichen Bestimmungen des Herkunftsstaates wird ein unverhältnismäßiger Mehraufwand vermieden (s. a. Fuchs 2025, Rn. 71).

Eine ähnliche Regelung gilt für eine Person, die gewöhnlich in einem Mitgliedstaat eine selbstständige Erwerbstätigkeit ausübt, wenn diese eine ähnliche Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausübt (Art. 12 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004).

Auch für mehrfachbeschäftigte Personen gilt während der gesamten Mehrfachbeschäftigung nur das Recht eines Mitgliedstaates, vgl. zu den verschiedenen Fallkonstellationen Art. 13 VO (EG) Nr. 883/2004. Personen, mit Wohnsitz und Sitz des Arbeitgebers in demselben Mitgliedstaat unterliegen in der Regel dem Recht der sozialen Sicherheit dieses Mitgliedstaates (Art. 13 Abs. 1 lit a) und b) i) VO (EG) Nr. 883/2004).

Einen Nachweis darüber, dass und gegebenenfalls wie lange und unter welchen Umständen die nach der VO (EG) Nr. 883/2004 anzuwendenden Rechtsvorschriften einschlägig sind, erbringt auf Antrag der betreffenden Person oder ihres Arbeitgebers der zuständige Träger des Mitgliedstaats, dessen Rechtsvorschriften anzuwenden sind (Art. 19 Abs. 2 VO (EG) Nr. 987/2009). Dies erfolgt im Rahmen der sog. A1-Bescheinigung (s. dazu ausführlich unten Kapitel 3.3.1).

3.2.2 Arbeitsrechtliche Bestimmungen (revidierte Entsenderichtlinie 96/71/EG)

Die arbeitsrechtlichen Grundlagen für die Arbeitnehmerentsendung im Rahmen der EU-Freizügigkeit ergeben sich insbesondere aus der RL 96/71/EG (im Folgenden synonym als Entsenderichtlinie bezeichnet) sowie der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU. 2018 wurde die Entsenderichtlinie durch die RL (EU) 2018/957 grundlegend reformiert. Die Änderungen sind als revidierte RL 96/71/EG in Kraft getreten und mussten bis 30. Juli 2020 umgesetzt werden. In Deutschland wird die Entsenderichtlinie insbesondere durch das Gesetz über zwingende Arbeitsbedingungen für grenzüberschreitend entsandte und für regelmäßig im Inland beschäftigte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen (Arbeitnehmer-Entsendegesetz – AEntG) umgesetzt.

Eine weitere relevante Rechtsgrundlage bei grenzüberschreitender Erwerbstätigkeit ist die Verordnung (EG) Nr. 593/2008 über das auf vertragliche Schuldverhältnisse anzuwendende Recht (Rom I) (im Folgenden Rom-I-VO). Nach Art. 8 Abs. 1 der Verordnung unterliegen Individualarbeitsverträge dem von den Vertragsparteien gewählten Recht (sog. Rechtswahlfreiheit). Sofern keine gesonderte Rechtswahl getroffen wurde, gilt automatisch das Recht des Staates, in dem oder von dem aus die beschäftigte Person in Erfüllung des Vertrages gewöhnlich ihre Arbeit verrichtet (Art. 8 Abs. 2 Rom-I-VO), das sog. „lex loci laboris“ (Sachadae 2023, Rn. 108). Der Staat, in dem die Arbeit gewöhnlich verrichtet wird, gilt als solcher auch dann weiterhin fort, wenn die beschäftigte Person ihre Arbeit vorübergehend in einem anderen Staat verrichtet (Abs. 2 Rom-I-VO). Kann ein solcher Staat nach Abs. 2 nicht ermittelt werden, gilt das Recht des Staates, in dem sich die Niederlassung des Arbeitgebers befindet (Abs. 3 Rom-I-VO). Eine Ausnahme bildet der Fall, wenn die gesamten Umstände des Arbeitsverhältnisses eine noch engere Verbindung zu einem anderen Staat aufweisen; dann unterliegt der Arbeitsvertrag dem Recht dieses Staates (Abs. 4 Rom-I-VO). Auch bei einer Rechtswahl der Vertragsparteien gelten die zwingenden arbeitnehmerschützenden Vorschriften des Staates, dessen Recht ohne die Rechtswahl gelten würde (Art. 8 Abs. 1 S. 2 Rom I-VO). Zwingend sind die Vorschriften, von denen nicht durch eine vertragliche Vereinbarung

abgewichen werden kann. Zudem sind nach Art. 9 Abs. 2 Rom I-VO Eingriffsnormen des Rechts des angerufenen Gerichts von diesem zwingend zu beachten.

Art. 3 Abs. 1 revidierte RL 96/71/EG sieht vor, dass bestimmte arbeitsrechtliche Mindestanforderungen im Zielland der Entsendung zwingend eingehalten werden müssen. Diese Vorgaben aus der Entsenderichtlinie zur Einhaltung arbeitsrechtlicher Mindestanforderungen stellen Eingriffsnormen im Sinne der Rom I-VO dar. Demnach sind diese zwingend sicherzustellen, unabhängig dessen, wie die individuelle Vertragsgestaltung aussieht (Sachadea 2023, Rn. 111).

Auf Grundlage der Gleichbehandlung müssen demnach entsandten Arbeitnehmer*innen die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen garantiert werden, die in dem Mitgliedstaat, in dessen Hoheitsgebiet die Arbeitsleistung erbracht wird, durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche festgelegt sind. Dies gilt gleichermaßen für eine Entsendung im Rahmen der Arbeitnehmerüberlassung (Art. 1 Abs. 3 revidierte RL 96/71/EG). Die zu berücksichtigenden arbeitsrechtlichen Aspekte umfassen nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie:

- a. Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten
- b. bezahlter Mindestjahresurlaub
- c. Entlohnung, einschließlich der Überstundensätze, dies gilt nicht für die zusätzlichen betrieblichen Altersversorgungssysteme
- d. Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen
- e. Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz
- f. Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen
- g. Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen
- h. Bedingungen für die Unterkünfte von Arbeitnehmer*innen, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer*innen, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind, zur Verfügung gestellt werden
- i. Zulagen oder Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer*innen.

Die relevanten Bestandteile der Entlohnung richten sich dabei nach den Bestimmungen des aufnehmenden Staates (Art. 3 Abs. 1 revidierte RL 96/71/EG). Entsendungszulagen gelten ebenfalls als Teil der Entlohnung, solange sie nicht dem Ausgleich anfallender Mehrkosten (z. B. für Reise und Unterkunft) dienen (Art. 3 Abs. 7 revidierte RL 96/71/EG).

Ein zentrales Kriterium bei der Anwendung dieser Mindeststandards ist die Dauer der Entsendung. So können die Mitgliedstaaten u. a. beschließen, von der Regelung des Art. 3 Abs. 1 hinsichtlich der Entlohnung abzuweichen, wenn die Entsendung einen Monat nicht übersteigt (Art. 3 Abs. 3 revidierte RL 96/71/EG).

Bei einer Beschäftigung von mehr als zwölf Monaten im Aufnahmemitgliedstaat (sog. Langzeitentsendung) gelten über die Regelung des Art. 3 Abs. 1 revidierte RL 96/71/EG hinaus weitere Arbeitsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats. Eine Verlängerung der Jahresfrist um bis zu sechs Monate ist mit Begründung möglich (Art. 3 Abs. 1a revidierte RL 96/71/EG). Bei einer Langzeitentsendung müssen alle arbeitsrechtlichen Vorschriften des aufnehmenden Staates Anwendung finden, die sich aus Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder aus für allgemein verbindlich erklärten Tarifverträgen oder Schiedssprüchen ergeben. Davon ausgenommen sind

lediglich Bestimmungen über Verfahren, Formalitäten und Bedingungen für den Abschluss und die Beendigung des Arbeitsvertrags, einschließlich Wettbewerbsverbots sowie über zusätzliche betriebliche Altersversorgungssysteme. Wird ein*e Arbeitnehmer*in lediglich durch eine andere entsandte Person abgelöst, werden die jeweiligen Zeiten der Entsendung zusammengerechnet (Art. 3 Abs. 1a revidierte RL 96/71/EG).

Bei der Feststellung des anzuwendenden Arbeitsrechts gilt das Günstigkeitsprinzip (Franzen, 2019, S. 14). Demnach stehen die Vorgaben zu den Mindestanforderungen günstigeren Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen für die Arbeitnehmer*innen nicht entgegen (Art. 3 Abs. 7 revidierte RL 96/71/EG). Wenn also die arbeitsrechtlichen Bestimmungen aus dem bestehenden Arbeitsvertrag eine Besserstellung gegenüber den Mindestanforderungen im Zielland der Entsendung darstellen, gelten die Bestimmungen aus dem Arbeitsvertrag weiterhin fort (s. z. B. EuGH, Urteil vom 12.02.2015, C-396/13, Rn. 43, Sähköalojen; Franzen, 2019, S. 14) (s. zum Gegenstand von Prüfungen Kapitel 5.3).

3.3 Dokumentation bei Entsendungen

3.3.1 A1-Bescheinigung (PDA1)

Im Rahmen der Koordinierung der sozialen Sicherheit innerhalb der EU stellt die sogenannte A1-Bescheinigung (vormals Bescheinigung E101) (auch „Portable Document A1“ – PDA1) ein zentrales Nachweisdokument dar. Aus ihr geht hervor, dass für eine Person bis zu einem bestimmten Datum die (sozialversicherungsrechtliche) Sonderregelung z. B. für entsandte Arbeitnehmer*innen gilt und welches Recht der sozialen Sicherheit auf eine Person anzuwenden ist. Eine entsprechende Bescheinigung stellt der zuständige Sozialversicherungsträger auf Antrag aus (Art. 19 Abs. 2 VO (EG) Nr. 987/2009). Sie umfasst regelmäßig Angaben zur versicherten Person, der Art der Beschäftigung (abhängig oder selbständig) und der grenzüberschreitenden Tätigkeit (z. B. Entsendung oder Mehrfachbeschäftigung), ggf. dem Arbeitgeber, Beginn und Dauer des Auslandsaufenthalts sowie eine Bestätigung, dass die Person dem Sozialversicherungsrecht des betreffenden Mitgliedstaates unterliegt.

Die Beantragung soll grundsätzlich („wann immer möglich“) vor Beginn jeder Entsendung erfolgen (Art. 15 Abs. 1 VO (EG) Nr. 987/2009), ist aber auch nachträglich möglich (s. z. B. EuGH, Urteil vom 06.09.2018, Rs. C-527/16, Alpenrind). Eine Mitführungspflicht für die A1-Bescheinigung ergibt sich aus dem EU-Recht allerdings nicht. Im Rahmen nationaler Kontrollpraxis – insbesondere bei Tätigkeiten in Frankreich oder Österreich – wird jedoch häufig die Vorlage einer gültigen A1-Bescheinigung verlangt (BMAS 2024, S. 3; URSSAF 2024). Soweit im Zielland keine anderweitigen nationalen Vorgaben bestehen, bleibt die Möglichkeit, in bestimmten Fällen auf die vorherige Ausstellung einer A1-Bescheinigung zu verzichten. Dies betrifft insbesondere sehr kurzfristige oder nur kurzzeitige Entsendungen von unter einer Woche, z. B. im Rahmen von Dienstreisen. Nichtsdestotrotz kann auch in diesen Fällen im Rahmen von Kontrollen das Nachreichen eines entsprechenden Nachweises verlangt werden (BMAS 2024).

Voraussetzung für die Ausstellung einer A1-Bescheinigung für eine Entsendung ist, dass die betroffene Person bereits (unmittelbar) vor dem Zeitpunkt der Entsendung dem Recht der sozialen Sicherheit des Entsendestaates unterlag (Art. 12 Abs. 1 VO (EG) Nr. 883/2004 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 VO (EG) Nr. 987/2009). Davon kann grundsätzlich ausgegangen werden, wenn dies mindestens einen Monat vor dem Beginn der Entsendung der Fall war. Bei kürzeren Zeiträumen erfolgt die Bewertung von Fall zu Fall unter Berücksichtigung aller übrigen Faktoren (Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, 2009, Nr. 7).

Die Inhalte und das Format der A1-Bescheinigung sind EU-weit vereinheitlicht und ergeben sich aus einem Beschluss der Verwaltungskommission für die Koordinierung der sozialen Sicherheit. Die einzelnen Mitgliedstaaten können jedoch im Rahmen der Beantragung (für die Prüfung der Ausstellungsvoraussetzungen) zusätzlich noch weitere Daten erheben. Die Bescheinigung umfasst die folgenden Daten:

1. Angaben zur Person
2. Angaben zum Arbeitgeber / Unternehmen
3. Art des Beschäftigungsverhältnisses
4. Angaben zur Entsendung (Art. 12 VO (EG) Nr. 883/2004)
5. Angaben zur Tätigkeit in mehreren Mitgliedstaaten (Art. 13 VO (EG) Nr. 883/2004)
6. Angaben zum Sozialversicherungssystem
7. Angaben zur Beantragung / ausstellenden Institution
8. Sonstige Angaben / Erklärungen
9. Authentizitätsmerkmale

In Deutschland sind für die Ausstellung der A1-Bescheinigung unterschiedliche Träger zuständig, insb. je nach Form der Krankenversicherung. Für Pflicht-, Familien- oder freiwillig Versicherte sind die Krankenkassen zuständig, bei Privatversicherten die Deutsche Rentenversicherung oder bei zusätzlicher berufsständischer Versorgung die Arbeitsgemeinschaft berufsständischer Versorgungseinrichtungen (ABV). Für Personen, die als Mehrbeschäftigte gewöhnlich in mehreren Mitgliedstaaten erwerbstätig sind, ist der GKV-Spitzenverband und hier die Deutsche Verbindungsstelle Krankenversicherung – Ausland (DVKA) zuständig (DRV 2025). In jedem Fall ist seit 2019 die elektronische Beantragung bei Arbeitnehmerentsendungen gesetzlich verpflichtend. Arbeitgeber können für das Antragsverfahren ihre Entgeltabrechnungsprogramme oder das SV-Meldeportal nutzen (<https://www.sv-meldeportal.de>). Auch die Bereitstellung des Dokuments erfolgt elektronisch und kann dann ggf. ausgedruckt werden.

In Frankreich wird die A1-Bescheinigung zentral durch die URSSAF („Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d’Allocations Familiales“ - Verbände für die Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen und Familienbeihilfen) ausgestellt. Die Meldung erfolgt über den Online-Dienst „Instruction de la Législation Applicable à la Sécurité Sociale – ILASS“ (<https://www.net-entreprises.fr>). Für Beschäftigte in der Landwirtschaft ist abweichend die MSA (Mutualité Sociale Agricole) zuständig (CLEISS, o. J.). Auch hier erfolgen Beantragung und Bereitstellung nur noch digital.

In Polen ist die „Zakład Ubezpieczeń Społecznych“ (ZUS) für die Ausstellung von A1-Bescheinigungen zuständig. Die ZUS ist die staatliche Sozialversicherungsbehörde und fungiert als zentraler Träger der Sozialversicherung in Polen. Der Antrag muss auch hier digital über das elektronische Portal der ZUS („Platforma Usług Elektronicznych – PUE ZUS) erfolgen (<https://www.zus.pl/ezus/logowanie>) und wird anschließend digital bereitgestellt.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 VO (EG) Nr. 987/2009 sind dabei Dokumente, die vom Träger eines Mitgliedstaats ausgestellt wurden und in denen der Status einer Person für die Zwecke der VO (EG) Nr. 883/2004 und ihrer Durchführungsverordnung bescheinigt wird, für die Träger der anderen Mitgliedstaaten so lange verbindlich, wie sie nicht von dem ausstellenden Mitgliedstaat widerrufen oder für ungültig erklärt werden. Damit besteht auch für einmal ausgestellte A1-Bescheinigungen eine Bindungswirkung. Die Angaben zum anwendbaren Recht aus der Bescheinigung sind für den Aufnahmestaat also bindend, solange sie nicht vom Ausstellungsstaat rechtswirksam für ungültig erklärt wurden (z. B. EuGH, Urteil vom 06.02.2018, C-359/16, Altun; Urteil vom 06.09.2018, C-527/16, Alpenrind).

Bestehen Zweifel an der Gültigkeit einer A1-Bescheinigung oder der Richtigkeit des Sachverhalts, der den im Dokument enthaltenen Angaben zugrunde liegt, kann ein Amtshilfeersuchen an den ausstellenden Träger gerichtet werden (sog. Dialog- und Vermittlungsverfahren nach Art. 76 Abs. 6 VO (EG) Nr. 883/2004; s. a. Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, 2009). Der Träger, der das Dokument ausgestellt hat, überprüft die Gründe für die Ausstellung und widerruft das Dokument gegebenenfalls (Art. 5 Abs. 1 VO (EG) Nr. 987/2009).

3.3.2 Entsendemeldung

Neben der sozialrechtlichen A1-Bescheinigung ist die arbeitsrechtliche Entsendemeldung das zweite zentrale Nachweisdokument im Rahmen einer Arbeitnehmerentsendung.

Nach Art. 9 Abs. 1 RL 2014/67/EU dürfen die Mitgliedstaaten Verwaltungsanforderungen und Kontrollmaßnahmen vorschreiben, die notwendig sind, um eine wirksame Überwachung der Einhaltung der Pflichten aus der Entsenderichtlinie zu gewährleisten, sofern sie gerechtfertigt und verhältnismäßig sind. Dies umfasst insbesondere die Möglichkeit, von Dienstleistungserbringern im Vorfeld einer Entsendung die Abgabe einer Erklärung gegenüber dem Aufnahmestaat zu verlangen. Mit dieser Entsendemeldung sollen die zuständigen nationalen Behörden in die Lage versetzt werden, die Arbeitsbedingungen der entsandten Beschäftigten effektiv zu überwachen und Verstöße gegen Mindestarbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu verhindern (s. a. Erwägungsgründe 24 und 25 RL (EU) 2014/67/EU). Die genauen Daten, die im Rahmen der Entsendemeldung erfasst werden, variieren zwischen den Mitgliedstaaten. Grundsätzlich können sie jedoch insbesondere folgende Daten enthalten (Art. 9 Abs. 1 lit. a RL 2014/67/EU):

- i) die Identität des Dienstleistungserbringers;
- ii) die voraussichtliche Zahl klar identifizierbarer entsandter Arbeitnehmer;
- iii) die unter den Buchstaben e und f genannten Personen (s. dazu im folgenden Absatz);
- iv) die voraussichtliche Dauer sowie das geplante Datum des Beginns und des Endes der Entsendung;
- v) die Anschrift(en) des Arbeitsplatzes; und
- vi) die Art der die Entsendung begründenden Dienstleistungen.

Neben der Abgabe einer Entsendemeldung kann ebenso verlangt werden, dass relevante Dokumente wie der Arbeitsvertrag, Lohnzettel oder Arbeitszeitnachweise an einem zugänglichen und klar festgelegten Ort im Aufnahmestaat (z. B. dem Arbeitsplatz oder der Baustelle) in Papier- oder elektronischer Form bereitgehalten oder verfügbar gemacht werden (Art. 9 Abs. 1 lit. b RL 2014/67/EU) – auch noch im Nachgang der Entsendung (Art. 9 Abs. 1 lit. c RL 2014/67/EU). Dies kann auch die Übersetzung von Dokumenten in die Landessprache des aufnehmenden Staates umfassen (Art. 9 Abs. 1 lit. d RL 2014/67/EU). Darüber hinaus kann von dem Dienstleistungserbringer verlangt werden, dass im Aufnahmestaat eine Ansprechperson benannt wird, die während der Entsendung den zuständigen Behörden entsprechende Dokumente oder Mitteilungen verschickt oder entgegennimmt (Art. 9 Abs. 1 lit. e RL 2014/67/EU). Auch die Benennung einer Ansprechperson zum Zwecke gewerkschaftlicher Verhandlungen kann gefordert werden (Art. 9 Abs. 1 lit. f RL 2014/67/EU).

Von dieser Möglichkeit haben die meisten EU-Staaten Gebrauch gemacht und entsprechende Pflichten für die Abgabe von Entsendemeldungen im Vorfeld der Entsendung festgelegt. Diese Pflichten sind jedoch unterschiedlich ausgestaltet und können hinsichtlich der einschlägigen Branchen, relevanten Entsendungsdauer sowie den zu erfassenden Daten variieren.

Im deutschen Recht ist die Pflicht zur Abgabe einer Entsendemeldung insbesondere in § 16 Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns (Mindestlohngesetz – MiLoG), § 18 AEntG, § 17b

Gesetz zur Regelung der Arbeitnehmerüberlassung (Arbeitnehmerüberlassungsgesetz – AÜG) sowie verschiedenen Verordnungen geregelt. Danach hat ein Arbeitgeber mit Sitz im Ausland vor Beginn des Einsatzes seiner Beschäftigten in Deutschland eine Meldung über die Entsendung in deutscher Sprache an die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) der Zollverwaltung abzugeben. Sie umfasst die in Tabelle 2 dargestellten Angaben.

Tabelle 2: In der Entsendemeldung erfasste Daten bei Entsendungen nach Deutschland

Art der Angaben	Erfasste Daten nach aktueller Rechtslage
Angaben zum entsendenden Unternehmen	Familiennamen, Vorname
	Adresse
	Rechtsform
	Name, Geburtsdatum und Anschrift der verantwortlichen Ansprechperson im Inland
Angaben zur entsandten beschäftigten Person	Familiennamen, Vorname
	Geburtsdatum
Angaben zur Tätigkeit im Zielland	Branche
	Ort der Beschäftigung
	Datum des Arbeitsbeginns und geplante Dauer der Entsendung
	Ort im Inland, an dem die bereitzuhaltenden Nachweisdokumente hinterlegt sind

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von § 16 MiLoG und § 18 AEntG.

Die in Tabelle 2 aufgeführten Daten, die in der Entsendemeldung für Entsendungen nach Deutschland anzugeben sind, sollen mit dem geplanten Gesetz zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung erweitert werden. So müssen künftig auch die Staatsangehörigkeit und Kontaktdaten der entsandten Person erfasst werden, die genaue Tätigkeit oder Position, die die Person im Zielland ausführt sowie Name und Adresse des Auftraggebers im Zielland (Deutscher Bundestag 2025).

Grundsätzlich besteht die Pflicht zur Abgabe der Entsendemeldung nur, wenn dies ausdrücklich gesetzlich geregelt ist. Die Pflicht zur Abgabe einer Entsendemeldung nach dem MiLoG besteht für die nach § 2a Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit und illegalen Beschäftigung (Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz – SchwarzArbG) geregelten Risikobranchen, wie etwa das Baugewerbe, die Fleischwirtschaft, das Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe oder das Speditions-, Transport- und damit verbundene Logistikgewerbe. Bei Erreichen bestimmter Lohngrenzen kann die Meldung entbehrlich sein (§ 1 Mindestlohndokumentationspflichtenverordnung). Für das AEntG erstreckt sich die Meldepflicht auf die Branchen im Geltungsbereich eines allgemeinverbindlichen Tarifvertrags nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 AEntG oder einer Rechtsverordnung nach § 7 oder 7a AEntG. Dies sind derzeit etwa Bauhauptgewerbe, Gebäudereinigung und Pflegedienstleistungen, Bodenabfertigungsdienste an deutschen Verkehrsflughäfen, Dachdecker- und Elektrohandwerk, Maler- und Lackiererhandwerk, Gerüstbauerhandwerk sowie Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen. Eine Meldepflicht besteht zudem für die grenzüberschreitende Arbeitnehmerüberlassung, wenn eine Rechtsverordnung nach § 3a AÜG auf das Arbeitsverhältnis Anwendung findet. Sofern die Meldepflicht auf Grundlage mehrerer Rechtsgrundlagen besteht, ist die Abgabe einer Entsendemeldung ausreichend.

Für Entsendungen nach Deutschland erfolgt die Entsendemeldung elektronisch über das Meldeportal-Mindestlohn (<https://www.meldeportal-mindestlohn.de>). Arbeitgeber, die Arbeitnehmer*innen nach Deutschland entsenden wollen, müssen dort ein Benutzerkonto anlegen

und die erforderlichen Angaben einreichen. Eine fehlende, falsche oder veraltete Entsendemeldung kann eine Ordnungswidrigkeit darstellen, die mit einem Bußgeld von bis zu 30.000 Euro belegt werden kann (§ 21 Abs. 1 Nr. 4 und 5 MiLoG, § 23 Abs. 1 Nr. 5 und 6 AEntG und § 16 Abs. 1 Nr. 14 und 15 AÜG).

In Frankreich werden die einschlägigen europarechtlichen Vorgaben im Arbeitsgesetz („Code du travail“), insbesondere den Artikeln L. 1262-1 ff., geregelt. Die Meldung einer Entsendung von Arbeitnehmer*innen nach Frankreich muss ebenfalls vor Beginn der Tätigkeit erfolgen („déclaration préalable de détachement“). Die zuständige Meldebehörde ist die französische Arbeitsaufsicht („inspection du travail“). Die Meldung ist digital über die Plattform SIPSI („Système de Notification et de Déclaration des Travailleurs Détachés“) abzugeben. Sofern eine grenzüberschreitende Tätigkeit im Interesse und auf eigene Rechnung des Arbeitgebers erfolgt („détachement pour compte propre“), kann seit 2020 eine Entsendemeldung entfallen (Art. R1263-2-1 Code du Travail). Dies betrifft z. B. Schulungen oder Wartungsarbeiten eigener Maschinen, bei denen der/die Arbeitnehmer*in nicht unter der Leitung des Unternehmens im aufnehmenden Staat steht. Ein Meldeversäumnis bei Entsendung nach Frankreich kann mit Geldbußen in Höhe von bis zu 4.000 Euro pro Arbeitnehmer*in, bei Wiederholung mit bis zu 8.000 Euro, jedoch maximal 500.000 Euro geahndet werden (L. 1264-3 Code du Travail).

In Polen besteht eine vergleichbare Verpflichtung. Die zentrale Rechtsgrundlage bildet das Gesetz vom 10. Juni 2016 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen („Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług“), mit dem die Entsenderichtlinie im polnischen Recht umgesetzt wird. Spätestens am Tag des Arbeitsbeginns muss eine Entsendemeldung an die Polnische Arbeitsinspektion („Państwowa Inspekcja Pracy“ – PIP) übermittelt werden. Die Meldung erfolgt über das Online-Portal der Sozialversicherungsanstalt („Zakład Ubezpieczeń Społecznych“ – ZUS). Bei einem Meldeversäumnis kann ein Bußgeld in Höhe von 1.000 bis 30.000 PLN (rund 240 bis 7.100 Euro) erhoben werden (Art. 26 Gesetz vom 10. Juni 2016, s. a. PIP 2025b).

Eine besondere Regelung gilt seit 2022 für Entsendungen im Straßenverkehrssektor. Mit der Umsetzung der sog. Straßenverkehrsrichtlinie Richtlinie (EU) 2020/1057 wurde ein europaweit einheitliches Meldeportal im Rahmen des Binnenmarkt-Informationssystems („Internal Market Information System“ – IMI) eingeführt (s. zu IMI das folgende Kapitel 3.4.2). Über dieses Portal müssen Unternehmen mit Sitz in der EU oder dem EWR, die Kraftfahrer*innen für die Durchführung von Güter- oder Personenbeförderungen entsenden, ihre Entsendemeldungen grundsätzlich zentral elektronisch abgeben (<https://www.postingdeclaration.eu/>). Die Richtlinie (EU) 2020/1057 enthält neben den ergänzenden entsenderechtlichen Regelungen für den Straßenverkehr auch konkrete Vorgaben zum Inhalt der Entsendemeldung.

3.4 Bestehende Verfahren des grenzüberschreitenden Datenaustauschs

3.4.1 Elektronischer Austausch von Sozialversicherungsdaten (EESSI)

Um den grenzüberschreitenden Datenaustausch zwischen Sozialversicherungsträgern zu erleichtern, wurde der Elektronische Austausch von Sozialversicherungsdaten („Electronic Exchange of Social Security Information“ – EESSI) als zentrales digitales Kommunikationssystem für den Bereich der Koordinierung der sozialen Sicherheit eingeführt. Die rechtliche Grundlage für die Entwicklung eines solchen elektronischen Datenaustauschs findet sich in den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009.

Mithilfe des EESSI sollen die zuvor papierbasierten Verwaltungsverfahren, insbesondere auch die Übermittlung der A1-Bescheinigung, durch elektronische Dokumente ersetzt werden. Für die

Übermittlung relevanter Dokumente wurden zunächst sogenannte Geschäftsprozesse („Business Use Cases“ – BUCs) definiert, also Anlässe für den Austausch von Informationen. Insgesamt gibt es derzeit 99 solcher BUCs, denen jeweils bestimmte Formblätter als strukturierte elektronische Dokumente („Structured Electronic Documents“ – SEDs) zugeordnet sind (Kärcher & Walser 2023, S. 40 f.). Sie decken unterschiedliche Sachverhalte innerhalb der sich aus Art. 3 VO (EG) Nr. 883/2004 ergebenden Sozialversicherungszweige, insbesondere Krankheit, Mutterschaft, Arbeitsunfall, Invalidität, Alter, Hinterbliebene, Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen, ab.

Da es sich bei EESSI um ein dezentrales IT-System handelt, müssen die Mitgliedstaaten selbst nationale Zugangsstellen („National Access Points“ – NAP) einrichten und die Bereitschaft zum Senden und Empfangen von BUCs („EESSI-ready“) melden. Der Zugriff auf das System erfolgt auf Ebene der Mitgliedstaaten über die jeweiligen nationalen Implementierungen (Europäische Kommission 2025a; Zwinger 2024, S. 172 f.). Deutschland verfügt derzeit über fünf NAP, eine davon bei der Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV), die eine zentrale Datei über A1-Bescheinigungen führt (DSRV 2025).

Das EESSI-System für den elektronischen Austausch von Sozialversicherungsdaten wurde seit 2017 schrittweise eingeführt. Seine Nutzung ist nach Art. 4 (2) VO (EG) Nr. 987/2009 für alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die EWR-Staaten sowie die Schweiz verpflichtend. Die vollständige technische Umsetzung erfolgt jedoch stufenweise je Geschäftsprozess: Ein BUC wird erst dann verbindlich, wenn mindestens 80 % der Mitgliedstaaten dafür „EESSI-ready“ sind. Für die übrigen Staaten gilt dann eine sechsmonatige Übergangsfrist zur Einrichtung des BUC. Seither erfolgt der grenzüberschreitende Austausch von Sozialversicherungsinformationen grundsätzlich über das EESSI, wobei einzelne Mitgliedstaaten für bestimmte BUCs noch Übergangsverfahren nutzen dürfen, solange die technische Integration nicht vollständig abgeschlossen ist.

Die Kommunikation erfolgt über ein von der Europäischen Kommission betriebenes sicheres Netzwerk. Die technischen Anforderungen, Formate und Sicherheitsstandards für den Datenaustausch sind einheitlich geregelt. Einen Zugriff auf die Daten haben ausschließlich die Sozialversicherungsträger der Mitgliedstaaten. Ein Zugriff auf Daten in Echtzeit bietet das EESSI-System nicht.

3.4.2 Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)

Für den grenzüberschreitenden Austausch zwischen den für die Durchsetzung des Entsenderechts zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten wird das sog. Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) genutzt (Art. 21 RL 2014/67/EU). Dieses Online-Tool wurde von der Europäischen Kommission entwickelt, um die notwendige europaweite Verwaltungsvorgänge zur wirksamen Umsetzung von Binnenmarktvorschriften wie z. B. der Personenfreizügigkeit oder Waren- und Dienstleistungsfreiheit zu erleichtern (EK o. J.). Das elektronisches Kommunikations- und Kooperationsystem ermöglicht den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten den sicheren Austausch personenbezogener und administrativer Daten über eine gemeinsame technische Infrastruktur. Zentrale Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarkt-Informationssystems.

IMI ermöglicht die elektronische Übermittlung von standardisierten Anfragen, Antworten und Dokumenten über eine geschützte Verbindung und verwendet vorgegebene Kommunikationsmodule, die für jeden Rechtsbereich angepasst werden. Das System unterstützt verschiedene Rechtsbereiche, darunter die Anerkennung beruflicher Qualifikationen, den Dienstleistungsverkehr, die öffentliche Auftragsvergabe sowie die Entsendung von Arbeitnehmer*innen.

Im Rahmen der Arbeitnehmerentsendung wird das Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) vor allem für den sicheren elektronischen Informationsaustausch und die Amtshilfe zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten genutzt, insbesondere bei Verwaltungszusammenarbeit und Auskunftersuchen gemäß Art. 6 der RL 2014/67/EU. Zusätzlich wurde eine auf IMI basierende Schnittstelle zur europaweit einheitlichen digitalen Erfassung von Entsendemeldungen im Straßenverkehrssektor geschaffen (<https://www.postingdeclaration.eu/landing>). Dieses „Posting Declaration Portal“ ersetzt seit Februar 2022 die nationalen Meldeportale für entsandte Kraftfahrer*innen im Straßenverkehrssektor und ist nach Art. 1 Abs. 11 der Richtlinie (EU) 2020/1057 für alle Mitgliedstaaten verpflichtend anzuwenden.

Anders als beim EESSI liegt beim IMI-System die technische Verantwortung vollständig bei der Europäischen Kommission. Die Einrichtung nationaler Schnittstellen ist nicht notwendig. Der Zugang erfolgt unmittelbar webbasiert über das IMI-Portal (https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_de.htm).

Abgesehen von dem Posting Declaration Portal, das durch Arbeitgeber genutzt werden kann, ist auch das IMI-System nur für den behördeninternen Zugriff ausgerichtet. Zugriff auf das IMI-System haben ausschließlich von den Mitgliedstaaten benannte zuständige Behörden und Kontaktstellen, deren Datenverarbeitung in einem gemeinsamen Verzeichnis der IMI-Stellen dokumentiert ist.

4. Ergebnisse zur Kontrolle von Arbeitsbedingungen und Sozialvorschriften

4.1 Deutschland

4.1.1 Zuständigkeit und Aufbau der Kontrollbehörden

Für die Durchsetzung des Entsenderechts sind in Deutschland je nach Rechtsgebiet unterschiedliche Behörden zuständig. An erster Stelle ist hierbei die Zollverwaltung zu nennen, die die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen nach MiLoG, AEntG und AÜG kontrolliert und Prüfungen von Dokumenten vornimmt. Darüber hinaus sind die Arbeitsschutzbehörden der Länder für die Durchsetzung der Arbeitsbedingungen in Bezug auf Gesundheit und Sicherheit verantwortlich. Die Bundesagentur für Arbeit prüft die Zulässigkeit einer Beschäftigung und ist unter anderem für Genehmigungen für Zeitarbeit und Arbeitserlaubnisse bei Werkvertragsentsendungen aus Drittstaaten zuständig. Darüber hinaus prüfen die Träger der Rentenversicherung bei den Arbeitgebern, ob diese ihre Meldepflichten und ihre sonstigen Pflichten im Zusammenhang mit den Sozialversicherungsbeiträgen erfüllen. Auch für den Betriebsprüfdienst der Rentenversicherungsträger stellt sich daher die Aufgabe festzustellen, ob im Einzelfall eine Entsendung vorliegt oder der bzw. die Arbeitnehmer*in in Deutschland sozialversicherungspflichtig ist.

Als oberste Bundesbehörde hat das Bundesministerium der Finanzen (BMF) die Aufsicht über die Zollverwaltung. Die Generalzolldirektion (GZD) ist für die operative Steuerung der Zollverwaltung zuständig. Bezogen auf die FKS liegen die folgenden Aufgaben und Zuständigkeiten bei der GZD:

- Steuerung und Koordinierung der Aufgabenwahrnehmung der Hauptzollämter,
- Ausübung der Rechts- und Fachaufsicht,
- Umsetzung der politischen und strategischen Ziele des BMF,
- durch das Gesetz und im Verwaltungswege übertragene Aufgaben.

Die örtliche Ebene der Zollverwaltung bilden die 41 Hauptzollämter (HZÄ). In jedem HZA ist die Finanzkontrolle Schwarzarbeit (FKS) als Sachgebiet E und Teil des Sachgebiets F vertreten. Das Sachgebiet E ist in drei Arbeitsgebiete gegliedert. Das Arbeitsgebiet 1 ist zuständig für Prüfungen und Präventionsaufgaben sowie aus Prüfungen resultierende kleinere Ermittlungsverfahren. Das Arbeitsgebiet 2 führt Ermittlungen durch mit Ausnahme der im Arbeitsgebiet 3 angesiedelten Ermittlungsverfahren aus dem Bereich der Organisierten Kriminalität oder Schweren strukturellen Kriminalität (SsK, vormals Organisierte Formen der Schwarzarbeit). Des Weiteren ist das Arbeitsgebiet 3 auch für die Prüfungs- und Einsatzunterstützung zuständig. Sachgebiet F ist für die Ahndung zuständig.

Die FKS hat einen umfangreichen Aufgabenkatalog, der sich aus dem § 2 Abs. 1 SchwarzArbG ergibt. Die Prüffelder der FKS beinhalten u. a. die Prüfung der Einhaltung der Arbeitsbedingungen nach dem MiLoG, dem AEntG und dem AÜG sowie die Prüfung der sich aus einem Aufenthaltstitel ergebenden Erlaubnisse und Beschränkungen von Erwerbstätigkeiten durch Ausländer*innen sowie das korrekte Abführen von Sozialversicherungsbeiträgen. Ferner gehört auch die Durchführung von Ermittlungsverfahren zu den Aufgaben der FKS, die eingeleitet werden, sobald ein Anfangsverdacht auf eine entsprechende Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit besteht.

4.1.2 Typische Konstellationen der Arbeitnehmerentsendung

Nach vorliegenden Zahlen ist Deutschland im Bereich der Arbeitnehmerentsendung das Hauptempfängerland in der EU. In den Entsendemeldungen wurden für das Jahr 2023 mehr als 1,4 Millionen Entsendevorgänge nach Deutschland registriert. Mit weitem Abstand folgen Frankreich, Belgien und Österreich (De Wispelaere et al. 2025, S. 10). Dabei ist zu berücksichtigen, dass nur in den durch § 18 AentG, § 16 MiLoG sowie § 17b AÜG geregelten Fällen eine Entsendemeldung abgegeben werden muss.

Nach einer Abschätzung beträgt der Anteil der nach Deutschland entsandten an allen in Deutschland beschäftigten Personen 1,2 % (ebd., S. 38). Nach den A1-Bescheinigungen, die (u. a.) die sozialrechtliche Entsendung betreffen, werden weitaus die meisten nach Deutschland entsandten Personen aus Polen entsandt bzw. sind hier im Rahmen der Mehrfachbeschäftigung tätig. Insgesamt handelt es sich dabei um 784.000 Personen. Mit großem Abstand folgen Spanien, Österreich, Slowenien, die Slowakei und Tschechien mit jeweils über 100.000 Personen (Boockmann et al. 2025).

Von den ca. 1,4 Millionen Entsendevorgängen entfällt die große Mehrheit (ca. 926.000) auf die Bauwirtschaft, ca. 136.000 auf die Transport- und Lagerbranche⁴, ansonsten streuen die Entsendevorgänge weit über die Wirtschaftszweige (De Wispelaere et al. 2025, S. 55). Die Praxis der Prüfung von Entsendevorgängen ist daher nach den Erkenntnissen aus den Expert*innengesprächen durch die beiden Schwerpunktbereiche Bau und Transport geprägt. In der Regel erfolgt eine Befragung der arbeitend angetroffenen Personen auf einer Baustelle oder im Rahmen einer Standkontrolle im Straßenverkehr.

Die dabei vorgefundenen Konstellationen fallen nach Auskunft der Interviewpersonen sehr unterschiedlich aus. Für die FKS stellt sich zunächst immer die Frage, ob das entsendende Unternehmen auch tatsächlich im Heimatland eine wirtschaftliche Aktivität entfaltet oder ob es sich nur um eine „Briefkastenfirma“ oder ein „Anwerbebüro“ handelt. Die Prüfung derartiger Sachverhalte wird insbesondere dann komplex, wenn lange Subunternehmerketten bestehen. Insgesamt stellt sich in den Prüfungen jedoch nur selten heraus, dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine Entsendung nicht bestehen. Nur ausnahmsweise werden den Interviewpersonen zufolge Scheinfirmen oder gefälschte A1-Bescheinigungen aufgedeckt. In den sich anschließenden Ermittlungen werden die in der Prüfung aufgenommenen Informationen durch Abfragen in Datenbanken verdichtet und weitergehend ermittelt.

In den Interviews wurde auch angesprochen, dass viele entsandte Arbeitnehmer*innen über das Werkvertragsverfahren⁵ nach Deutschland kommen. Diese werden anhand der Unterlagen vollständig geprüft. Dies betrifft jedoch Drittstaatenangehörige und steht daher nicht im Zusammenhang zu den Themen der vorliegenden Studie.

4.1.3 Vorgehensweisen bei der Kontrolle

Die Prüfung, ob bei im Rahmen einer Arbeitnehmerentsendung angetroffenen Arbeitnehmer*innen alle damit einhergehenden Pflichten eingehalten wurden, ist eine zentrale Aufgabe der FKS. Solche Prüfungen erfolgen risikoorientiert. Dabei werden sowohl anlasslose Prüfungen bzw. Spontanprüfungen als auch hinweisbezogene Prüfungen durchgeführt. Im letzten Fall können

⁴ Die Zahl der Entsendungen in der Transport- und Lagerbranche ist jedoch mit Vorsicht zu interpretieren, weil die Entsendemeldungen im Bereich Güter- und Personenbeförderung über IMI erfolgen, so dass die hier zugrunde liegenden Angaben aus den EU-Mitgliedstaaten nicht zuverlässig sein dürften.

⁵ <https://www.arbeitsagentur.de/unternehmen/fachkraefte-ausland/werkvertragsverfahren>

Hinweise von Arbeitnehmer*innen, Dritten, beteiligten Firmen oder Kontrollmitteilungen anderer Behörden Anlass für Prüfungen sein. Die operative Steuerung der Prüfungen wird in der Regel durch die HZÄ selbst vorgenommen. Darüber hinaus finden mehrmals im Jahr regionale und bundesweite Schwerpunktprüfungen statt, deren Prüffelder durch die GZD vorgegeben werden.

Durch die FKS durchgeführte Prüfungen nach dem SchwarzArbG verfolgen einen ganzheitlichen Prüfungsansatz. Dabei wird grundsätzlich allen im konkreten Einzelfall in Frage kommenden Prüfaufträgen nach § 2 SchwarzArbG nachgegangen. Im Fokus der Prüfung nach dem SchwarzArbG stehen das jeweilige Beschäftigungsverhältnis und die damit zusammenhängenden Pflichten des Arbeitgebers, aber auch des Arbeitnehmers. Prüfungen der Beschäftigungsverhältnisse – auch der grenzüberschreitend tätigen Arbeitnehmer*innen – erfolgen auf Grundlage der in den §§ 2a ff. SchwarzArbG genannten Prüfbefugnisse sowie Duldungs- und Mitwirkungspflichten. In der Praxis wird im Rahmen der Vorbereitung auf eine Prüfung eine Prüfstrategie festgelegt. Dabei wird auch berücksichtigt, ob mit entsandten Arbeitnehmer*innen zu rechnen ist, was insbesondere auf Baustellen der Fall ist.

Prüfungen beginnen den Interviewpersonen zufolge in der Regel mit der Identifikation der angetroffenen Personen durch Ausweise oder andere persönliche Dokumente und der Erfassung von Daten zur Person der Arbeitnehmer*in und zum Beschäftigungsverhältnis. Wenn ein ausländischer Arbeitgebersitz festgestellt wird, dann wird auch die Entsendung geprüft. Dabei werden die durch den oder die Arbeitnehmer*in mitgeführten Dokumente eingesehen, insbesondere die A1-Bescheinigungen. Eine Pflicht zur Mitführung der A1-Bescheinigung existiert jedoch nicht. Für den Fall einer Entsendung besteht in den nach § 16 MiLoG, § 18 AEntG und § 17b AÜG geregelten Fällen eine Pflicht des Arbeitgebers zur Übermittlung einer Entsendemeldung über das Meldeportal Mindestlohn bzw. bei grenzüberschreitend tätigen Kraftfahrer*innen über das IMI. Die Entsendemeldungen können genutzt werden, um gezielt Entsendesachverhalte zu prüfen (s. Abschnitt 4.1.4).

Als Hilfsmittel wird durch die FKS-Prüfer*innen ein Personenerfassungsbogen verwendet, der im Verlauf der Prüfung ausgefüllt wird. Neben den Angaben zur Person und zum Beschäftigungsverhältnis (Beginn der Beschäftigung, Arbeitgeber, Arbeitsbedingungen wie Arbeitszeiten, Pausenzeiten, Urlaubsanspruch, Vergütung, etc.) werden auch die ggfs. bestehenden Regelungen der jeweiligen Branche berücksichtigt (z. B. allgemeinverbindliche Tarifverträge). Ein weiterer Themenblock beschäftigt sich mit einem möglichen Leistungsbezug in der Bundesrepublik Deutschland, was jedoch bei entsandten Arbeitnehmer*innen kaum jemals relevant ist. Wenn es sich bei den befragten Personen um Staatsangehörige von Nicht-EU-Staaten handelt, werden noch Daten zur aufenthaltsrechtlichen Situation erfasst. Der Personenerfassungsbogen wird derzeit noch auf Papier ausgefüllt. Eine digitale bzw. appbasierte Version befindet sich nach Auskunft durch die Interviewten derzeit in der Pilotierung.

Viele der bei einer Entsendung relevanten Sachverhalte verlangen neben der Personenbefragung eine Prüfung von Arbeitsverträgen oder Geschäftsunterlagen, weil sie bei der Kontrolle, z. B. auf der Baustelle, nicht zur Verfügung stehen. Im Nachgang zu einer Personenüberprüfung werden daher Stundenaufzeichnungen, Lohnabrechnungen, Urlaubskarteien und andere Dokumente geprüft, um die Arbeitsbedingungen überprüfen zu können. Dabei werden die für die jeweilige Branche geltenden Regelungen berücksichtigt, also insbesondere die Bestimmungen der allgemeinverbindlichen Tarifverträge oder Rechtsverordnungen gemäß AEntG.

Wirkt der betroffene Arbeitgeber entgegen seiner Verpflichtung aus § 5 SchwarzArbG im Rahmen der Prüfung nicht oder nicht vollständig mit bzw. bestehen Zweifel an den vorgelegten Unterlagen, besteht für die FKS – bezogen auf die Arbeitgeber mit Sitz im Ausland – neben dem Bußgeldverfahren und dem Zwangsgeld auch die Möglichkeit, die Behörden im Niederlassungsmitgliedstaat um

Amtshilfe zu bitten. Für die Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingungen besteht die Möglichkeit, die entsprechenden Ersuchen auf Grundlage der Entsende- und der Durchsetzungsrichtlinie sowie der IMI-Verordnung (s. dazu Abschnitt 3.2) webbasiert über das sogenannte Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) an die zuständigen Behörden im Ausland zu übersenden.

4.1.4 Zugriff auf Daten im Rahmen von Kontrollen

Auf eine Reihe von Daten können die Prüfbehörden in Deutschland, also die FKS, bereits digital zugreifen.⁶ Im Kontext der Entsendung gilt dies insbesondere für die A1-Bescheinigungen und Entsendemeldungen. Die Datenstelle der Rentenversicherung in Würzburg (DSRV) führt eine zentrale Datei, in der die A1-Bescheinigungen für nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer*innen/Selbstständige sowie Arbeitnehmer*innen/ Selbstständige, die im Rahmen einer Mehrfachbeschäftigung tätig sind, erfasst werden (sog. A1-Datei). Rechtsgrundlage hierfür ist § 150 SGB VI, der die Dateisysteme bei der DSRV regelt; dort sind auch die einzelnen Merkmale aufgeführt, die zur Prüfung von entsandten Arbeitnehmer*innen gespeichert werden dürfen. Die Informationen werden von den ausländischen Behörden elektronisch über das EESSI-System an die DSRV übermittelt. Dies geschieht nach Aussagen aus den Expert*innengesprächen meistens zeitnah, dennoch weist die A1-Datei mit Bezug auf einige EU-Mitgliedstaaten unplausibel niedrige Fallzahlen auf, so dass hier von einer Untererfassung ausgegangen werden muss. Die FKS hat einen Zugriff auf die A1-Datei und kann damit prüfen, ob die Informationen, die im Rahmen von Befragungen gewonnen wurden, korrekt sind. Die Zahl der Anfragen liegt nach Aussagen aus den Expert*innengesprächen bei mehreren Tausend im Monat.

Der Zugriff auf die A1-Datei der DSRV erfolgt online und ist auch während der Vor-Ort-Prüfungen möglich. Den Prüfenden stehen den Interviewpersonen zufolge dafür in der Regel entsprechend ausgestattete Dienstfahrzeuge zur Verfügung. Daher besteht in den meisten Fällen die Möglichkeit, im Außendienst diese Daten direkt vor Ort abzufragen und abzuklären. In den Fällen, in denen A1-Bescheinigungen vorgelegt, aber im Datenbestand der DSRV nicht aufgefunden werden, bestehen für einige Länder webbasierte Abfragemöglichkeiten bei den zuständigen Behörden im Ausland, beispielsweise für Polen⁷ und Portugal⁸.

Die Entsendemeldungen für nach Deutschland entsandte Personen werden durch die ausländischen Arbeitgeber im Meldeportal-Mindestlohn abgegeben. Für den Straßengüterverkehr sowie die Personenbeförderung für Kraftverkehrsunternehmen erfolgt die Abgabe der Entsendemeldungen in der Regel über das IMI. Die hier erhobenen Daten stehen den Prüfenden bei der FKS ebenfalls für Abfragen zur Verfügung.

Im Verlauf der Prüfung kann es erforderlich sein, die gewonnenen Informationen mit den Informationen abzugleichen, die bei anderen Behörden bzw. Stellen vorliegen. Im nationalen Bereich besteht daher ein großes Netz an Zusammenarbeitsbehörden (§ 2 Abs. 4 SchwarzArbG). Das IT-Verfahren DazZ-BA 2 ermöglicht es beispielsweise der FKS auf Grundlage des § 6 SchwarzArbG, bestimmte Daten der Datenbanken der Bundesagentur für Arbeit einzusehen. Ebenso besteht die Möglichkeit, auf Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) zurückzugreifen. Ferner besteht die

⁶ Im Referentenentwurf des „Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung“ ist darüber hinaus vorgesehen, dass eine Zentralstelle in der GZD künftig zu Zwecken der Risikoanalyse über ein Operatives Informations- und Datenanalysesystem (OIDA) künftig auf Daten der Finanzbehörden, der Rentenversicherung und weitere im Entwurf genannte Daten zurückgreifen kann.

⁷ <https://lang.zus.pl/en/about-zus/a1-certificate-authenticity-confirmation-service>

⁸ <https://work-supply.com/how-to-verify-the-legitimacy-a1-certificate-is-legit/>

Möglichkeit, über die Informationszentrale für steuerliche Auslandsbeziehungen (IZA), Abfragen über Auslandsverhältnisse zu stellen.

Die Zollverwaltung kann auf Grundlage von Art. 76 Abs. 2 VO (EG) Nr. 883/2004 sozialversicherungsrechtliche Auskunftersuchen an die zuständigen Behörden im europäischen Ausland stellen, um weitere Informationen zur sozialversicherungsrechtlichen Entsendung einzuholen. Dies gilt unter anderem zur Klärung der Entsendefähigkeit eines Unternehmens. Daneben können über das IMI-Portal Auskünfte zur Prüfung der ordnungsgemäßen arbeitsrechtlichen Entsendung gewonnen werden. Die entsprechenden Auskunftersuchen können über das Portal vorgenommen werden und die Rückmeldung erfolgt ebenfalls digital, was von den Interviewpersonen positiv hervorgehoben wird.

Insgesamt stehen der FKS also umfangreiche Möglichkeiten der Informationsgewinnung zur Verfügung. Während der Zugriff auf die A1-Datei der DSRV und auf die Entsendemeldungen im Rahmen von Prüfungen routinemäßig erfolgt, sind die Auskunftersuchen an Zusammenarbeitsbehörden und ausländische Stellen eher selten. Im Fall der Anfragen an ausländische Behörden wird von den Interviewpersonen als Grund die teilweise langen (mehrere Monate währenden) Bearbeitungszeiten als Grund genannt.

4.1.5 Einschätzung zur Wirksamkeit von Kontrollen

Zur Wirksamkeit der Prüfungen von entsandten Arbeitnehmer*innen bzw. ihren Arbeitgebern liegen keine aussagekräftigen Ergebnisse vor. In der Zollstatistik werden die Prüfungsergebnisse (z. B. eingeleitete Ermittlungsverfahren) nicht getrennt nach Entsendefällen und anderen Verdachtsfällen dargestellt. Auf Grundlage der Interviews mit den HZÄ lassen sich ebenfalls keine allgemeingültigen Aussagen über Wirkungen treffen.

Bei allen Prüfungen – unabhängig davon, ob es sich um entsandte Arbeitnehmer*innen handelt – bestehen den Interviews zufolge ähnliche Herausforderungen. Dies betrifft erstens die Frage, welche Personen von welchem Arbeitgeber zur Erbringung einer Werk- oder Dienstleistung eingesetzt werden, zweitens auf welcher Grundlage die Beschäftigung erfolgt (Abgrenzung von Entsendung zur Arbeitnehmerüberlassung bzw. wer ist ggf. faktischer Arbeitgeber), drittens die Abgrenzung der abhängigen Beschäftigung zur (Schein-)Selbständigkeit, viertens die Feststellung der konkreten Art und des tatsächlichen Umfangs einer Beschäftigung bis hin zu der Frage, ob den Rechnungen überhaupt eine Leistung des vermeintlich abrechnenden Unternehmens zugrunde liegt oder aber eine „Scheinrechnung“ vorliegt, durch die eine geschäftliche Tätigkeit nur vorgetäuscht wird. Die Komplexität dieser unterschiedlichen Sachverhalte erschwert es, eine Einschätzung zur Wirksamkeit der Kontrollen bzw. zur Dunkelziffer der nicht beanstandeten Fälle gesetzeswidriger Entsendung zu gewinnen.

Nach der Einschätzung einer befragten Person ist der Anteil der Prüfungen, bei denen sich letztendlich herausstellt, dass es die Firma gar nicht gibt oder dass die beschäftigte Person im Heimatland nicht versichert ist, gering. Solche Begehungsformen seien bei Prüfungen eher die Ausnahmefälle, häufiger gehe es um Regelverstöße beim Mindestlohn oder der Arbeitszeitdokumentation.

4.1.6 Hindernde und limitierende Faktoren

Im Hinblick auf die Prüfung entsandter Arbeitnehmer*innen werden in den Interviews eine Reihe von Hindernissen genannt, die die Prüfung und damit die Aufdeckung illegaler Aktivitäten im Bereich der Entsendung erschweren.

Ein Hindernis könnte zunächst die fehlende Fälschungssicherheit der A1-Bescheinigung sein. Die bei Vor-Ort-Prüfungen vorgelegten Bescheinigungen liegen als ausgedrucktes Blatt Papier vor und sind nach Einschätzung der Interviewten sehr leicht nachzumachen. Dies sei jedoch wegen des Zugriffs auf die A1-Daten bei der DSRV für die Kontrolle nur selten ein Problem, weil die Daten mit dem elektronischen Datenbestand abgeglichen werden können. Da auch keine Mitführungspflicht besteht, müssen der Prüfung ohnehin andere Möglichkeiten offenstehen als die Dokumentenkontrolle.

Sprachliche Hürden bei der Kommunikation werden in den Interviews als Hindernisse genannt, die den Aufwand bei Prüfungen von Entsendefällen erhöhen. Die FKS bereitet sich bei vor-Ort-Prüfungen auf entsprechende Probleme vor und bezieht bei größeren Maßnahmen entsprechende Dolmetscher*innen ein. Auch die Dokumentenprüfung kann durch sprachliche Probleme behindert werden. Grundsätzlich müssen alle Dokumente in der Amtssprache Deutsch vorgelegt werden. Häufig sind diese jedoch nach Auskunft der Interviewten schlecht übersetzt, was zusätzliche Nachfragen oder Nachforderungen notwendig macht.

Subunternehmerketten erhöhen die Komplexität der Prüfvorgänge. Die Interviewten konnten nicht allgemein festlegen, ab welcher Tiefe der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen ein kritischer Bereich erreicht ist. Nach ihren Aussagen bereiten jedoch lange Subunternehmerketten große Herausforderungen bei der Prüfung und gehen mit einem erhöhten Risiko einher, dass keine ordnungsgemäße Beschäftigung vorliegt. Darüber hinaus kann es insbesondere bei bereits abgeschlossenen Entsendezeiträumen und fehlender Entsendemeldung schwierig sein zu klären, von welchen Personen abgerechnete Werk- und Dienstleistungen tatsächlich erbracht wurden.

Die Prüfung von Arbeitsbedingungen und insbesondere von möglichen Mindestlohnverstößen ist den Befragten zufolge besonders aufwendig, da im Gegensatz zu den A1-Bescheinigungen die Prüfung bezogen auf konkrete Arbeitnehmer*innen und ihre Arbeitszeiten erfolgen muss.

Alle Befragten sehen eine Herausforderung darin, die Prüfungen in der verfügbaren Zeit und erforderlichen Tiefe durchzuführen. Qualität sei dabei das oberste Ziel. Dabei zeichnen sich Prüfungen oft durch eine große Zahl an einzelnen Prüfvorgängen aus. Mit Verweis auf eine Schwerpunktprüfung in der Bauwirtschaft wird als Praxisbeispiel durch die Interviewten erläutert, dass pro Baustelle zwischen 60 und 80 Arbeitnehmer*innen zu kontrollieren seien. Hier sei es sehr herausfordernd, im Nachgang die Sozialversicherungspflicht, die Arbeitsbedingungen und die Zulässigkeit der Entsendung für jede einzelne Person zu prüfen, weil dies die personellen Kapazitäten stark bindet. Umso wichtiger sei es deshalb, dass Unterlagen zur Einsicht bereitgehalten werden.

Ein Hindernis sind auch die teilweise bestehenden Abstimmungsprobleme mit den Behörden anderer EU-Mitgliedstaaten. Die Möglichkeit, dass die FKS und andere Stellen direkt in der A1-Datei der DSRV nach A1-Bescheinigungen zu angetroffenen Personen suchen können, ist zwar nach den Aussagen aus den Expert*innengesprächen ein großer Fortschritt gegenüber dem Papierverfahren, das bis zum Jahr 2019 galt. Dennoch liegt nach den Aussagen bei einem hohen Anteil der Anfragen keine oder noch keine A1-Bescheinigung in der A1-Datei vor. Zeitnähere Datenlieferungen seitens der ausländischen Behörden würden daher die Effektivität der Abfragen deutlich erhöhen.

Zudem wird angeführt, dass die Regelungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung, insbesondere zur Bindungswirkung einer A1-Bescheinigung, erhebliches Missbrauchspotential bergen. Zum Teil prüfen nach Ansicht der Interviewpersonen die zuständigen Träger im Niederlassungsmitgliedstaat das Vorliegen der Entsendevoraussetzungen nur unzureichend. Dennoch gilt dann die Bindungswirkung der A1-Bescheinigung. Bei der Amtshilfe zur Durchsetzung der Mindestarbeitsbedingungen und zur Aufklärung sozialversicherungsrechtlicher

Entsendesachverhalte gestaltet sich die Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedstaaten bzw. den Entsendestaaten nach den Ergebnissen der Interviews sehr unterschiedlich.

4.2 Frankreich

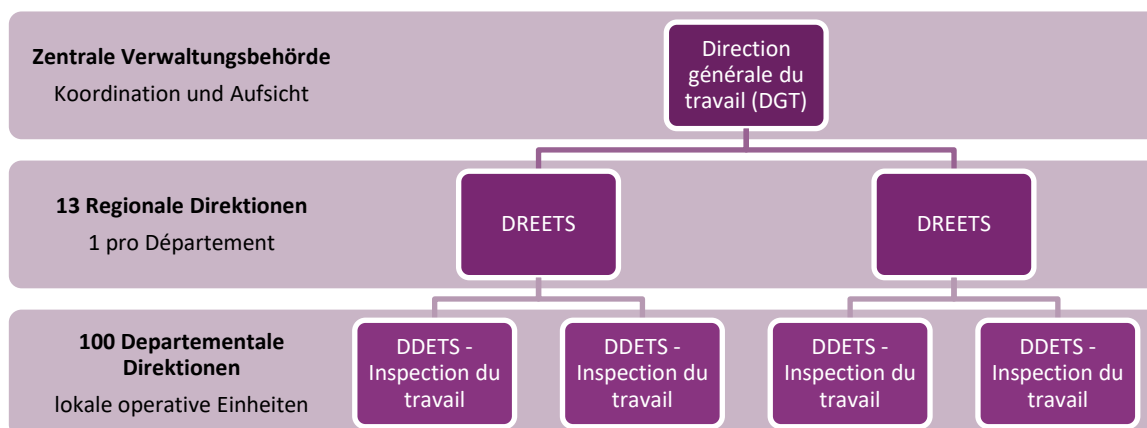
4.2.1 Zuständigkeit und Aufbau der Kontrollbehörden

In Frankreich unterteilt sich die Zuständigkeit für die Kontrolle von entsandten Arbeitnehmer*innen in eine arbeitsrechtliche sowie eine sozialversicherungsrechtliche Zuständigkeit.

Für die Überprüfung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorgaben ist die „Inpection du travail“ zuständig. Dabei handelt es sich um eine Serviceeinheit der dezentralen Dienststellen der Arbeitsaufsicht. Diese ist dem Ministerium für Arbeit und Solidarität („Ministère du Travail et des Solidarités“) unterstellt. Innerhalb des Ministeriums ist die Generaldirektion für Arbeit („Direction générale du travail“ – DGT) zuständig. Die DGT ist die zentrale Verwaltungsbehörde und gibt den Rahmen sowie die Organisation der Arbeitsaufsicht vor. Sie koordiniert und beaufsichtigt die Tätigkeit der nachgeordneten regionalen Behörden.

Diese sind auf regionaler Ebene die DREETS („Directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités“ - Regionale Direktionen für Wirtschaft, Arbeit, Beschäftigung und Solidarität). Jeder der 13 Regionen („départements“) des französischen Festlands ist eine DREETS zugeordnet. Jede Region wiederum verfügt über mehrere DDETS („Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités“ – Departementale Direktionen für Arbeit, Beschäftigung und Solidarität). Insgesamt gibt es 100 solcher DDETS in Frankreich. Sie sind die operativen Einheiten für die Ausführung der Arbeitsaufsicht. Diese wird innerhalb der DDETS durch die Serviceeinheit der „Inspection du travail“ ausgeführt (s. Abbildung 1).

Abbildung 1: Aufbau der Arbeitsaufsicht in Frankreich



Quelle: Eigene Darstellung.

Für die sozialversicherungsrechtlichen Kontrollen sind die URSSAF zuständig. Sie sind dem Ministerium für Arbeit und Solidarität sowie dem Ministerium für Wirtschaft, Finanzen und industrielle, energetische und digitale Souveränität („Ministère de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle, énergétique et numérique“) unterstellt. Ihre zentrale Aufgabe liegt in der Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen von Arbeitgebern und Selbständigen. Diese werden dann den jeweiligen Sozialversicherungszweigen zugeführt. Zugleich werden durch das URSSAF-Netz Kontrollen über die Einhaltung der nationalen und internationalen sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen durchgeführt. Ein weiterer Aufgabenbereich der URSSAF ist die Verwaltung von A1-Bescheinigungen. Die oberste nationale Verwaltungseinheit ist die „URSSAF Caisse nationale“. Diese

koordiniert und steuert des Beitragsaufkommens, verwaltet den Zahlungsfluss und entwickelt rechtliche Rahmenvorgaben für die Regionalorganisationen.

Die URSSAF und die Arbeitsinspektion arbeiten eng zusammen und führen regelmäßig gemeinsame Kontrollen durch. Der inhaltliche Fokus der Kontrollen bleibt jedoch streng nach sozialversicherungs- und arbeitsrechtlichen Angelegenheiten getrennt. So kann z. B. die Gültigkeit einer A1-Bescheinigung nicht auf Grundlage arbeitsrechtlicher Tatbestände angefochten werden.

4.2.2 Typische Konstellationen der Arbeitnehmerentsendung

Frankreich ist einer der wichtigsten Empfängerstaaten entsandter Arbeitnehmer*innen in der EU. Im Jahr 2022 wurden rund 600.000 Entsendungen nach Frankreich gemeldet. Damit ist Frankreich nach Deutschland der zweite Hauptempfängerstaat von entsandten Beschäftigten (De Wispelaere et al. 2025, S. 10). Schwerpunktbereiche für die Entsendung bilden die Bauwirtschaft, Landwirtschaft, Schiffbauindustrie, der Transportsektor, Logistik sowie Gastronomie (DGT 2023; Muñoz 2022).

Eine besondere Herausforderung bei der Kontrolle von Arbeitnehmerentsendungen stellen sog. Scheinentsendungen („artificial posting“) dar. Hier werden Beschäftigte zum Schein im Ausland angemeldet, um nationale Sozialversicherungsbeiträge einzusparen. Dies zeigt sich u. a. in einer missbräuchlichen Nutzung von A1-Bescheinigungen (Muñoz 2022). Entsprechend liegt hierauf ein besonderer Fokus bei der strategischen Ausrichtung von Kontrollen (DGT 2023).

4.2.3 Vorgehensweisen bei der Kontrolle

Die Kontrolle von entsandten Arbeitnehmer*innen, die in Frankreich tätig sind, ist Teil der regulären Prüfungen von Unternehmen und Beschäftigten. Die URSSAF unterscheidet dabei zwei Arten von Kontrollen. In regulären (nachträglichen) Prüfungen („contrôles généralistes“) wird geprüft, ob Sozialversicherungsbeiträge korrekt erhoben und abgeführt wurden. Die Prüfungen können sowohl innerhalb der Behörde als auch vor Ort stattfinden. Darüber hinaus gibt es spezielle Kontrollen zum Kampf gegen die Schwarzarbeit („contrôles de lutte contre le travail dissimulé“). Ein Schwerpunkt dieser Form von Kontrollen liegt auf ausländischen Beschäftigten und damit auch auf entsandten Arbeitnehmer*innen. Wird im Rahmen einer Kontrolle eines Unternehmens oder einzelner Beschäftigter festgestellt, dass eine Arbeitnehmerentsendung vorliegt, erfolgt eine entsprechende Prüfung, ob die einschlägigen Rechtsvorschriften korrekt angewendet wurden. Entsteht dabei ein Verdacht, dass die Entsendung nicht rechtmäßig erfolgt ist, werden gezielte Nachforschungen angestellt.

Die Prüfungen durch die URSSAF umfassen auch Entsendungen aus Frankreich in andere Mitgliedstaaten. So kann anhand von Buchprüfungen in Unternehmen kontrolliert werden, ob entsandte Arbeitnehmer*innen nach wie vor ihr rechtmäßiges Gehalt aus Frankreich beziehen und Sozialversicherungsbeiträge abgeführt werden.

Im Rahmen der arbeitsrechtlichen Kontrollen gibt es zudem gezielte Schwerpunktkontrollen, die sich u. a. auch auf die Arbeitnehmerentsendung erstrecken können.

4.2.4 Zugriff auf Daten im Rahmen von Kontrollen

Die URSSAF verfügt über eine Datenbank („Contrôle de la législation applicable de sécurité sociale“ – CLASS), in der alle A1-Bescheinigungen für aus Frankreich entsandte Personen erfasst sind. Zusätzlich werden alle über EESSI übermittelten Bescheinigungen für nach Frankreich entsandte Personen in der Datenbank gespeichert. Darüber hinaus werden in der Datenbank der URSSAF auch die Daten aus den sog. „Déclarations Sociale Nominative“ (DSN) erfasst. Dabei handelt es sich um eine

verpflichtende namensbezogene Sozialversicherungsmeldung, die alle (privaten) Arbeitgeber in Frankreich monatlich über jede beschäftigte Person abgeben müssen. Sie wird automatisch anhand der Gehaltsabrechnungen erstellt und umfasst u. a. Daten zum Beschäftigungsverhältnis, dem Gehalt, gezahlten Sozialversicherungsbeiträgen sowie Ereignissen im Zusammenhang mit den Beschäftigungszeiten, z. B. Krankheit oder Mutter-/Vaterschaft.

Mit der Datenbank CLASS ist ebenfalls die Plattform SIPSI zur Erfassung der arbeitsrechtlichen Entsendemeldungen verknüpft. Die über SIPSI eingegangenen Entsendemeldungen werden automatisch an die örtlich zuständige Arbeitsinspektion übermittelt. Mitarbeiter*innen relevanter Kontrollbehörden können im Rahmen von Prüfungen unmittelbar auf CLASS sowie auf SIPSI zugreifen.

Zukünftig sollen die beiden Datenbanken noch besser verknüpft und ausgenutzt werden, um anhand der verfügbaren Daten Kontrollen gezielter zu planen (z. B. welche Branchen sind besonders unfallgefährdet u. ä.) und um insgesamt mehr über die Arbeitnehmerentsendung zu erfahren. Hier bedarf es zuvor noch der notwendigen datenschutzrechtlichen Grundlage auf nationaler Ebene (s. a. URSSAF 2023).

Auskunfts- und Vermittlungsverfahren werden nach Möglichkeit nur in besonders schweren Fällen angestrebt. Demgegenüber findet zur Abklärung von Entsendedaten regelmäßig ein Austausch mit Behörden anderer EU-Länder statt. Amtshilfeersuchen aus anderen Mitgliedstaaten können anhand der umfangreichen nationalen Datenbestände in der Regel sehr detailliert beantwortet werden.

Im Rahmen des Dialog- und Vermittlungsverfahrens werden regelmäßig schon zu Beginn von Kontrollen die zuständigen ausländischen Behörden informiert, dass ein Unternehmen kontrolliert wird und ggf. eine Anfrage zur nachträglichen Ausstellung von A1-Bescheinigungen erfolgen wird. Die ausstellenden Behörden können dann bei Eingang eines entsprechenden Antrags eine besonders sorgfältige Prüfung der Rechtslage vornehmen.

4.2.5 Einschätzung zur Wirksamkeit von Kontrollen

Eine von allen interviewten Personen beschriebene Problematik ist der Umgang mit Konsequenzen aus erfolgten Kontrollen, bei denen ein Betrug aufgedeckt wurde. Hier fehle es an einer effektiven Handhabung und entsprechenden rechtlichen Regelungen. Wurde z. B. festgestellt, dass eine A1-Bescheinigung zu Unrecht ausgestellt wurde und Sozialversicherungsbeiträge in einem anderen Land hätten abgeführt werden müssen, ergeben sich daraus zahlreiche teils grenzüberschreitende Fragen bezüglich der Rückzahlung und Nachzahlung von Beiträgen oder dem Versicherungsstatus und der Wiederaufnahme der Versicherung für die beschäftigte Person. Hier brauche es klare rechtliche Vorgaben, damit Kontrollen auch eine über die Prüfung hinausgehende effektive Wirkung entfalten können.

4.2.6 Hindernde und limitierende Faktoren

Als wiederkehrendes Problem wurde in den Gesprächen die Schwierigkeit benannt, Arbeitnehmer*innen eindeutig zu identifizieren, insbesondere dann, wenn keine Bescheinigungen unmittelbar mitgeführt werden. Ein zusätzliches Problem sind fehlende digitale Meldungen von A1-Bescheinigungen über das EESSI-System. In Papierform mitgeführte Bescheinigungen lassen sich nicht immer unmittelbar auf ihre Echtheit überprüfen.

Als besonders limitierende Problematik wurde zudem auch in Frankreich die sehr unterschiedliche grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit den Behörden anderer Mitgliedstaaten beschrieben. Während mit einigen Ländern im Rahmen der Amtshilfe eine schnelle und verlässliche

Kommunikation möglich ist, gibt es andere Länder, wo es deutlich schwieriger ist, Rückmeldungen zu erhalten oder diese gänzlich ausbleiben.

4.3 Polen

4.3.1 Zuständigkeit und Aufbau der Kontrollbehörden

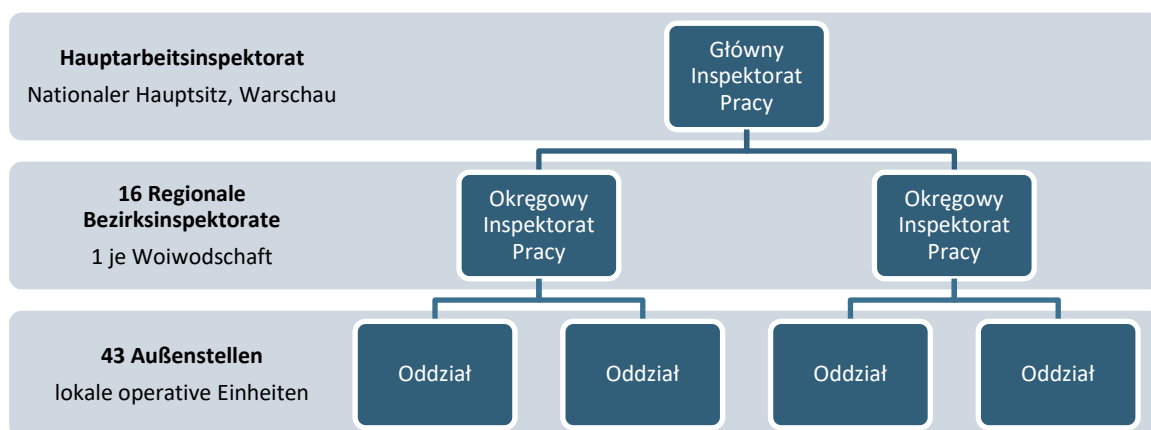
In Polen fällt die Kontrolle von Arbeitnehmerentsendung in die Zuständigkeit der Staatlichen Arbeitsaufsichtsbehörde („Państwowa Inspekcja Pracy" – PIP). Hierbei handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Aufsichtsbehörde, die keinem Ministerium, sondern unmittelbar dem polnischen Parlament (Sejm) unterstellt ist. Ihr Aufgabenbereich untergliedert sich in die Überwachung der Einhaltung des Arbeitsrechts, insbesondere Arbeitsschutz (Betriebsicherheit, Gesundheit) sowie die Legalität von Beschäftigung und anderer bezahlter Arbeit, sowohl durch polnische Staatsangehörige als auch durch Nicht-Staatsangehörige.

Die Arbeitnehmerentsendung fällt in den zweiten Aufgabenbereich der PIP, der Kontrolle der Legalität von Beschäftigungsverhältnissen. Dies umfasst Entsendungen nach Polen ebenso wie Entsendungen von Polen in andere Länder.

Das aktuelle Arbeitsprogramm 2025-2027 der PIP benennt drei zentrale Strategien, darunter eine zur Legalität von Beschäftigung, Leiharbeit und Arbeit von Ausländer*innen. Dieser umfasst auch Kampagnen u. a. zur legalen Beschäftigung von Ausländer*innen sowie Beratungs- und Präventionsprogramme für Unternehmen. Auch bei der internationalen Zusammenarbeit soll ein Schwerpunkt auf grenzüberschreitender Entsendung von Arbeitnehmer*innen und Kontrollen im internationalen Transportsektor gelegt werden (PIP 2024).

Die PIP untergliedert sich in drei Verwaltungsebenen. Auf nationaler Ebene fungiert das Hauptarbeitsinspektorat („Główny Inspektorat Pracy" – GIP) in Warschau als oberste Arbeitsaufsichtsbehörde. Sie überwacht und organisiert die Arbeit der einzelnen Bezirksarbeitsaufsichtsbehörden in ganz Polen und entwickelt z. B. Leitlinien für Kontrollen. Auf Ebene der Woiwodschaften verfügt jedes der 16 Verwaltungsbezirke über ein regionales Arbeitsinspektorat („Okręgowy Inspektorat Pracy" – OIP). Diesen wiederum sind insgesamt 43 Außenstellen („Oddział") als operative Einheiten unterstellt (s. Abbildung 2).

Abbildung 2: Aufbau der Arbeitsaufsicht in Polen (PIP)



Quelle: Eigene Darstellung

Die verschiedenen Arbeitsbereiche der PIP spiegeln sich auch auf regionaler Ebene wider. So verfügt jedes Bezirksarbeitsinspektorat (OIP) über eine Einheit zur Kontrolle der Legalität von Beschäftigung und damit auch zur Kontrolle von entsandten Arbeitnehmer*innen.

4.3.2 Typische Konstellationen der Arbeitnehmerentsendung

Besonders relevante Branchen für die Entsendung nach Polen sind das Bau- und Transportwesen. Darüber hinaus weist der Dienstleistungssektor insgesamt eine hohe Zahl ausländischer Arbeitnehmer*innen auf und steht damit ebenfalls im Fokus der Kontrollen, insbesondere mit Blick auf die Legalität von Beschäftigung (PIP 2024).

Eine der größten Herausforderungen bei der Entsendung aus Polen stellen Scheinfirmen dar. Diese führen keine tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeiten aus, sondern werden oftmals von Bürger*innen aus der Ukraine oder Weißrussland als Briefkastenfirmen in Polen gegründet, um unmittelbar Arbeitnehmer*innen in andere EU-Länder zu entsenden.

4.3.3 Vorgehensweisen bei der Kontrolle

Bei der Arbeit der PIP sind zwei Formen von Kontrollen zu unterscheiden. Zum einen werden Kontrollen von nach Polen entsandten Arbeitnehmer*innen durchgeführt. Zum anderen stellt die PIP Nachforschungen im Rahmen anlassbezogener Inspektionen zur Entsendung von Arbeitnehmer*innen aus Polen an, insbesondere veranlasst durch IMI-Anfragen von Partnerländern. Für beide Inspektionsformen gibt es Leitfäden, an denen sich die Arbeitsinspektor*innen bei ihrer Arbeit orientieren können.

Zentraler Auslöser für die Kontrolle von nach Polen entsandten Arbeitnehmer*innen sind die Entsendemeldungen. Sie werden zentral durch die PIP verwaltet und systematisch erfasst. Vom Hauptsitz der PIP (GIP, s. Abbildung 2) werden die Daten an die Bezirksinspektorate (OIP) weitergeleitet. Diese entscheiden dann, in welchen Fällen Kontrollen durchgeführt werden. Zugleich gibt es von Seiten der GIP Vorgaben mit bestimmten zu erfüllenden Quoten hinsichtlich der Kontrolle von entsandten Arbeitnehmer*innen. Kontrollen von entsandten Arbeitnehmer*innen erfolgen jedoch nicht nur gezielt, sondern auch im Rahmen anderer Inspektionen, z. B. im Zuge von Kontrollen zu Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen. Wenn sich dann vor Ort herausstellt, dass auf der Baustelle auch entsandte Arbeitnehmer*innen beschäftigt sind, erweitert sich der Prüfumfang automatisch.

Die Kontrolle von aus Polen entsandten Arbeitnehmer*innen erfolgt regelmäßig anlassbezogen im Rahmen von IMI-Anfragen. Ein weiterer Auslöser sind nach Polen zurückkehrende Arbeitnehmer*innen, die eine Beschwerde gegen den entsendenden Arbeitgeber erheben. Vor Beginn einer Kontrolle erhalten Unternehmen von der PIP ein Inspektionsauftragsschreiben („upowaznienie do przeprowadzenia kontroli“), das den Umfang und die rechtliche Grundlage der Prüfung festlegt. Damit einher geht die Aufforderung zur Bereitstellung bestimmter Informationen über das Unternehmen. Das Unternehmen muss dann die entsprechenden Daten der PIP vorlegen. Alternativ erfolgt eine Vor-Ort-Kontrolle. Wie genau die Kontrolle abläuft, ob nach Aktenlage oder durch eine Besichtigung, hängt im Wesentlichen von dem Anlass der Nachforschungen ab. Wenn es nur um bestimmte Aspekte der Einstellung oder von Arbeitsbedingungen geht, reicht in der Regel die Einsendung entsprechender Unterlagen aus. Bestehen Zweifel an der tatsächlichen Existenz einer Firma, finden Vor-Ort-Kontrollen statt.

Im Rahmen dieser Kontrollen wird geprüft, ob das Unternehmen einer tatsächlichen wirtschaftlichen Tätigkeit nachgeht oder ob es sich nur um eine Briefkastenfirma handelt. Dazu zählt unter anderem die Überprüfung, ob Büroräume sowie Verwaltungspersonal existieren, was der jährliche Umsatz ist,

inwieweit die Beschäftigten legal angestellt sind, ob das Arbeitsverhältnis bereits vor der Entsendung bestand und nach der Entsendung noch fortbesteht und ob eine Ausstellung von A1-Bescheinigungen im Vorfeld der Entsendung erfolgte.

4.3.4 Zugriff auf Daten im Rahmen von Kontrollen

Für die Entsendemeldungen gibt es eine eigene Datenbank bei der PIP („System zgłoszeń delegowania pracowników“). Darin werden die gemeldeten Entsendemeldungen zentral gespeichert und vom Hauptsitz an die Bezirksinspektorate weitervermittelt. Daraus kann abgeleitet werden, welche Unternehmen derzeit Arbeitnehmer*innen nach Polen entsandt haben, um wie viele Beschäftigte es sich handelt und wo diese eingesetzt werden.

Daten zum Arbeitsverhältnis werden im Rahmen von Kontrollen unmittelbar vom betreffenden Unternehmen erfragt. Dies umfasst z. B. Arbeitsverträge, Arbeitsgenehmigungen, Dokumente, die die Rechtmäßigkeit des Aufenthalts oder Wohnsitzes betreffen sowie Nachweise über die Arbeitszeit oder Vergütung. Diese Daten können entweder digital (per E-Mail) vom Arbeitgeber angefordert oder durch eine Einsichtnahme vor Ort geprüft werden. Allerdings kann die Bereitstellung dieser Daten längere Zeit in Anspruch nehmen.

Daten zum Unternehmen selbst, wie z. B. zum erwirtschafteten Umsatz in Polen sowie im Ausland, können über die Partnerinstitution der Nationalen Steuerverwaltung („Krajowa Administracja Skarbowa“ – KAS) angefragt werden. Informationen zur korrekten Abführung von Sozialversicherungsbeiträgen können auf Anfrage von der Sozialversicherungsanstalt (ZUS) zur Verfügung gestellt werden. Nach Aussagen aus einem Experteninterview wird ein bilateraler elektronischer Datenaustausch zwischen der PIP und der ZUS vorbereitet.

Sofern bei der Kontrolle von A1-Bescheinigungen Zweifel an deren Echtheit bestehen, kann über die PIP eine Überprüfung durch die ausstellende Behörde im Ausland angefordert werden.

4.3.5 Einschätzung zur Wirksamkeit von Kontrollen

Eine Einschätzung der Wirksamkeit von Nachforschungen im Rahmen von IMI-Anfragen aus dem Ausland ist nicht möglich, da es keine Rückmeldungen zu Ergebnissen von Kontrollen im Ausland gibt.

Bezüglich der Problematik von Scheinfirmen soll ein neues Gesetz die Möglichkeit eröffnen, Arbeitsgenehmigungen zu entziehen, wenn das Unternehmen keine tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit in Polen ausführt. Damit soll die Wirksamkeit von Kontrollen erhöht werden.

4.3.6 Hindernde und limitierende Faktoren

Ein derzeit noch limitierender Faktor ist die Notwendigkeit, für den Zugriff auf Daten anderer nationaler Behörden (ZUS oder KAS) einen formalen Antrag stellen zu müssen. Eine Gesetzesnovellierung soll hier voraussichtlich ab 2026 eine Vereinfachung von Verfahren ermöglichen und den direkten Zugriff der PIP auf die entsprechenden Datenbanken ermöglichen (PIP 2025a).

Für nach Polen entsandte Arbeitnehmer*innen ist eine zentrale Herausforderung die Feststellung des tatsächlichen Arbeitgebers. Durch ein mehrschichtiges Geflecht von Subunternehmen kann bei Kontrollen teilweise nur schwer festgestellt werden, bei welchem Unternehmen die betreffende Person tatsächlich angestellt ist.

Eine weitere Hürde bei der Nachverfolgung von Entsendungen aus Polen stellen die oben bereits beschriebenen Scheinfirmen dar sowie die sich aus vielfach überlagerten Subunternehmen ergebenden Schwierigkeiten bei der Ermittlung von Arbeitgebern.

5. Ungedeckte Datenbedarfe und vorhandene Datenbestände

Im Zentrum dieses Kapitels steht zum einen die Frage, welche Daten und Informationen die deutschen, französischen und polnischen Behörden für die Kontrolle von entsandten Arbeitnehmer*innen benötigen, um zu prüfen, ob diese Personen im Staat der Entsendung sozialversichert sind und ob die Mindestarbeitsbedingungen im Sinne des Art. 3 Abs. 1 lit. a), b), c), d) und i) der revidierten Entsenderichtlinie 96/71/EG eingehalten werden (s. dazu oben Kapitel 3.2.2). Genauer geht es um derzeit noch nicht gedeckte Datenbedarfe zu für die Entsendung relevanten Tatbeständen, die über die in Kapitel 4 bereits geschilderten Verfahren des Datenzugriffs und andere Informationsmöglichkeiten hinausgehen. Hinsichtlich der Datenbedarfe waren vor allem die Interviews aufschlussreich, teilweise werden die Datenbedarfe aber auch aus den gesetzlichen Vorgaben, insbesondere der revidierten RL 96/71/EG, abgeleitet.

Grundsätzlich werden sowohl Datenbedarfe aufgeführt, die im Rahmen der bestehenden Rechtslage bestehen, als auch solche Datenbedarfe, die sich nur im Fall einer geänderten Rechtslage ergeben würden. Letzteres betrifft insbesondere die Daten zur sozialen Absicherung der entsandten Arbeitnehmer*innen, die im geltenden Rechtsrahmen nicht von den Prüfbehörden im Land der Erbringung der Leistung geprüft werden (s. dazu Abschnitt 5.2).

Zum anderen wird untersucht, zu welchen dieser noch nicht gedeckten Datenbedarfe in Deutschland, Frankreich und Polen Daten in Registern und Datenbeständen der öffentlichen Verwaltung oder der Sozialversicherungsträger vorgehalten werden. Dazu wurden Recherchen insbesondere zur Frage unternommen, welche Daten von den Prüfbehörden schon bisher für die Prüfung inländischer Arbeitnehmer*innen und Unternehmen jeweils verwendet werden. Ferner wurde recherchiert, ob und wo diese und gegebenenfalls weitere Daten in Deutschland, Frankreich und Polen aktuell bereits digital oder analog vorgehalten werden.

Gemäß den Interviews und Recherchen sind folgende Datenbedarfe grundsätzlich zu unterscheiden:

- Daten zum Entsendevorgang und zum Arbeitgeber: Im Zuge von Prüfungen kommt häufig die Frage nach der Identität und Tätigkeit des Arbeitgebers auf, d.h. ob es das Unternehmen gibt und ob es im Niederlassungsstaat – also dem Staat, in dem das Unternehmen eine dauerhafte wirtschaftliche Tätigkeit ausübt – in einem Ausmaß wirtschaftlich tätig ist, das mit den Prüfergebnissen vereinbar ist.
- Daten zur sozialen Sicherung: Neben der Identifikation des/der Arbeitnehmer*in geht es hier um die Entsendedaten (A1-Bescheinigungen). Darüber hinaus ist denkbar, dass bei einer geänderten Rechtslage auch Informationen zur Sozialversicherung im Staat der Entsendung durch die Behörden im Land der Leistungserbringung geprüft werden.
- Daten zum Arbeitsvertrag bzw. zum Beschäftigungsverhältnis: Anders als bei den Daten zum Arbeitgeber und zur sozialen Absicherung geht es hier darum zu prüfen, ob die am Einsatzort geltenden Mindestbedingungen eingehalten werden. Hier ergibt sich die Schwierigkeit, einen Abgleich zwischen den Arbeitsvertragsdaten aus dem Niederlassungsstaat des Unternehmens und den Anforderungen am Einsatzort herzustellen.

Die Analyse zeigt, dass sich der Datenbedarf und die Datenbestände in diesen drei Feldern und zwischen den drei betrachteten EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich darstellen.

5.1 Daten zum Entsendevorgang und zum Arbeitgeber

5.1.1 Datenbedarfe nach aktueller Rechtslage

In Deutschland werden die in den A1-Bescheinigungen enthaltenen Daten bei der DSRV in der A1-Datei geführt. Sie enthalten persönliche Daten, Daten des Arbeitgebers bzw. Entsendeunternehmens, Dauer und Ort der Entsendung, Art der Tätigkeit im Aufnahmestaat, Nachweise über bestehende Beschäftigung im Entsendestaat und weitere Angaben. Auch in Frankreich und Polen stehen die A1-Bescheinigungen den Prüfbehörden durch die URSSAF (Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales) bzw. die ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) prinzipiell zur Verfügung, wobei im polnischen Fall der direkte elektronische Zugriff der PIP auf die Datenbank der ZUS in Planung, aber noch nicht umgesetzt ist. Ein künftiger direkter Zugriff würde die Arbeit der polnischen Prüfbehörden nach Einschätzung einer Interviewperson deutlich vereinfachen.⁹

Neben den A1-Bescheinigungen enthalten auch die Entsendemeldungen Informationen zum Arbeitgeber sowie zum Entsendevorgang. Die Entsendemeldung informiert die Prüfbehörden über die Entsendung von Arbeitnehmer*innen, so dass die Einhaltung der entsenderechtlichen Arbeitsbedingungen geprüft werden kann. Im Fall von nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer*innen sind die Entsendemeldungen über das Mindestlohn-Meldeportal beim Zoll elektronisch abzugeben; die Daten können von der FKS dort abgerufen werden. Der Anteil der erfolgreichen Abrufe in der A1-Datei der DSRV durch die FKS – das heißt, dass eine oder mehrere Bescheinigungen zu dem Suchwort, zu dem Unternehmen oder zu der Person gefunden wurden – liegt nach Auskunft einer interviewten Person aktuell zwischen 40 und 50 Prozent. Eine Problematik ist dabei der zeitliche Verzug, mit dem A1-Bescheinigungen teilweise über das EESSI-System den deutschen Prüfbehörden zur Verfügung gestellt werden. Wenn zum Zeitpunkt der Kontrolle die Daten der A1-Bescheinigung noch nicht in die A1-Datei der DSRV eingeflossen sind, greifen Abrufe durch die FKS ins Leere. Weitere Gründe für das Nichtauffinden von A1-Bescheinigungen können fehlerhafte Einträge z. B. bei der Bezeichnung des Arbeitgebers oder beim Namen der Person sein. Häufigkeiten für die unterschiedlichen Gründe erfolgloser Anfragen können nicht angegeben werden. In jedem Fall ist festzuhalten, dass die derzeitigen Zugriffsmöglichkeiten keine Echtzeitkontrolle der A1-Bescheinigungen darstellen. Eine solche Echtzeitkontrolle wird in den Expert*innengesprächen jedoch für notwendig gehalten.

Sowohl auf der A1-Bescheinigung (für Arbeitnehmer*innen) als auch auf der Entsendemeldung ist zwingend ein Arbeitgeber angegeben. Allerdings zeigen die Expertengespräche, dass die Angaben auf den Dokumenten und die tatsächlich „gelebten“ Arbeitsverhältnisse nicht immer deckungsgleich sind. Grundsätzlich sehen die befragten Prüfbehörden daher die größten ungedeckten Datenbedarfe im Hinblick auf die Identität des ausländischen Arbeitgebers der entsandten Arbeitnehmer*innen. Daran macht sich fest, ob die Voraussetzung für eine Entsendung bestehen.

5.1.2 Datenbedarfe, die über die aktuelle Rechtslage hinausgehen

Die konkreten Datenbedarfe betreffen zunächst die Identität des Arbeitgebers, die in der Regel durch eine Gewerbeanmeldung im Heimatland belegt wird. Dieser erste Prüfschritt dient vor allem der Klärung der Frage, ob es den Betrieb im Land der Entsendung gewerberechtlich gibt. Dies ist auch im Hinblick auf selbständig Beschäftigte relevant, die ebenfalls eine entsprechende Gewerbeanmeldung brauchen. Aus Sicht einer Interviewperson beim Zoll wäre es eine deutliche Verbesserung, wenn die

⁹ Schon jetzt besteht allerdings die Möglichkeit, A1-Bescheinigungen über ein elektronisches Portal zu verifizieren (s. Kapitel 4).

Gewerbeanmeldung aus dem Niederlassungsstaat den Prüfbehörden elektronisch zur Verfügung stehen würde. Dann könnte anhand eines amtlichen Dokuments zumindest geprüft werden, ob es das Unternehmen gewerberechtlich tatsächlich gibt. Der direkte Zugriff von ausländischen Behörden auf Daten aus Gewerberegistern würde vermutlich rechtliche Änderungen voraussetzen.

Ein zweiter und weitaus aufwendigerer Prüfschritt ist im Hinblick auf die Frage erforderlich, ob das Unternehmen im Niederlassungsstaat auch eine (legale) wirtschaftliche Aktivität ausübt oder in erster Linie als Arbeitnehmervermittlung anzusehen ist. Durch diesen Prüfschritt wird die in der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU vorgesehene Beurteilung erzielt, „ob ein Unternehmen tatsächlich wesentliche Tätigkeiten ausübt, die über rein interne Management- und/oder Verwaltungstätigkeiten hinausgehen“ (Art. 4 Abs. 2 RL 2014/67/EU). Zur Einschätzung über den Umfang der wirtschaftlichen Tätigkeit sind Informationen über unterschiedliche Leistungsdaten ausländischer Firmen nützlich, insbesondere Umsätze, Lohnsummen und die Summe der gezahlten Lohnsteuern bzw. Sozialversicherungsabgaben. Derzeit müssen solche Fragen im Einzelfall durch Anfragen über das IMI geklärt werden, was aufwendige Prüf- und Recherchetätigkeiten auslösen kann.

Noch komplexer werden diese Prüftätigkeiten bei Subunternehmerketten, also wenn ein ausländisches Unternehmen weitere ausländische Unternehmen für die Ausführung der Leistungen heranzieht, und die sich daraus ergebenden Datenbedarfe. Denn die in der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU vorgesehene Beurteilung des Unternehmens gilt auch für alle Subunternehmer. Darüber hinaus müssen die Subunternehmerverhältnisse den Prüfbehörden bekannt sein, damit diese prüfen können, ob sich das Subunternehmen an die Vorgaben der Entsenderichtlinie im Hinblick auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen hält oder ob der Auftragnehmer im Rahmen der Generalunternehmerhaftung nach § 13 MiLoG für ausstehende Lohnzahlung in Haftung genommen werden kann. Dies gilt umso mehr, als die Interviewten häufig berichten, dass die entsandten Arbeitnehmer*innen oft selbst nicht genau wissen, welches Unternehmen ihr Arbeitgeber und damit für die Entlohnung, Arbeitsbedingungen und Anmeldung zur Sozialversicherung zuständig ist.

In Bezug auf inländische Unternehmen werden solche Sachverhalte zum Arbeitgeber – jedenfalls in Deutschland – in der Regel durch Prüfungen von Geschäftsunterlagen und nicht durch Abfragen von Registern ermittelt. Hierbei wird Einblick in die Finanz- bzw. Lohnbuchhaltung genommen.

Einige Interviewpersonen werfen daher die Frage auf, ob die Anforderung geschaffen werden sollte, Informationen zur wirtschaftlichen Tätigkeit der entsendenden Unternehmen bei den inländischen Auftraggebern bereitzuhalten, so dass sie durch die Prüfbehörden entweder direkt am Arbeitsort oder an einer anderen Stelle eingesehen werden können. Der Auftraggeber sollte diese Daten dazu vom ausländischen Vertragspartner anfordern. Die Übertragung der nationalen Praxis auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung hätte im Vergleich zu einem Registerzugriff den Nachteil, dass die Ermittlung von Unternehmensdaten durch die Prüfung von Geschäftsunterlagen vergleichsweise zeitaufwendig ist.

5.1.3 Vorhandene Datenbestände

Tabelle 3 zeigt, wo die im vorherigen Abschnitt genannten Daten gespeichert sind bzw. aus welchen Registern die Kontrollbehörden die jeweiligen Informationen beziehen könnten.

Tabelle 3: Mögliche Datenquellen für Unternehmensdaten

	Deutschland	Frankreich	Polen
Daten aus den A1-Bescheinigungen (PDA1)	Datenstelle der RV (DSRV)	URSSAF (Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales)	ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) (Sozialversicherungsbehörde)
Im Zielland vorliegende Entsendemeldungen	Mindestlohn-Meldeportal beim Zoll	SIPSI-Portal (Système d'Information sur les Prestations de Service Internationales) https://www.sipsi.travail.gouv.fr/auth/login	TSZ (Teleinformatyczny System Zgłoszeń) (Telekommunikations- und IT-basiertes Meldesystem) – Zentrales Online-Portal der PIP
Identifikationsmerkmale des Unternehmens, Gewerbeanmeldung im Entsendeland einschließlich Name der Geschäftsinhaber*in, Gründungsdatum, Branche, Tätigkeit, Adresse	Handelsregister (nicht für Kleingewerbetreibende, GbR, freie Berufe) Örtliche Gewerberegister (nicht zentral bundesweit, sondern kommunal geführt) Zentrales Unternehmerverzeichnis (ZUV) bei der DGUV	Sirene (Système national d'identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements) des INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques)	CEIDG (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej) (Zentrales Register der Wirtschaftstätigkeiten) KRS (Krajowy Rejestr Sądowy) (Nationales Gerichtsregister)
Anzahl der Beschäftigten, gegliedert nach Beschäftigungsformen und/oder Arbeitszeitumfang	Daten aus den DEÜV-Meldungen und daraus entstammende Datenbestände, Dateisystem der Beschäftigungsbetriebe bei der Bundesagentur für Arbeit (BA)	DSN (Déclaration Sociale Nominative)	ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) (Sozialversicherungsbehörde), Erklärung zur Beitragsabrechnung (Deklaracja rozliczeniowa, DRA)
Bruttolohn- und Gehaltssumme	Daten aus den DEÜV-Meldungen und daraus entstammende Datenbestände (Stammsatzdatei bei der DSRV, Basisdatei und temporäre Datei für Zwecke der Arbeitgeberprüfung nach § 28p SGB IV)	DSN (Déclaration Sociale Nominative)	ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) (Sozialversicherungsbehörde), Monatsbericht über fällige Beiträge und ausgezahlte Leistungen (Imienny raport miesięczny o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach, RCA)
Steuerbezogene Unternehmensdaten, z. B. Körperschafts- und Gewerbesteuerdaten, Umsatzsteuer	Steuerverwaltung	DGFIP (Direction générale des Finances publiques)	KAS (Krajowa Administracja Skarbowa) (Nationale Steuerverwaltung)

	Deutschland	Frankreich	Polen
Auftragnehmer- und Auftraggeberverhältnisse	Kein Register vorhanden	Kein Register vorhanden	Kein Register vorhanden
Subunternehmerverträge oder Nachunternehmerlisten			
Tarifvertragliche Erfassung	Kein Register vorhanden	Kein Register vorhanden	Kein Register vorhanden

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Interviews und Recherchen.

Im Ergebnis liegen zu einigen der von den Prüfbehörden genannten Sachverhalten in den drei betrachteten EU-Mitgliedstaaten Registerdaten vor. Das betrifft insbesondere die Gewerberegister. Diese werden auf Grundlage der Verordnung (EU) 2012/17 durch das Business Registers Interconnection System (BRIS) verknüpft, so dass hier zumindest potenzielle Zugriffsmöglichkeiten für Kontrollbehörden bereits bestehen. Informationen aus Registerdaten finden sich ferner in den Datenbeständen der Sozialversicherung und der Finanzverwaltung. Ob und unter welchen technischen und rechtlichen, auch datenschutzrechtlichen, Voraussetzungen die Prüfbehörden in einem jeweils anderen EU-Mitgliedstaat Zugang zu diesen Daten erhalten könnten, wird in Kapitel 6 diskutiert.

Keine Registerdaten gibt es indes für Auftragnehmer- und Auftraggeberverhältnisse, was angesichts der Häufigkeit des Einsatzes von Subunternehmern eine deutliche Einschränkung darstellt. Interessant wären hier Informationen zu Haupt- bzw. Unterauftragnehmern. Diese Informationen können von den Prüfbehörden bislang nur durch eine Dokumentenprüfung von Vertragsdokumenten im jeweiligen Einzelfall erhoben werden.

Fehlende Angaben liegen auch zur Tarifbindung des Arbeitgebers vor. In keinem der betrachteten EU-Mitgliedstaaten gibt es ein Verzeichnis oder Register, aus dem die Tarifbindung der einzelnen Unternehmen zu ersehen sind. Nur bei allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen, wie sie insbesondere in Frankreich häufig sind, ist die Tarifbindung direkt mit der Branchenzugehörigkeit verbunden und kann somit anhand von Registerdaten festgestellt werden.

Exkurs: Selbständig Beschäftigte

Selbständige (Freiberufler*innen oder Einzelunternehmer*innen) können grundsätzlich in einem anderen EU-Mitgliedsland vorübergehend Dienstleistungen erbringen, ohne dort dauerhaft niedergelassen zu sein (s. dazu oben in Kapitel 3). Selbständige dürfen in einem anderen EU-Land ihre Dienstleistungen vorübergehend erbringen, ohne eine Niederlassung oder Filiale dort zu gründen und unter denselben Bedingungen wie inländische Selbständige tätig sein.

Wer als Selbständiger vorübergehend im EU-Ausland arbeitet, bleibt in der Regel im System der sozialen Sicherheit des Heimatlandes. Zum Nachweis dieses Verbleibs dient die A1-Bescheinigung. Für die Identifikation und Prüfung vorübergehender Tätigkeiten von selbständig Beschäftigten ergeben sich ähnliche Sachverhalte wie in Tabelle 3: A1-Bescheinigungen (PDA1), Identifikationsmerkmale der selbständigen Tätigkeit, Gewerbeanmeldung, steuerbezogene Unternehmensdaten.

Kritisch sind insbesondere die Auftragnehmer- und Auftraggeberverhältnisse. So prüft in Deutschland der Zoll bei ausländischen Selbständigen, ob wirklich Selbständigkeit vorliegt oder ob

Scheinselbstständigkeit besteht. Dabei kann er allerdings nicht auf Datenbestände zurückgreifen, die hierzu Informationen liefern könnten, wie beispielsweise die Anzahl der Auftraggeber.

5.2 Daten zur sozialen Absicherung

5.2.1 Datenbedarfe nach aktueller Rechtslage

Bei den Daten zur Sozialversicherung ergibt sich als Besonderheit, dass es nach den geltenden rechtlichen Vorschriften nicht zulässig wäre, dass z. B. deutsche Behörden prüfen, ob bei Geltung von ausländischem Sozialversicherungsrecht ein Sozialversicherungsschutz im ausländischen Entsendestaat tatsächlich besteht oder die betroffene Person entsprechend der dort geltenden nationalen Rechtsvorschriften gemäß den geltenden Bestimmungen versichert ist und Sozialversicherungsbeiträge dort korrekt abgeführt wurden.

Hinzu kommt ferner die Bindungswirkung der A1-Bescheinigung. Wenn ein Staat (z. B. Deutschland) eine A1-Bescheinigung ausstellt, nach der für eine Person deutsches Sozialversicherungsrecht gilt, dann müssen die Behörden des anderen Landes (z. B. Frankreich) diese Bescheinigung grundsätzlich anerkennen – sie dürfen die Festlegung des anwendbaren Rechts nicht eigenständig verwerfen. Die Bescheinigung ist so lange verbindlich, bis sie vom ausstellenden Staat geändert, aufgehoben oder für ungültig erklärt wird – selbst wenn sie zu Unrecht ausgestellt wurde. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat die Bindungswirkung mehrfach bestätigt (Urteil vom 06.09.2018, Rs. C-527/16, Alpenrind sowie Urteil vom 16.11.2023, Rs. C-422/22, ZUS Toruń). Nur bei offensichtlichem Betrug und unter sehr engen Voraussetzungen kann ein anderer Staat eine ausgestellte, aber nicht zurückgenommene oder widerrufende A1-Bescheinigung eines anderen Staates außer Acht lassen (Urteil vom 06.02.2018, Rs. C-359/16, Altun).

Entsprechend prüft die FKS in Deutschland nicht, ob die Sozialversicherungsbeiträge im Heimatland tatsächlich abgeführt werden. Wenn Zweifel an der Rechtmäßigkeit einer A1-Bescheinigung (und damit an der Festlegung des anzuwendenden Rechts) bestehen und die Rechtmäßigkeit auf diese Weise überprüft werden kann, können die Prüfbehörden ausländische Sozialversicherungsstellen um Amtshilfe bitten. So berichtete eine ausländische Interviewperson, dass es vorkommt, dass Anfragen der Prüfbehörden an ausländische Sozialversicherungsträger – beispielsweise zu Versicherungszeiten – gestellt werden. Hierbei handelt es sich jedoch um Anfragen im jeweiligen Einzelfall und nicht um einen routinemäßigen Datenzugriff. In Bezug auf das Amtshilfeverfahren wurden in den Interviews von den befragten Expert*innen Verbesserungsbedarf benannt. Zum einen ist das Verfahren nach Auskunft der Interviewten komplex und langwierig. Wie lange die Fristen bis zu einer Rückantwort dauern, sei stark vom jeweiligen Land abhängig. Der zeitliche Verzug, der damit verbunden ist, verzögert daher die Prüfverfahren. Zum anderen wurde von einer Interviewperson genannt, dass es sinnvoll wäre, wenn die Auskunft gebende Behörde eine Rückmeldung darüber bekommen würde, ob die Auskünfte nützlich waren und wie weiter verfahren wurde, um ihre eigenen Verfahren zu verbessern.

5.2.2 Datenbedarfe, die über die aktuelle Rechtslage hinausgehen

In Bezug auf inländische Arbeitnehmer*innen ist die Prüfung, ob die Sozialversicherungsbeiträge korrekt abgeführt wurden, eine Kernaufgabe der Prüfbehörden. In Deutschland berechnet z. B. die FKS auch den Schaden, der durch die nachweislich nicht korrekte Abführung von Beiträgen entsteht, als wichtigen Indikator für das Ausmaß der Hinterziehung von Sozialversicherungsbeiträgen. Ein häufiger Verstoß ist dabei beispielsweise die Beschäftigung einer Person unter zwei Sozialversicherungsnummern (Boockmann et al. 2020, S. 134) mit dem Ziel, die Höhe der abgeführten Sozialversicherungsbeiträge zu reduzieren. Es könnte in Zukunft darüber nachgedacht werden, inwiefern ausländische Behörden ebenfalls auf diese Daten zugreifen könnten, um zu

prüfen, ob aus Deutschland entsandte Arbeitnehmer*innen tatsächlich korrekt bei der Renten- und Krankenversicherung versichert sind.

Mit Bezug auf nach Deutschland entsandte Arbeitnehmer*innen wäre entsprechend zu fragen, auf welche ausländischen Datenbestände die deutschen Kontrollbehörden zurückgreifen könnten, um zu prüfen, ob die Sozialbeiträge an die ausländischen Sozialversicherungsträger korrekt abgeführt wurden. Für solche Prüfungen gibt es derzeit allerdings keine rechtliche Grundlage. Im Folgenden wird kurz dargestellt, auf welche Datenbestände in den drei untersuchten Ländern zurückgegriffen werden könnte, falls sich die Rechtslage künftig ändern sollte.

5.2.3 Vorhandene Datenbestände

In Deutschland melden die Arbeitgeber Daten zur Sozialversicherung über das nach der Verordnung über die Erfassung und Übermittlung von Daten für die Träger der Sozialversicherung (Datenerfassungs- und -übermittlungsverordnung – DEÜV) geregelte Meldeverfahren an die Datenannahmestellen der zuständigen Krankenkasse in ihrer Funktion als Einzugsstelle. Die von den Arbeitgebern übermittelten Daten werden bei den Krankenkassen einer umfassenden Fehlerprüfung unterzogen und mit den Daten ihres Mitgliederbestandes abgeglichen. Anschließend werden die korrekten und vollständigen Datensätze von den Krankenkassen an die DSRV weitergeleitet. Dort werden die Meldungen erneut überprüft und die fehlerfreien Datensätze an den kontoführenden Rentenversicherungsträger sowie die BA weitergeleitet. Es gibt verschiedene Abgabegründe für DEÜV-Meldungen, z. B. Anmeldung, Abmeldung, Jahresmeldung, Meldungen bei Unterbrechung der Beschäftigung oder bei Änderungen des Arbeitsentgelts. Gemeldet werden unter anderem folgende Merkmale: Datum des Beschäftigungsbeginns oder -endes, Beschäftigungszeitraum, Art der Tätigkeit (per Tätigkeitsschlüssel, der eine berufliche Klassifikation und eine Kodierung für das Qualifikationsniveau der Tätigkeit enthält), Angaben zum beitragspflichtigen Arbeitsentgelt oder Angaben zu Änderungen, wie z. B. Beginn und Ende einer Elternzeit. Die Meldung der Arbeitgeber werden für unterschiedliche Register und Dateisysteme verwendet, beispielsweise die Stammsatzdatei der DSRV und die Beschäftigtenstatistik der BA. Dabei sind die Grundsätze der Statistischen Geheimhaltung gemäß Bundesstatistikgesetz zu beachten.

Um am DEÜV-Meldeverfahren teilnehmen zu können, benötigt ein Arbeitgeber eine Betriebsnummer für jeden Beschäftigungsbetrieb. Die Betriebsnummer sowie die erforderlichen Angaben zum Beschäftigungsbetrieb sind beim Betriebsnummern-Service der BA zu beantragen; Änderungen sind der BA unverzüglich zu melden (Dialogverfahren Betriebsdatenpflege). Die Betriebsdaten werden in der Datei der Beschäftigungsbetriebe (DdB) bei der BA gespeichert und arbeitstäglich an die anderen Sozialversicherungsträger zu deren Aufgabenerledigung elektronisch übermittelt.

Der Zoll ist nach § 4 SchwarzArbG befugt, „Einsicht in die Lohn- und Meldeunterlagen, Bücher und andere Geschäftsunterlagen zu nehmen, aus denen Umfang, Art oder Dauer von tatsächlich bestehenden oder vorgespiegelten Beschäftigungsverhältnissen oder Tätigkeiten hervorgehen oder abgeleitet werden können.“ Dazu gehört auch die Prüfung, ob Sozialversicherungsmeldungen bzw. Sofortmeldungen für die Beschäftigten vorliegen. Die FKS kann auf elektronischem Weg Anfragen an die Sozialversicherungsträger stellen, die aus ihren Dateisystemen im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und nach entsprechenden Prüfvorgängen die erforderlichen Datensätze übermitteln (s. Tabelle 4). Der Zugriff ist zweckgebunden und durchläuft automatisierte Prüfverfahren, so dass die auf den DEÜV-Meldungen basierenden Daten nach geltendem Recht nicht über einen direkten Zugriff auf die jeweiligen Dateisysteme durchsucht werden können.

In Polen kann die PIP insbesondere bei Kontrollen prüfen, ob Arbeitgeber ihren sozialversicherungsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen. Dazu können von der ZUS u. a. folgende Daten im jeweiligen Einzelfall angefordert werden:

- Ob und ab wann ein*e Arbeitnehmer*in bei der ZUS angemeldet wurde.
- Angaben über gemeldete Gehälter und Beitragshöhen.
- Informationen über fehlende oder verspätete Beitragszahlungen.
- Versicherungsstatus des/der Arbeitnehmer*in.

Das interne IT-System der ZUS speichert die Sozialversicherungsdaten der Versicherten (hauptsächlich Arbeitnehmer*innen und Selbstständigen sowie Leistungsempfänger*innen). Je nach Status, der in den Sozialversicherungsvorschriften (Gesetz über das Sozialversicherungssystem) festgelegt ist, enthält die Datenbank Informationen über den Versicherungsschutz, die Versicherungsart und die Beitragshöhe. Bei Arbeitnehmern sind dies: Renten-, Invaliditäts-, Unfall-, Kranken- und Krankengeldversicherung. Bei Selbstständigen sind dies: Renten-, Invaliditäts-, Unfall- und Krankenversicherung. Die Anmeldung zur Krankengeldversicherung ist freiwillig.

Bislang kann die PIP allerdings nicht direkt auf die ZUS-Datenbank zugreifen, da entsprechende gesetzliche Regelungen und technische Voraussetzungen noch nicht umgesetzt wurden. Im Jahr 2019 wurden erste Schritte unternommen, um künftig einen direkten Zugriff zu ermöglichen.¹⁰ Derzeit (Stand August 2025) wird die Vereinbarung einer Unterzeichnung vorbereitet.

In Frankreich ist die URSSAF (Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales) zuständig für die Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen. Die URSSAF führt Kontrollen durch, um sicherzustellen, dass Arbeitgeber alle Beschäftigten ordnungsgemäß anmelden und Beiträge zahlen. Die URSSAF erhält unmittelbar alle für sie relevanten Daten aus der Déclaration Sociale Nominative (DSN) über die Net-entreprises-Plattform (zentraler Hub). Die Daten werden elektronisch verarbeitet und stehen den URSSAF-Kontrollleur*innen direkt zur Verfügung.

Die DSN ist seit 2017 in Frankreich verpflichtend für alle Arbeitgeber. Sie ersetzt zahlreiche frühere Sozialmeldungen. Die DSN-Daten werden anschließend automatisch an verschiedene Sozialbehörden verteilt, darunter die URSSAF. Damit kann die URSSAF prüfen, ob alle Arbeitnehmer*innen korrekt gemeldet sind, die Beitragshöhen mit Gehältern abgleichen, Unstimmigkeiten zwischen gemeldeten Daten und gezahlten Beiträgen erkennen und gezielt Arbeitgeber für Prüfungen auswählen.

Tabelle 4: Mögliche Datenquellen für Daten zur sozialen Sicherung

	Deutschland	Frankreich	Polen
Anmeldung einer Person durch den Arbeitgeber (z. B. Beginn, Ende, Meldegrund)	DEÜV-Meldedaten, Daten der Minijob-Zentrale und weitere Datenbestände der DSRV	URSSAF (Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales)	ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) (Sozialversicherungsbehörde)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Interviews und Recherchen.

¹⁰ [Prawo.pl: Państwowa Inspekcja Pracy z dostępem do baz danych ZUS](https://prawo.pl/parstwowa-inspekcja-pracy-z-dostepem-do-baz-danych-zus/) | Polska Agencja Prasowa SA

5.3 Daten zum Arbeitsverhältnis

5.3.1 Datenbedarfe nach aktueller Rechtslage

Nach der revidierten Entsenderichtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen gilt bei Entsendung bis zu 12+6 Monaten das Arbeitsrecht in Form der jeweiligen Mindestanforderungen des aufnehmenden Staates (s. dazu ausführlich Kapitel 3.2.2). Dazu gehören nach Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie die folgenden Sachverhalte:

- a. Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten
- b. bezahlter Mindestjahresurlaub
- c. Entlohnung, einschließlich der Überstundensätze, dies gilt nicht für die zusätzlichen betrieblichen Altersversorgungssysteme
- d. Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften, insbesondere durch Leiharbeitsunternehmen
- e. Sicherheit, Gesundheitsschutz und Hygiene am Arbeitsplatz
- f. Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen von Schwangeren und Wöchnerinnen, Kindern und Jugendlichen
- g. Gleichbehandlung von Männern und Frauen sowie andere Nichtdiskriminierungsbestimmungen
- h. Bedingungen für die Unterkünfte von Arbeitnehmer*innen, wenn sie vom Arbeitgeber für Arbeitnehmer*innen, die von ihrem regelmäßigen Arbeitsplatz entfernt sind, zur Verfügung gestellt werden
- i. Zulagen oder Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Arbeitnehmer*innen.

Die Entsenderichtlinie regelt, dass diese Mindestarbeitsbedingungen des Aufnahmestaates bei Entsendungen zwingend zu beachten sind. Im Fall der sog. Langzeitentsendung müssen nach Art. 3 Abs. 1a alle Arbeitsbedingungen des Aufnahmemitgliedstaats als Mindeststandard eingehalten werden, mit Ausnahme der Regelungen zum Abschluss und zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses sowie zur betrieblichen Altersversorgung. Im Übrigen gilt das von den Arbeitsvertragsparteien gewählte Recht. Bei fehlender Rechtswahl gilt nach Art. 8 Abs. 2 Rom I-VO das Recht des Staates, in dem oder andernfalls von dem aus der/die Arbeitnehmer*in in Erfüllung des Vertrags gewöhnlich seine Arbeit verrichtet. Das ist häufig das Recht des Staates, in dem das entsendende Unternehmen seinen Sitz hat. Die Mindestarbeitsbedingungen gemäß Entsenderichtlinie sind aber in jedem Fall einzuhalten.

Gegenstand dieser Studie sind ausschließlich die unter Buchstaben a), b), c), d) und i) der EU-Entsenderichtlinie 96/71/EG erwähnten Sachverhalte. Hinsichtlich der Überprüfung dieser Mindestarbeitsbedingungen artikulieren die Kontrollbehörden Datenbedarfe insbesondere im Hinblick auf die Entlohnung und die Arbeitszeit. Aus Sicht der Interviewten wäre viel gewonnen, wenn die Prüfbehörden Informationen aus Lohnabrechnungen der ausländischen Arbeitgeber hätten, insbesondere zum Umfang der Arbeitszeit und zur Vergütung. Diese Daten sollten aus ihrer Sicht daher bei Prüfungen zur Verfügung stehen, auch wenn zu berücksichtigen sei, dass die entsprechenden Arbeitsbedingungen in der Praxis häufig unterschritten würden.

Seitens der Gewerkschaften wird auf weitere Datenbedarfe hingewiesen, die für die Arbeit der Prüfbehörden wichtig seien. Hierbei geht es darum, inwieweit und zu welchen Konditionen der Auftraggeber im Land der Leistungserbringung für die Zeit der Entsendung eine Unterkunft stellt (vgl. Art. 3 Abs. 1. lit. h revidierte RL 96/71/EG). Ausgangspunkt sind Erfahrungen, wonach entsandte

Arbeitnehmer*innen durch den Auftragnehmer zur Nutzung einer durch ihn gestellten Unterkunft verpflichtet werden, die zu überhöhten Preisen vermietet wird. Um dies prüfen zu können, müssten auch Daten des Mietvertrags vorhanden sein.

5.3.2 Datenbedarfe, die über die aktuelle Rechtslage hinausgehen

Für die aus dem Ausland entsandten Arbeitnehmer*innen können im Land der Entsendung (bzw. im jeweils anwendbaren Recht) günstigere Arbeitsbedingungen gelten (s. dazu oben Kapitel 3.2.2). Die Prüfung dieser Ansprüche ist nicht durch den Prüfauftrag nach § 2 SchwarzArbG abgedeckt. Auch in den Interviews wurde darauf hingewiesen, dass die FKS nur die Einhaltung der Mindestarbeitsbedingungen nach AEntG, MiLoG und AÜG prüfen kann, nicht aber ggf. darüber hinausgehende Rechtsansprüche der entsandten Arbeitnehmer*innen nach einem anderen Recht. Werden den betroffenen Arbeitnehmer*innen diese Ansprüche vorenthalten, müssen sie auf zivilrechtlichem Weg eingeklagt werden. Die Möglichkeit dazu muss nach Art. 6 revidierte RL 96/71/EG auch im Land der vorübergehenden Beschäftigung gewährleistet sein, in Deutschland wird dies durch § 15 AEntG geregelt. Zur Durchsetzung ihrer Ansprüche könnte es für die entsandten Arbeitnehmer*innen von Interesse sein, wenn hierzu Daten aus dem Sitzland des Arbeitgebers an deutsche Behörden übermittelt werden würden.

5.3.3 Vorhandene Datenbestände

Wenn es das Ziel ist, den Kontrollbehörden die Prüfung von Arbeitsbedingungen zu erleichtern, sollten diese möglichst Zugriff auf Daten über diese Sachverhalte bei den entsandten Arbeitnehmer*innen haben. Dies ist derzeit nicht der Fall und, wie unten gezeigt wird, gibt es auch zumeist keine zentralen Register, auf die den Prüfbehörden im Land der Leistungserbringung Zugriff gewährt werden, damit sie feststellen, ob der ausländische Arbeitgeber die den entsandten Arbeitnehmer*innen zustehenden Bedingungen gewährt.

In Tabelle 5 wird dargestellt, welche Daten zum Arbeitsvertrag in den drei untersuchten Ländern für die Kontrolle von inländischen Arbeitnehmer*innen vorliegen. Dies ist der erste Schritt, um zu prüfen, auf welche Daten ausländische Behörden Zugriff haben müssten, um die Arbeitsbedingungen der in ihr Territorium entsandten Arbeitnehmer*innen zu prüfen. Insgesamt zeigt die Tabelle große Unterschiede hinsichtlich der erfassten Inhalte des Arbeitsvertrags, aber auch zwischen den drei berücksichtigten EU-Mitgliedstaaten. Nur zur Entlohnung gibt es in allen drei Ländern flächendeckende Informationen aus den bei den Sozialversicherungsträgern geführten Registern. Allerdings reicht diese Information nicht aus, um z. B. die Einhaltung des Mindestlohns zu überprüfen, da sie sich auf die monatlich gezahlten Entgelte bezieht. Zur Ermittlung von Stundenlöhnen braucht es zudem Informationen über die Arbeitszeiten, die jedoch nur in Frankreich und in Deutschland für bestimmte Branchen, darunter die Bauwirtschaft, zur Verfügung stehen. So gibt es in Deutschland keine einheitliche elektronische Erfassung der Arbeitszeiten über alle Branchen, auch wenn dies im Rahmen der Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des MiLoG diskutiert wird. Erfasst werden in Deutschland und Frankreich, nicht aber in Polen, die beruflichen Tätigkeiten, woran sich ebenfalls relevante Schlussfolgerungen (insbesondere die Zulässigkeit einer Beschäftigung in reglementierten Berufen) knüpfen lassen. Zu den unter Art. 3 Abs. 1. lit. e bis h revidierte RL 96/71/EG aufgeführten Sachverhalten, die nicht Gegenstand dieser Studie sind, liegen in keinem Land individuelle Informationen in Registern vor.

Tabelle 5: Mögliche Datenquellen für Arbeitsvertragsdaten

	Deutschland	Frankreich	Polen
Arbeitsbedingungen nach Entsenderichtlinie			
a) Einhaltung von Höchstarbeitszeiten und Mindestruhezeiten	Sozialkassen in bestimmten Branchen (z. B. SOKA-Bau)	Arbeitszeiten sind in der DSN (Déclaration Sociale Nominative) enthalten	ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) (Sozialversicherungsbehörde), Monatsbericht über fällige Beiträge und ausgezahlte Leistungen (RCA)
b) bezahlter Mindestjahresurlaub	Sozialkassen in bestimmten Branchen (z. B. SOKA-Bau, Urlaubskassen)	Kein Register mit Informationen zum Urlaubsanspruch	Kein Register mit Informationen zum Urlaubsanspruch
c) Entlohnung, einschließlich der Überstundensätze	Keine Informationen vorhanden, sondern nur Informationen zu monatlichen Entgelten	Teil der DSN (Déclaration Sociale Nominative)	ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) (Sozialversicherungsbehörde), Monatsbericht über fällige Beiträge und ausgezahlte Leistungen (RCA)
d) Bedingungen für die Überlassung von Arbeitskräften	Bundesagentur für Arbeit (nur Informationen zur Erlaubnis, nicht zum Arbeitsverhältnis),	Kein spezifisches Register, aber Informationen über ein allgemeines Unternehmensregister (RNE – Registre national des entreprises) Daten zur Entlohnung wie unter c)	KRAZ (Krajowy Rejestr Agencji Zatrudnienia) (Nationales Register der Arbeitsagenturen) – öffentliches Online-Register (nur Informationen zur Erlaubnis, nicht zum Arbeitsverhältnis) Daten zur Entlohnung wie unter c)
i) Zulagen oder Kostenerstattungen zur Deckung von Reise-, Unterbringungs- und Verpflegungskosten	Kein Register	Kein Register	Kein Register
Weitere Arbeitsbedingungen			
Tätigkeiten, Einstufungen, Qualifikationen, Zertifikate	Daten auf Basis der DEÜV-Meldungen (nur über Tätigkeitsschlüssel)	Teil der DSN (Déclaration Sociale Nominative)	Kein Register

	Deutschland	Frankreich	Polen
Dauer der Beschäftigung	Daten auf Basis der DEÜV-Meldungen	Teil der DSN (Déclaration Sociale Nominative)	ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) (Sozialversicherungsbehörde), Zgłoszenie do ubezpieczeń/zgłoszenie zmiany danych osoby ubezpieczonej (Anmeldung zur Versicherung/Anmeldung einer Änderung der Daten der versicherten Person, ZUA/ZWUA)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Interviews und Recherchen.

Andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union als die drei in dieser Studie betrachteten verfügen über umfassendere Datenbanken zu den Arbeitsvertragsdaten. Diese werden von den Behörden für Prüfungen verwendet. Rumänien z. B. hält ein Register („Registrul General de Evidență a Salariaților“ – REVISAL) vor, in dem alle Arbeitsverträge, die im Land ausgestellt werden, digital erfasst sind. Rumänische Arbeitgeber sind verpflichtet, die Arbeitsverträge ihrer Beschäftigten im REVISAL zu registrieren. Zugriff auf die Datenbank erhalten Arbeitnehmer*innen in Bezug auf ihr eigenes Arbeitsverhältnis sowie staatliche Kontrollbehörden. Die Verfügbarkeit eines solchen Datenbestandes und die Möglichkeit eines grenzüberschreitenden Zugriffs könnte insbesondere im Rahmen der Kontrolle von Arbeitnehmerentsendung von hohem Wert sein.

6. Gestaltungsmöglichkeiten

In Kapitel 5 stand die Frage im Vordergrund, welche Daten für eine effektive Kontrolle entsandter Arbeitnehmer*innen ergänzend zu den bereits genutzten Daten gebraucht werden und wo, also in welchen durch öffentliche Stellen nutzbaren Registern, gegebenenfalls Daten vorhanden sind. Demgegenüber geht es in Kapitel 6 darum, wie solche Daten den Kontrollbehörden technisch zugänglich gemacht werden könnten. Im Einzelnen werden folgende Fragestellungen angesprochen:

- Welche unterschiedlichen Lösungen gibt es für den Zugriff der Kontrollbehörden auf Daten?
- Wie ist in diesem Zusammenhang ein digitaler europäischer Erwerbstätigenausweis zu bewerten?
- Welche Sachverhalte lassen sich in einem digitaler europäischer Erwerbstätigenausweis abbilden, welche nicht?
- Ist es realistisch, dass sozial- oder arbeitsrechtliche Inhalte in den digitalen Erwerbstätigenausweis integriert werden (Arbeitsvertrag, Zeiterfassung, Gehaltsnachweise u. ä.)?
- Welche Vor- und Nachteile hätte ein digitaler europäischer Erwerbstätigenausweis im Vergleich zu anderen Alternativen, beispielsweise einem besseren Zugriff auf Datenbanken?

Ziel der Bemühungen um einen digitalen europäischen Erwerbstätigenausweis oder andere Verfahren zur digitalen Bereitstellung von Daten und Informationen ist es,

- effektivere Kontrollen im Hinblick auf entsandte Arbeitnehmer*innen, ihre Arbeitgeber und deren Auftraggeber als bisher zu ermöglichen,
- dabei bisher vorhandenen Informationslücken zu schließen,
- den Aufwand von Unternehmen, Beschäftigten und Behörden für die Dokumentation und bei Kontrollen zu reduzieren.

Über mögliche Lösungen wird derzeit im Rahmen von Initiativen und Projekten intensiv diskutiert. Es versteht sich, dass die Lösungen an dieser Stelle nicht in allen Einzelheiten dargestellt werden können, vielmehr geht es darum, grundsätzliche Gestaltungsalternativen gegeneinander abzugrenzen.

6.1 Digitaler europäischer Erwerbstätigenausweis

6.1.1 Mögliche Gestaltungsformen

Ein digitaler europäischer Erwerbstätigenausweis könnte in mehreren oder allen Mitgliedstaaten bei Kontrollen vorgezeigt werden und wesentliche Informationen zur Person des/der Arbeitnehmer*in, zum Arbeitgeber sowie weitere Informationen zum Entsendevorgang enthalten. Ferner könnte er Informationen zur Sozialversicherung und zum Arbeitsvertrag bzw. zum Arbeitsverhältnis enthalten. Technisch könnte er als elektronische Speicherkarte oder als App bzw. als Digital Wallet implementiert werden.

Für einen digitalen europäischen Erwerbstätigenausweis gäbe es mehrere Gestaltungsalternativen. Diese können an bestehende nationale Systeme der Sozialversicherungsausweise oder Labour Cards¹¹ in den EU-Mitgliedstaaten anknüpfen.

Der europäische Dachverband der Bauunternehmen FIEC („European Construction Industry Federation“) und die Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter EFBWW („European

¹¹ Einen Überblick über vorhandene Labour Cards in der Bauwirtschaft gibt die Studie von Peretti et al. (2024).

Federation of Building and Woodworkers“) führen derzeit ein Projekt zu „Social Identity Cards in Construction (SIDE-CIC)“ durch. Teil des Projekts ist eine Machbarkeitsstudie zu rechtlichen Alternativen, deren Ergebnisse bei der Abschlusskonferenz des Projekts am 10. Juni 2025 vorgestellt wurden (Spark 2025). Die Studie sieht zwei Alternativen für einen digitalen europäischen Erwerbstätigenausweis bzw. eine soziale ID-Karte vor:

- ein System, das in bestehende europäische Strukturen (EUDI-Wallet, OOTS – „Once Only Technical System“) integriert und mit EESSI und ESSPASS verzahnt ist (s. Abschnitt 1.3)
- ein neues europäisches System einer sozialen ID-Karte auf der Basis einer eigenen europäischen Rechtsgrundlage.

In beiden Fällen besteht gegenüber dem Status quo erheblicher Anpassungs- und Vereinheitlichungsbedarf, der auch Änderungen im nationalen und europäischen Rechtsrahmen erfordert. Die Studie diskutiert daher auch Alternativen, die sich im geltenden Rechtsrahmen und auf kürzere Sicht verwirklichen lassen, insbesondere den gegenseitigen Zugriff auf Datenregister und die dafür nötigen technischen und rechtlichen Vorkehrungen sowie die Schaffung einer gemeinsamen europäischen Dateninfrastruktur. Diese Gestaltungen können Alternativen zu einem digitalen europäischen Erwerbstätigenausweis sein, sie können diesen aber auch ergänzen. Sie werden im Folgenden in den Abschnitten 6.2 und 6.3 dargestellt.

6.1.2 Mögliche Inhalte

Bei den zu integrierenden Datensätzen eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises ist es sinnvoll, zwischen zentralen Merkmalen und einem erweiterten Datensatz zu unterscheiden. Die Basisdaten sollten Identifikationsmerkmale zur Person, insbesondere Name und Vorname, Geburtsdatum, Nationalität, Anschrift sowie die Sozialversicherungsnummer (oder eine vergleichbare persönliche Identifikationsnummer) umfassen. Neben diesen Basisdaten ist es sinnvoll, dass grundlegende Daten zum Arbeitsverhältnis (s. Tabelle 6) enthalten sind.

Tabelle 6: Zentrale Merkmale eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises

Rubrik	Daten
Informationen zur Person des/der entsandten Arbeitnehmer*in (Basisdaten)	Name, Vorname
	Geburtsdatum
	Nationalität
	Anschrift
	Sozialversicherungsnummer / persönliche Identifikationsnummer
Informationen zum Arbeitsverhältnis	Art der Beschäftigung (angestellt vs. selbständig)
	Ausgeführte Tätigkeit(en)
	Kontaktdaten des Arbeitgebers
	Einsatzort
	Dauer der Entsendung (Start- und Enddatum)
Integration weiterer Bescheinigungen	Kopie Entsendemeldung
	Kopie A1-Bescheinigung

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Interviews und Recherchen.

Zum Arbeitsverhältnis sollten unabhängig der Branche und der Verpflichtung zur Ausstellung einer Entsendemeldung Angaben zur Art der Beschäftigung und der ausgeübten Tätigkeit umfasst sein, Kontaktdaten des Arbeitgebers sowie Einsatzort und Dauer der Entsendung. Zudem könnten bei

Vorliegen auch die Entsendemeldung sowie A1-Bescheinigung in den Ausweis integriert werden (s. Tabelle 6).

Weitere denkbare Merkmale eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises beziehen sich auf den Arbeitsvertrag bzw. das Arbeitsverhältnis, Informationen der Finanzverwaltung sowie die Sozialversicherung. In Tabelle 7 werden mögliche Inhalte dargestellt, die bereits jetzt in bestehenden Systemen in den EU-Mitgliedstaaten implementiert sind und daher als Vorbilder herangezogen werden könnten. Deutlich wird daraus eine große Breite unterschiedlicher Inhalte und Implementationen. So sind in den Labour Cards in den Niederlanden und in Lettland Informationen nicht gespeichert, können aber anhand der Labour Card aus einem verknüpften Register abgerufen werden.

Tabelle 7: Mögliche weitere Inhalte eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises

Rubrik	Gegenstand	Mögliche Vorbilder
Arbeitsbedingungen	Arbeitszeit	Ergani Digital Labour Card (GR)
		Electronic working time system and worker's ID card (LV) (Verbindung mit an anderem Ort gespeicherten Arbeitszeitinformatio- nen)
		BouwplaatsID (NL) (Verbindung mit an anderem Ort gespeicherten Arbeitszeitinformatio- nen)
	Entgeltinformationen	Ergani Digital Labour Card (GR)
	Tätigkeiten, Aufgaben, Kompetenzen, Fähigkeiten, Qualifikationen	STATREG (LT)
Steuerdaten	Tax ID	Valtti-Card (FI)
Sozialversicherungsdaten	Versicherungsstatus	Carte vitale (F)
	Verpflichtung zur Erbringung von Leistungen	EHIC (EU)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Perretti et al. (2024) und weiteren Recherchen.

Hinsichtlich des Umfangs der auf dem digitalen europäischen Erwerbstätigenausweis gespeicherten oder mit ihm verknüpften Informationen gibt es von den Interviewpersonen unterschiedliche Bewertungen. Einige Interviewpersonen weisen darauf hin, dass es für Kontrollen von Arbeitnehmerentsendungen relevant ist, dass ein Arbeitsvertrag vorliegt, welche Arbeitszeiten vorgegeben sind bzw. tatsächlich gearbeitet werden und wie hoch die Entlohnung ist. Andere Interviewpersonen bewerten das Vorhaben eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises zwar durchaus positiv, sehen aber die Funktion im Wesentlichen in der einfacheren Identitätsfeststellung der Person und des Arbeitgebers im Rahmen von Kontrollen. Bei diesen befragten Personen steht der Aspekt, dass der digitale europäische Erwerbstätigenausweis Aufwand vermeiden kann, im Vordergrund. Wieder andere Befragte sprachen sich für eine Differenzierung der Informationsmenge insbesondere nach Branchen aus. Im Fall von kritischen Branchen wie z. B. der Bauwirtschaft sollten höhere Anforderungen gelten als z. B. bei Dienstreisen oder bei Branchen, in denen weniger Verstöße gegen die Entsenderegeln vorkommen. So könnte z. B. für diejenigen Branchen, für die eine Entsendemeldung abzugeben ist, auch eine Verpflichtung zur Integration von Dokumenten zum Arbeitsverhältnis in den Erwerbstätigenausweis normiert werden.

Die Befragten weisen zugleich auf notwendige technische und rechtliche Voraussetzungen hin, damit ein digitaler europäischer Erwerbstitel bei Kontrollen genutzt werden kann. So würden seitens der Prüfbehörden Lesegeräte technisch erforderlich. In datenschutzrechtlicher Hinsicht müssten die Daten sich auf das für die Kontrolle notwendige Maß beschränken. Datenschutzrechtlich problematisch könne es sowohl aus europäischer als auch nationaler Perspektive z. B. sein, wenn auf dem Sozialversicherungsausweis weitergehende Informationen über den Arbeitgeber oder Auftraggeber wie z. B. Umsatz- oder Beschäftigtenzahlen gespeichert würden.

6.1.3 Vorteile eines digitalen europäischen Erwerbstitels

Die Einführung eines digitalen europäischen Erwerbstitels würde aus Sicht der Interviewpersonen verschiedene Vorteile mit sich bringen, die sowohl Verwaltungslasten reduzieren als auch zu aufwandsschonenderen Kontrollen beitragen würden. Die Interviewpersonen sehen dabei einerseits die Gefahr, dass durch einen europäischen Erwerbstitel zusätzlicher bürokratischer Aufwand bei den Unternehmen und den Arbeitnehmer*innen entsteht. Dies hängt jedoch von der Gestaltung der Prozesse ab. Wichtig seien europaweit einheitliche technische Standards, Medienbrüche müssten vermieden werden.

Die Speicherung unterschiedlicher Daten und Dokumente an einem Ort würde die Inspektionen durch die Kontrollbehörden deutlich erleichtern. Bereits die Prüfung der Identität von ausländischen Arbeitnehmer*innen könnte mithilfe eines digitalen Ausweises, auf dem auch eine Sozialversicherungsnummer angegeben ist, schnell und sicher erfolgen. Dies ist ein wesentlicher Zweck der Labour ID Cards in der Bauwirtschaft in Ländern wie Frankreich, Estland und Lettland (Perretti et al. 2024, S. 65f.). Durch welche technischen Maßnahmen die Fehlerfreiheit der Identifikation gewährleistet wird, müsste hierbei sorgfältig geprüft werden. Durch die unmittelbare Identifikation des Arbeitgebers könnte zudem der von den Interviewpersonen benannten Problematik der mangelnden Fälschungssicherheit und der teils schwierigen Nachvollziehbarkeit des zuständigen Unternehmens entgegengewirkt sowie der zeitliche Verzug der Zulieferung von A1-Bescheinigungen an die A1-Datei der DSRV vermieden werden (s. dazu auch oben in Kapitel 5.1).

Sofern eine Möglichkeit besteht, die Daten aus dem digitalen Ausweis auszulesen, könnten diese darüber hinaus im Rahmen von Vor-Ort-Kontrollen unmittelbar digital erfasst werden. Das manuelle, teils noch handschriftliche Ausfüllen von Prüf formularen wäre nicht mehr notwendig oder könnte zumindest deutlich reduziert werden. Daraus würde sowohl für die Kontrollbehörden als auch die Arbeitgeber und Beschäftigten eine Zeitersparnis hervorgehen.

Ein weiterer Vorteil digitalisierter Dokumente ergibt sich aus der Reduzierung sprachlicher Hürden. Sowohl einheitliche Formulare als auch maschinenlesbare Inhalte könnten Kontrollbehörden eine schnellere und sichere Übersetzung fremdsprachiger Dokumente ermöglichen. Damit würde zusätzlicher Zeit- und Kostenaufwand, insbesondere für Dolmetscher, eingespart werden und das Risiko fehlerhafter Übersetzungen sinken.

Vor allem aus gewerkschaftlicher Perspektive bringt die Erfassung relevanter Dokumente auf einem persönlichen Endgerät auch Vorteile für die rechtliche Situation der Beschäftigten. Die entsandten Arbeitnehmer*innen würden damit selbst über alle relevanten Dokumente zu ihrer Entsendung und den Rahmenbedingungen ihrer Beschäftigung verfügen.

6.1.4 Hürden und Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung

Wie bereits in Kapitel 5 angeklungen, bestehen in Hinblick auf die praktische Umsetzung eines digitalen europäischen Erwerbstitels auch Hürden und Herausforderungen, die sowohl rechtlicher, organisatorischer als auch technischer Natur sind.

Zentrale rechtliche Fragestellungen ergeben sich zunächst in Anbetracht der Heterogenität nationaler Rechtsordnungen. Wie die Verfügbarkeit der in Kapitel 5 beschriebenen Daten verdeutlicht, liegen hier teils große nationale Unterschiede sowohl hinsichtlich der Art der Daten als auch deren Erfassung und Speicherung vor. Gerade sozialversicherungsrechtliche Angelegenheiten fallen in die Regelungshoheit der Mitgliedstaaten und können nur in sehr begrenztem Rahmen europarechtlich gesteuert werden.

Doch auch in Bezug auf arbeitsrechtliche Vorschriften gelten unterschiedliche Voraussetzungen, etwa zu Art und Umfang von Arbeitsverträgen oder Systemen zur Zeiterfassung u. ä. So besteht in Deutschland etwa keine Pflicht zur Abfassung eines schriftlichen Arbeitsvertrages (§§ 125 ff. BGB). Allerdings hat der Arbeitgeber die wesentlichen Vertragsbedingungen des Arbeitsverhältnisses schriftlich niederzulegen und dem/der Arbeitnehmer*in auszuhändigen (§ 2 Abs. 1 des Gesetzes über den Nachweis der für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen – NachwG); das NachwG spezifiziert zudem, welche Vertragsbedingungen im Fall der Entsendung schriftlich zu fixieren sind. Um einen europaweit einheitlichen Erwerbstätigenausweis zu schaffen, bedarf es noch stärker einheitlicher europäischer Vorgaben hinsichtlich der Definition der aufzunehmenden arbeitsrechtlichen Tatbestände. Dabei wird von einigen Interviewpersonen betont, dass die Inhalte auf die Sachverhalte begrenzt werden sollten, die aus rechtlicher Sicht erforderlich sind.

Aus technischer Perspektive bleibt darüber hinaus die Fälschungssicherheit von Dokumenten und Zertifikaten ein relevantes Thema. Die Einspeisung aus offiziellen Datenbanken und entsprechende Zertifizierungen, die die Echtheit von Dokumenten bestätigen, würden zumindest eine höhere Sicherheit bieten als bisherige Datenformate wie etwa A1-Bescheinigungen in Papierform und das Potenzial zu einer größeren Datenaktualität bieten als die Übermittlungen über das EESSI-System.

Bei der Integration von Dokumenten wie der Entsendemeldung und der A1-Bescheinigung in einen digitalen Ausweis ist jedoch sicherzustellen, dass diese auch von den Ausweisinhaber*innen ohne größeren Aufwand in das Gerät eingelesen werden können. Die bisherigen Verfahren sehen z. B. keine automatische Zustellung der Entsendemeldung an die betreffenden Personen vor. Hier müsste daher zunächst sichergestellt werden, dass die Dokumente bei Ausstellung automatisch in die Wallet integriert werden oder unmittelbar durch einen entsprechenden (QR-)Code im Ausweis abgerufen werden können.

Eine weitere zentrale Herausforderung ist die Sicherstellung des Datenschutzes und insbesondere der Datensicherheit. Dies betrifft einerseits den Schutz vor unrechtmäßigen Zugriffen auf die Software der Wallets und die darin gespeicherten Daten. Zugleich muss im Rahmen von Zugriffen auf die Wallet sichergestellt werden, dass immer nur die für die jeweilige Behörde notwendigen Daten ausgelesen werden können. Wird z. B. im Rahmen einer medizinischen Versorgung die EHIC ausgelesen, dürfen keine Arbeitgeberdaten zugänglich sein. Hier bedarf es insbesondere klarer europäischer Regelungen und Vorgaben für technische Beschränkungen, welche Behörden unter welchen Bedingungen auf welche Daten zugreifen dürfen.

Für ein effizientes Auslesen von Daten aus der Wallet müsste einerseits eine entsprechende Schnittstelle im Ausweis bestehen, die dies ermöglicht. Andererseits müssten kompatible Lesegeräte entwickelt werden, die dann bestenfalls auch eine Übertragungsmöglichkeit auf vorhandene technische Infrastruktur ermöglichen.

Grundsätzlich setzt ein digitaler Erwerbstätigenausweis die Verfügbarkeit eines entsprechenden (internetfähigen) Endgerätes voraus. Hier ist zu berücksichtigen, dass dies je nach ökonomischem Status der Arbeitnehmer*innen nicht immer als gegeben vorausgesetzt werden kann. Die Mitführung einer Digital Wallet wird sich daher auch aus diesen Gründen lediglich auf freiwilliger Basis umsetzen lassen. Die Freiwilligkeit ist zudem im Einklang damit, dass die revidierte eIDAS-Verordnung vorsieht,

dass private Akteure elektronische Identifizierungsmittel im Rahmen eines notifizierten Systems ausschließlich freiwillig zu Identifizierungszwecken verwenden.

Aufgrund der beschriebenen Hürden und Herausforderungen bedarf es auch bei der Umsetzung eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises nach wie vor alternativer Lösungen, die effiziente Kontrollen von entsandten Arbeitnehmer*innen innerhalb der EU erleichtern und verbessern und damit eine faire Mobilität stärken.

6.2 Grenzüberschreitender Datenzugriff oder -austausch

Auch ohne die Entwicklung eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises könnten nationale Kontrollen von Arbeitnehmerentsendung durch eine Weiterentwicklung bestehender Verfahren des Datenaustauschs erleichtert werden.

Derzeit besteht für Kontrollbehörden im aufnehmenden Staat nur ein unmittelbarer Zugriff auf Daten aus der Entsendemeldung sowie der A1-Bescheinigung. Sofern hier jedoch Zweifel an der Echtheit der Dokumente oder Korrektheit der Angaben bestehen oder aber die Daten der A1-Bescheinigungen nicht zeitnah übermittelt wurden, müssen Nachforschungen im Entsendestaat angestellt werden. Dazu ist ein formeller Antrag über das IMI-Portal oder EESSI-System auf Amtshilfeersuchen zu stellen. Diese Verfahren sind jedoch aufwendig und Rückmeldungen können mitunter sehr lange dauern und mehrere Monate in Anspruch nehmen.

Eine wiederholt genannte Problematik stellt hierbei die bereits beschriebene Bindungswirkung der A1-Bescheinigung dar. Auch bei Verdacht auf eine zu Unrecht oder fehlerhaft ausgestellte Bescheinigung kann diese durch Kontrollbehörden im aufnehmenden Staat nicht angepasst oder aufgehoben werden. In Verdachtsfällen muss immer ein Amtshilfeersuchen an die zuständige Stelle im Entsendestaat erfolgen. Die Möglichkeit für Kontrollbehörden, unmittelbar auf Informationssysteme/Datenbanken des entsendenden Staates zuzugreifen, könnte zumindest die Abklärung von Verdachtsfällen erleichtern, insbesondere in solchen Fällen, in denen die Identifikation des Entsendevorgangs in der A1-Datei nicht erfolgreich war. So könnte geprüft werden, ob die A1-Bescheinigung tatsächlich in nationalen Registern erfasst ist, ob bereits eine frühere Bescheinigung ausgestellt wurde o. ä. Mithilfe solcher Plausibilitätsprüfungen müssten tatsächliche Nachforschungsanträge nur noch bei fortbestehendem Verdacht in Auftrag gegeben werden.

Über den Datenaustausch zu A1-Bescheinigungen und zu den Entsendemeldungen hinaus könnte prinzipiell auch ein Datenzugriff auf Sozialversicherungsdaten oder Daten zu den Arbeitsbedingungen eingerichtet werden. Schwierigkeiten könnten allerdings u. a. in technischer Hinsicht bestehen, da der Zugriff auf Datenbestände in anderen EU-Mitgliedstaaten gemeinsame technische Standards erfordert. Zwar steht mit dem EESSI-System bereits ein Datenaustauschsystem zwischen den Trägern der sozialen Sicherheit in der EU und weiteren Staaten zur Verfügung. Allerdings sind die A1-Bescheinigungen, die über EESSI ausgetauscht werden, auf europäischer Ebene harmonisiert, während die Rechtsordnungen im Hinblick auf das Sozialversicherungsrecht und das Arbeitsrecht sehr unterschiedlich sind.

Aus rechtlicher Sicht wären vor allem die Voraussetzungen für die Datenübermittlung und Datenerhebung zu schaffen. Dies betrifft insbesondere die Festlegung eindeutiger und legitimer Zwecke (Zweckbindung, Art. 5 Abs. 1 lit. b Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO)); der Zugriff dürfte nicht zu beliebigen Zwecken, sondern ausschließlich dann erfolgen, wenn die Daten für den festgelegten Zweck erforderlich sind.

6.3 Einrichtung von Datenbanken auf europäischer Ebene

Eine Alternative zum grenzüberschreitenden Zugriff auf nationale Datenbanken wäre die Errichtung eines zentralen Datenbestands auf europäischer Ebene. Das IMI-Portal könnte dafür zu einer entsprechenden Datenbank weiterentwickelt werden. Die Ermöglichung des unmittelbaren Zugriffs nationaler Kontrollbehörden auf diese Datenbank könnte Verfahren erleichtern und z. B. gezielte Suchen nach Unternehmen oder Arbeitnehmer*innen ermöglichen.

Die Europäische Kommission hat hierzu am 13. November 2024 den Vorschlag für eine Verordnung über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (kurz eDeclaration-Verordnung) vorgelegt (EK 2024). Der Vorschlag sieht vor, dass Dienstleistungserbringer künftig die Entsendung von Arbeitnehmer*innen in einen anderen Mitgliedstaat (MS) auf einem einzigen, für die Mitgliedstaaten freiwillig nutzbaren digitalen Portal auf EU-Ebene melden können. Bisher existiert in jedem Mitgliedstaat ein eigenes Verfahren. Damit soll der Verwaltungsaufwand für Unternehmen und zuständige Behörden im Hinblick auf die Entsendemeldungen verringert werden, und die Mitgliedstaaten müssten kein eigenes Meldeportal mehr vorhalten.

Als Vorbild orientiert sich der Vorschlag an der bestehenden öffentlichen Schnittstelle für Entsendemeldungen im Straßenverkehr, das so auf alle Branchen ausgeweitet und weiterentwickelt werden soll. Die neue öffentliche Schnittstelle soll auf freiwilliger Basis von allen Mitgliedstaaten zur Erfassung von Entsendungen genutzt werden können. Dazu werden voraussichtlich über ein digitales Formular, das in allen Amtssprachen verfügbar sein wird, verschiedene Datenpunkte zur Verfügung gestellt, die die Mitgliedstaaten je nach Bedarf des Datenumfangs für ihre Prüfungen festlegen können (EK 2024). Ziel ist es bei der Festlegung dieses Maximalkatalogs die jeweiligen Daten auf ihre jeweilige Zielrichtung zu prüfen und effizienter zu gestalten. Damit soll unter anderem das Verfahren vereinfacht und transparenter gestaltet werden, zugleich bürokratische Belastungen abgebaut und die Durchsetzung und Kontrolle rechtlicher Bestimmungen erleichtert werden. Die Bereitstellung einer Kopie der Entsenderklärung für die Arbeitnehmer*innen soll zugleich deren Rechte stärken. Damit soll sowohl zu fairer Mobilität als auch einer verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten beigetragen werden (EK 2024). Diese Initiative wurde in mehreren Interviews als sehr hilfreich begrüßt.

Da das EU-weit gemeinsame Meldeportal als Schnittstelle zu IMI eingerichtet werden soll, würde zugleich die grenzüberschreitende Zusammenarbeit erleichtert, da grenzüberschreitende Ersuchen medienbruchfrei gestellt bzw. beantwortet werden können. Das europäische Meldeportal wurde von interviewten Personen aus den Prüfbehörden auch deshalb ausdrücklich befürwortet, da es den Zugriff auf die Daten innerhalb der Prüfbehörden vereinfachen und daher unter anderem die Planung von Prüfungen erleichtern würde.

Die eDeclaration-Verordnung wird aktuell noch verhandelt. Ein erstes Ergebnis wird Ende 2025 erwartet. Aufgrund der Freiwilligkeit der Nutzung des Systems ist bisher noch nicht absehbar, in welchem Umfang daraus tatsächlich eine Erleichterung für Kontrollen von entsandten Arbeitnehmer*innen hervorgehen wird.

Eine weitere Alternative zum grenzüberschreitenden Zugriff auf nationale Datenbanken wäre die Errichtung eines Registers von A1-Bescheinigungen auf europäischer Ebene. Hierzu könnte auf das bereits etablierte EESSI-System zurückgegriffen und auf dessen Grundlage eine entsprechende Datenbank entwickelt werden. In den Interviews wurde immer wieder betont, dass sowohl das Vorliegen von A1-Bescheinigungen als auch mangelnde Rückmeldungen im Rahmen von Amtshilfeersuchen ein häufiges Problem darstellen. Wenn A1-Bescheinigungen automatisch in einer

zentralen Datenbank erfasst werden, könnte im Rahmen von Kontrollen unmittelbar geprüft werden, ob eine Bescheinigung ausgestellt wurde, ohne dass diese zunächst ans Zielland übermittelt und dort verfügbar gemacht werden muss. Darüber hinaus könnte durch den Zugriff auf eine umfassendere A1-Datenbank verifiziert werden, ob für die betreffende Person oder den Arbeitgeber ggf. schon früher einmal Bescheinigungen ausgestellt wurden, um eine fundiertere Bewertung der aktuellen Entsendesituation vornehmen zu können. Wenn die Daten zentral verfügbar wären, könnten bisher notwendige Kontaktaufnahmen zu Behörden anderer Mitgliedstaaten reduziert werden, was in einem Gespräch als große Erleichterung beschrieben wurde.

Aufgrund der Bestimmungen zur Koordinierung der sozialen Sicherheit fallen Angelegenheiten der Sozialversicherung jedoch in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten (s. dazu oben Kapitel 3.2). Eine Speicherung von Sozialversicherungsdaten in einem europäischen Register könnte hier auf rechtliche Hürden stoßen (s. dazu auch Kärcher & Walser 2023).

Eine grundsätzliche Herausforderung bei der Schaffung derartiger länderübergreifender Datenbanken ist die derzeit noch bestehende Vielfalt an nationalen Regelungen. Sowohl die Systeme zur Abgabe von Meldungen als auch die Art der erhobenen Daten variieren zwischen den Mitgliedstaaten. Eine zentrale Voraussetzung für die Schaffung einheitlicher, EU-weiter Datenbanken wäre daher zunächst die Vereinheitlichung von bestehenden Systemen. Zudem würde die Speicherung personenbezogener Daten von EU-Bürger*innen und Unternehmer*innen in einer zentralen europäischen Datenbank entsprechende datenschutzrechtliche Vorkehrungen erforderlich machen. Es ist insbesondere sorgfältig abzuwägen, welche Daten in welchem Umfang tatsächlich gespeichert werden und inwieweit dies mit dem Grundsatz der Datenminimierung vereinbar ist (Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO).

6.4 Sonstige Verfahrensverbesserungen

Unabhängig von einem möglichen digitalen europäischen Erwerbstätigenausweis, der Einrichtung von europäischen Datenbanken oder dem grenzüberschreitenden Datenaustausch zeichnen sich in den Interviews auch vielfältige Potentiale zur Verbesserung bestehender Verfahren ab.

Ein wichtiger Aspekt ist hier die Standardisierung und Digitalisierung von Meldeverfahren und Datenübermittlungen. Der Vorschlag der Europäischen Kommission für ein gemeinsames Meldeportal für eine digitale Entsendemeldung könnte hier bereits wesentlich zu einer Erleichterung beitragen. Ein gemeinsames, digitales Verfahren würde Unternehmen bei der Meldung von Entsendungen entlasten. Zugleich würden dadurch Kontrollen erleichtert werden. Die geplante Verordnung in Art. 2 Abs. 1 lit. d sieht zudem vor, dass die entsandten Arbeitnehmer*innen eine Kopie der Entsendemeldung erhalten. Die Kenntnis der Beschäftigten über die Rahmenbedingungen der Entsendung könnten auch zu einer höheren Transparenz – insbesondere in Fällen von Subunternehmerketten – und damit zu einer Stärkung von individuellen Rechten beitragen und sich damit auch positiv auf eine faire Mobilität auswirken.

Weitere Möglichkeiten wären eine Verknüpfung von Entsendemeldung und A1-Bescheinigung. Dadurch müssten die jeweils in beiden Formularen vorgesehenen Datenfelder nicht zweimal ausgefüllt werden. Aufgrund der unterschiedlichen zugrundeliegenden Rechtssysteme sowie bisherigen Meldeverfahren (Meldung im Zielland vs. Meldung im Sitzland) dürften die dazu notwendigen Vereinheitlichungen jedoch erheblichen Aufwand fordern. Während einige Interviewpersonen eine solche Zusammenlegung begrüßten, wurde in einem Gespräch auf die umfangreichen Hürden eines solchen Vorhabens hingewiesen. Bei der Einführung neuer technischer Systeme ist zudem zu berücksichtigen, dass diese mitunter nationale Anpassungen der technischen

Infrastruktur erfordern, für die die Mitgliedstaaten über entsprechende Ressourcen verfügen müssen.

Ein weiterer Aspekt, der als relevant für die Effizienz von Kontrollen beschrieben wurde, ist die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Gerade die Kooperation von entsendendem und aufnehmendem Staat ist eine wichtige Voraussetzung für Überprüfung arbeitsrechtlicher und sozialversicherungsrechtlicher Sachverhalte. Hier gestaltet sich die Zusammenarbeit zwischen den EU-Staaten noch sehr unterschiedlich.

Der positive Wert grenzüberschreitender Zusammenarbeit wurde auch im Kontext von gemeinsam durchgeführten Kontrollen, etwa initiiert durch die European Labour Authority (ELA) oder die European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) betont. Diese Programme ermöglichen es, Behördenvertretungen sowohl aus dem Entsende- als auch dem Zielland gemeinsam Inspektionen durchzuführen und die tatsächlichen Gegebenheiten vor Ort zu prüfen.

Eine weitere Verbesserung von Verfahren könnte durch die Etablierung systematischer Rückmeldungen zu grenzüberschreitenden Ermittlungen erreicht werden. Wenn im Rahmen eines Amtshilfeersuchens Nachforschungen im Entsendestaat erfolgen, werden die entsprechenden Informationen an den anfragenden Staat weitergeleitet. Wie dort jedoch das weitere Ermittlungsverfahren verläuft, wird regelmäßig nicht zurückgemeldet. Strukturelle Feedback-Schleifen könnten hier wertvolle Informationen liefern, um Probleme und Unregelmäßigkeiten bei der Entsendung zu erfassen. Dies könnte insbesondere bei wiederholten gleichgelagerten Fällen hilfreich sowohl für Kontrollen als auch Präventionsmaßnahmen sein.

7. Schlussfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung verdeutlicht die bestehenden strukturellen und datenbezogenen Herausforderungen bei der Kontrolle grenzüberschreitender Arbeitnehmerentsendungen innerhalb der EU. Trotz bestehender Möglichkeiten des Datenaustauschs insbesondere von A1-Bescheinigungen über das EESSI-System weist die hier für Deutschland, Frankreich und Polen vorgenommene Analyse auf eine Reihe von Problemstellen hin.

- Der Mangel an Echtzeit-Zugriffen auf A1-Bescheinigungen und die teilweise unvollständigen Datenübermittlungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten erschweren eine gründliche Kontrolle des Entsendevorgangs und erfordern bei den Prüfbehörden umfangreiche Nachrecherchen.
- Erheblicher Aufwand entsteht auch bei der Identifikation des ausländischen Arbeitgebers und der Frage, ob das Unternehmen tatsächlich im Entsendestaat tätig ist oder nur als Briefkastenfirma fungiert. Die insbesondere in der Bauwirtschaft anzutreffenden langen Subunternehmerketten erschweren diese Prüfungen sowie die Feststellung der Generalunternehmerhaftung für die Gewährleistung der Arbeitsbedingungen zusätzlich.
- Der aktuelle rechtliche Rahmen, insbesondere die Bindungswirkung der A1-Bescheinigung, verhindert eine eigenständige Prüfung, ob die entsandten Arbeitnehmer*innen im Entsendestaat sozialversicherungsrechtlich korrekt registriert sind, durch die Behörden im Aufnahmestaat, selbst bei Zweifeln an der Richtigkeit der ausgestellten Bescheinigungen. Für die Bindungswirkung gibt es allerdings nachvollziehbare Gründe, insbesondere die Vermeidung von Doppelversicherungen durch die Sozialversicherung im Entsende- und Aufnahmestaat.
- Die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitsbedingungen, insbesondere Arbeitszeit (einschließlich von Überstunden) und Entlohnung ist ebenfalls stark eingeschränkt. Dies liegt vor allem daran, dass keine zentralen Register existieren, die Informationen zu diesen zentralen Parametern der Arbeitsverhältnisse der entsandten Arbeitnehmer*innen enthalten.

Ein vielversprechender Ansatz zur Überwindung dieser Herausforderungen ist die Einführung eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises, der alle relevanten Daten zu den Arbeitnehmer*innen, ihren Arbeitgebern und den Entsendebedingungen zentral und digital bündelt, etwa in Form einer digitalen Wallet. Dieser Ausweis könnte neben grundlegenden Identifikationsdaten auch Informationen zu Arbeitsverhältnissen, Sozialversicherung und Entsendemeldungen enthalten und sowohl den Arbeitnehmer*innen als auch den Prüfbehörden zur Verfügung stehen. Ein solcher Ausweis würde es ermöglichen, Echtzeitprüfungen durchzuführen, die Transparenz erhöhen und den bürokratischen Aufwand für alle Beteiligten reduzieren.

Trotz dieser Vorteile stehen der Umsetzung eines digitalen Erwerbstätigenausweises erhebliche rechtliche und technische Hürden entgegen. Die Verschiedenheit der nationalen Rechtsvorschriften und das Fehlen gemeinsamer Standards zur Erfassung und Speicherung relevanter Arbeits- und Sozialdaten machen eine sofortige Einführung auf EU-Ebene schwierig. Zudem müsste sichergestellt werden, dass der Datenschutz gewahrt bleibt, d. h. insbesondere die Daten nur in dem Umfang abgefragt werden, der für die Kontrolle erforderlich ist.

Angesichts dieser Herausforderungen stellt sich die Frage nach schrittweisen Lösungen, die auf den bestehenden Systemen aufbauen und deren Interoperabilität fördern:

- Standardisierung und Harmonisierung von Entsendemeldungen: Ein einheitliches EU-Meldeportal für Entsendungen, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, könnte dazu beitragen, die Datenkonsistenz zu verbessern und die Bürokratie für Unternehmen und Kontrollbehörden zu verringern. Dieses Portal könnte auch dazu genutzt werden, die Entsendemeldungen zentral zu sammeln und damit den Prüfbehörden einen zeitnahen Zugriff zu ermöglichen.

- Ausbau von Datenaustauschsystemen: Bereits existierende Systeme wie EESSI und IMI sollten weiter ausgebaut werden, um eine effizientere Amtshilfe zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Hierbei könnte die Integration von Gewerbe- und Unternehmensregistern sowie von Sozialversicherungsdaten einen bedeutenden Fortschritt darstellen.
- Kooperative Kontrolle und Rückmeldesysteme: Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Kontrollbehörden sollte gestärkt werden, um sicherzustellen, dass bei Zweifeln an der Korrektheit von A1-Bescheinigungen und anderen Entsendedokumenten schneller und effektiver auf die benötigten Informationen zugegriffen werden kann. Zudem könnte die Einführung von Feedbackmechanismen zwischen den Mitgliedstaaten helfen, wiederkehrende Probleme in der Entsendekontrolle zu identifizieren und zu beheben.

Langfristig könnte ein digitaler Erwerbstätigenausweis eine wichtige Rolle bei der Schließung der Datenlücken spielen und die Effizienz und Rechtssicherheit der Prüfung von Erwerbstätigenrechten innerhalb der EU erheblich verbessern. Dieser müsste jedoch auf europäischer Ebene vereinheitlicht und mit bestehenden nationalen Systemen kompatibel gemacht werden. Besonders für kritische Branchen, wie etwa die Bauwirtschaft, könnten hier erweiterte Anforderungen gelten, um die Einhaltung der Entsenderichtlinien umfassend zu überwachen. Weiterführende Studien sind allerdings erforderlich, um die rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen eines digitalen europäischen Erwerbstätigenausweises im Einzelnen zu klären.

Literaturverzeichnis

- Boockmann, B., Hausmann, O., Knirsch, F., Reyels, W. & Scheu, T. (2025). *Studie zur Zu- und Abwanderung. Zwischenbericht an die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration zugleich Beauftragte der Bundesregierung für Antirassismus*. Tübingen, Berlin, Bielefeld.
- Boockmann, B., Kirchmann, A., Kleinemeier, R., Krause-Pilatus, A., Maier, A., Nottmeyer, O., Reiner, M., Schafstädt, C., Scheu, T., Zühlke, A., Bonin, H. & Puhe, H. (2020). *Allgemeiner gesetzlicher Mindestlohn: Seine Kontrolle und Durchsetzung sowie bürokratische Kosten für Arbeitgeber*. BMAS-Forschungsbericht 563, Berlin.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). (16. Juli 2024). *Kurzfristige und kurzzeitige grenzüberschreitende Tätigkeiten – Handhabung der A1-Bescheinigung* (Merkblatt). https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/handhabung-bescheinigung-a1.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- Centre des Liaisons Européennes et Internationales de Sécurité Sociale (CLEISS). (o. J.). *Formulaires pour demander le détachement de votre salarié vers l'étranger*. <https://www.cleiss.fr/employeurs/detachement/formulaires.html>
- Datenstelle der Rentenversicherung (DSRV). (2025). *EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information)*. https://www.dsrv.info/de/Inhalt/20_Unsere_Verfahren/02_internationaler_datenaustausch/05_EESSI/Beschreibung_EESSI.html
- De Wispelaere, F., De Smedt, L. & Pacolet, J. (2025). *Posting of workers Collection of data from the prior declaration tools, reference year 2023*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Deutsche Rentenversicherung (DRV). (2025, 1. Januar). *A1-Bescheinigung – Arbeiten im EU-Ausland (FAQ)*. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/FAQ/a1_bescheinigung/a1_bescheinigung_faq_liste.html
- Deutscher Bundestag. (2025, 6. November). *Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung und Digitalisierung der Schwarzarbeitsbekämpfung (BT-Drs. 21/2670)*.
- Direction général du travail (DGT). (2023). *Plan national de lutte contre le travail illégal 2023–2027*. Paris. https://travail-emploi.gouv.fr/sites/travail-emploi/files/files-spip/pdf/pnliti_23_27.pdf
- Europäische Kommission. (o. J.). *Binnenmarkt-Informationssystem (IMI)*. https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_de.htm
- Europäische Kommission (EK). (2018). *Recommendation of the Administrative Commission concerning the forms to be used for the portable document "A1"* (2018/C 529/01). Publications Office of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32018H0529%2801%29>
- Europäische Kommission (EK). (2024, 13. November). *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über eine mit dem Binnenmarktinformationssystem verbundene öffentliche Schnittstelle für die Erklärung über die Entsendung von Arbeitnehmern und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012 (COM(2024) 531 final; 2024/0301 (COD))*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024PC0531&qid=1756732344652>

- Europäische Kommission (EK). (2025a, 7. Juli). *EESSI factsheet Q2 2025* [Factsheet]. Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Inklusion. <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/3320ff9f-a248-408f-8f7b-a4dc952a4d29/download>
- Europäische Kommission (EK). (2025b, 15. Juli). *EU Digital Identity Wallet Pilot implementation*. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/de/policies/eudi-wallet-implementation>
- Europäische Kommission, Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Integration, Siöland, L., Hassan, E., Geraci, M., Gasperini, M., et al. (2023). *Report on mobile seasonal workers and intra-EU labour mobility*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2767/093005>
- Forsthoff, D., & Eisendle, D. (2025). AEUV Art. 45. In E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, A. Randelzhofer & D. Forsthoff (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (85. EL, Mai 2025). C.H. Beck. Verfügbar über beck-online.
- Franzen, M. (2019). Die geänderte Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie. *Europäische Zeitschrift für Arbeitsrecht (EuZA)*, 2019, 3–18.
- Fuchs, M. (2025). Sammelkommentierung Art. 1–91. In S. Knickrehm, G. Roßbach & R. Waltermann (Hrsg.), *Kommentar zum Sozialrecht* (9. Aufl.). C.H. Beck. Verfügbar über beck-online.
- Kärcher, A., & Walser, M. (2023, August). *Grenzüberschreitender Austausch von Sozialversicherungsdaten: Rahmenbedingungen und Reformoptionen sozialer Sicherung bei Entsendung* (Working Paper Nr. 295). Hans-Böckler-Stiftung. https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008673/p_fofoe_WP_295_2023.pdf
- Krebber, M. (2024). Art. 2 RL 96/71/EG – Begriffsbestimmung. In M. Franzen, M. Gallner & M. Oetker (Hrsg.), *Kommentar zum europäischen Arbeitsrecht* (5. Aufl.). C.H. Beck. Verfügbar über beck-online.
- Muñoz, M. (2022). *Posted workers from and to France: Facts and figures*. Leuven: HIVA–KU Leuven, POSTING.STAT Project. https://hiva.kuleuven.be/en/news/docs/ZKD9978_POSTING_STAT_France_Posted_workers_from_and_to_France_facts_and_figures
- Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). (2024). *Program of work for 2025–2027*. Warszawa: Państwowa Inspekcja Pracy. <https://www.pip.gov.pl/files/238/Misja-i-Program-PIP/1088/Program-dziaania-PIP-2025-2027.pdf>
- Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). (2025a, 7. Juli). *Nowy wymiar Inspekcji Pracy* [Eine neue Dimension der Arbeitsinspektion]. <https://www.pip.gov.pl/aktualnosci/nowy-wymiar-inspekcji-pracy>
- Państwowa Inspekcja Pracy (PIP). (2025b, 22. Juli 22). *Submit a statement on the posting of workers to the territory of Poland*. Biznes.gov.pl. <https://www.biznes.gov.pl/en/portal/ou1328>
- Perretti, G., Iudicone, F., Cornah, J. & Guyon, L. (2024). *Mapping Report of Social ID Cards in the Construction Sector Across the European Economic Area*. <https://www.fiec.eu/news/news-2024/mapping-report-social-id-cards-construction-sector-across-european-economic-area-executive-summary>
- Randelzhofer, A., & Forsthoff, D. (2025). AEUV Art. 56, 57. In E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim, A. Randelzhofer & D. Forsthoff (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union* (85. EL, Mai 2025). C.H. Beck. Verfügbar über beck-online.
- Sachadae, S. (2023). EU-Richtlinien und Rahmenvereinbarungen zu Begründung und Inhalt von Arbeitsverhältnissen, Arbeitsschutz, Arbeitsrecht bei Unternehmensumstrukturierungen und Beteiligung der Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen (C. II. Arbeitnehmerentsendung:

- Richtlinie 2018/957/EU). In W. Däubler (Hrsg.), *Nomos-Kommentar zum Arbeitsrecht* (2. Aufl.). Verfügbar über beck-online.
- Schreiber, F. (2025, 15. August). *VO (EG) Nr. 883/2004*. In C. Rolfs (gesch. Hrsg.), A. Körner, M. Krasney & B. Mutschler (Hrsg.), *beck-online.GROSSKOMMENTAR – Kasseler Kommentar*. München: C.H. Beck. Verfügbar über beck-online.
- Spark (2025). *Legal Feasibility Study*. Beitrag zur Abschlusspräsentation des Projekts von EFBWW (European Federation of Building and Woodworkers) & FIEC (European Construction Industry Federation), Brüssel, 10. Juni 2025.
- Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF). (2023). *Convention d'objectifs et de gestion État – Urssaf 2023–2027*. <https://www.urssaf.org/files/Ressources%20documentaires/6311-Cog-Convention.pdf>
- Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (URSSAF). (2024, 5. April). *Le travail illégal*. <https://www.urssaf.fr/accueil/travail-illegal.html>
- Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. (2009a, 12. Juni). *Beschluss Nr. A1 über die Einrichtung eines Dialog- und Vermittlungsverfahrens zu Fragen der Gültigkeit von Dokumenten, der Bestimmung der anzuwendenden Rechtsvorschriften und der Leistungserbringung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates*. Amtsblatt der Europäischen Union, C 106/1. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32010D0424\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32010D0424(01))
- Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. (2009b). *Beschluss Nr. A2 zur Auslegung des Artikels 12 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der auf entsandte Arbeitnehmer sowie auf Selbständige, die vorübergehend eine Tätigkeit in einem anderen als dem zuständigen Mitgliedstaat ausüben, anzuwendenden Rechtsvorschriften*, Amtsblatt der Europäischen Union, C 106/5. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0424\(02\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0424(02))
- Zwinger, V. (2024). Digitalisierung in der internationalen Sozialen Sicherheit - Teil 2. *Soziale Sicherheit*, 4, S. 172-176.

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.