

**Rechtssache C-784/19**

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1  
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

**Eingangsdatum:**

22. Oktober 2019

**Vorlegendes Gericht:**

Administrativen sad Varna (Bulgarien)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

4. Oktober 2019

**Klägerin im Ausgangsverfahren:**

„TEAM POWER EUROPE“ EOOD

**Beklagter im Ausgangsverfahren:**

Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna

---

**Gegenstand des Ausgangsverfahrens**

Klage gegen die verwaltungsbehördliche Versagung der Erteilung einer Bescheinigung über die Rechtsvorschriften, denen eine Person unterliegt, die eine Beschäftigung als Arbeitnehmer in einem Mitgliedstaat für Rechnung eines dort niedergelassenen Arbeitgebers ausübt und von diesem in einen anderen Mitgliedstaat entsandt wurde, um dort eine Beschäftigung für Rechnung desselben Arbeitgebers auszuüben.

**Gegenstand und Rechtsgrundlage des Vorabentscheidungsersuchens**

Das Vorabentscheidungsersuchen richtet sich nach Art. 267 Abs. 1 Buchst. b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden: AEUV) und betrifft die Auslegung von Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (im

Folgenden: Durchführungsverordnung) in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (im Folgenden: Grundverordnung).

### **Vorlagefrage**

Ist Art. 14 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. September 2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit dahin auszulegen, dass, um annehmen zu können, dass ein Zeitarbeitsunternehmen gewöhnlich in dem Mitgliedstaat tätig ist, in dem es niedergelassen ist, es einen nennenswerten Teil der Tätigkeit der Arbeitnehmerüberlassung für Entleiher zu erbringen hat, die im selben Mitgliedstaat niedergelassen sind?

### **Rechtsvorschriften und Rechtsprechung der Europäischen Union**

Art. 2 Abs. 1, Art. 11 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 der Verordnung Nr. 883/2004; Art. 14 der Verordnung Nr. 987/2009; Urteile des Gerichtshofs vom 17. Dezember 1970, Manpower (C-35/70, EU:C:1970:120) und vom 10. Februar 2000, FTS (C-202/97, EU:C:2000:75).

### **Nationale Rechtsvorschriften**

Art. 51 Abs. 1 und Art. 52 Abs. 1 der Konstitutsia na Republika Bulgaria (Verfassung der Republik Bulgarien); Art. 107r Abs. 1 und Art. 107s Abs. 2 des Kodeks na truda (Arbeitsgesetzbuch); Art. 4 Abs. 1 Nr. 1 und Art. 9 Abs. 1 Nr. 1 des Kodeks za sotsialnoto osiguryavane (Sozialversicherungsgesetz); Art. 2 Abs. 1 der Naredba za sluzhebnite komandirovki i spetsializatsii v chuzhbina (Verordnung über Entsendung von Arbeitnehmern und Spezialisierungspraktika im Ausland); Art. 88, Art. 90 Abs. 2, Art. 91 Abs. 1, Art. 92 Abs. 1, Art. 95 Abs. 1 und Art. 97 des Danachno-osiguritelen protsesualen kodeks (Steuer- und Sozialversicherungsordnung).

### **Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens**

- 1 Die Gesellschaft „TEAM POWER EUROPE“ EOOD (im Folgenden: Klägerin) wurde nach bulgarischem Recht mit dem Gegenstand der Tätigkeit Verschaffung von Zeitarbeit und Arbeitsvermittlung in Bulgarien und anderen Staaten gegründet. Die Klägerin ist bei der bulgarischen Agentsia po zaetostta (Agentur für Arbeit) für die Ausübung der Tätigkeit der Verschaffung von Zeitarbeit registriert und verfügt darüber hinaus über eine von der Agentur für Arbeit

Düsseldorf der deutschen Bundesagentur für Arbeit erteilten Erlaubnis zur Arbeitnehmerüberlassung.

- 2 Am 8. Oktober 2018 schloss die Klägerin einen Arbeitsvertrag mit einem bulgarischen Staatsbürger (im Folgenden: Arbeitnehmer) ab. Nach dem Vertrag ist die Klägerin verpflichtet, den Arbeitnehmer nach Deutschland zu entsenden, wo er für die Gesellschaft „CLW Clausthaler Laser- und Werkstofftechnik“ GmbH (im Folgenden: Entleiher) unter deren Leitung und Aufsicht arbeiten wird. Der Vertrag sieht ferner vor, dass die Pflichten des Arbeitnehmers mit der Position „Maschinenbediener – Metallbearbeitung“ vom Entleiher in der Beschreibung seines Aufgabenfelds festgelegt werden. Die Klägerin ist zur Zahlung des Arbeitslohns an den Arbeitnehmer verpflichtet.
- 3 Am 9. Mai 2019 stellte die Klägerin bei der Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia po prihodite (Territorialdirektion der Nationalen Agentur für Einnahmen) – Varna einen Antrag auf Erteilung einer Bescheinigung, dass während der Überlassungsdauer der Arbeitnehmer den bulgarischen Rechtsvorschriften unterliegt. Im Antrag gab die Klägerin an, dass während der Überlassungsdauer das Arbeitsverhältnis zwischen dem Arbeitnehmer und der Klägerin bestehen geblieben sei, er Arbeitslohn von ihr erhalten habe und von ihr sozial- und krankenversichert worden sei.
- 4 Mit Entscheidung vom 30. Mai 2019 versagte die zuständige Verwaltungsbehörde die Erteilung der beantragten Bescheinigung mit der Begründung, dass die zwei kumulativen Voraussetzungen, unter denen der Arbeitnehmer weiterhin dem bulgarischen Sozialversicherungsrecht unterliegen könne, nicht erfüllt seien, da die direkte Bindung zwischen dem Arbeitnehmer und dem Arbeitgeber nicht aufrechterhalten worden sei und Letzterer seine wesentliche Tätigkeit nicht auf dem Hoheitsgebiet von Bulgarien ausübe.
- 5 In Bezug auf die erste Voraussetzung geht die Verwaltungsbehörde davon aus, dass trotz der Zahlung des Arbeitslohns durch die Klägerin als Arbeitgeberin die direkte Bindung zwischen ihr und dem Arbeitnehmer nicht aufrechterhalten worden sei, da nach dem Arbeitsvertrag die Arbeit für den Entleiher sowie unter seiner Aufsicht und Leitung erbracht werde und dieser die Pflichten des Arbeitnehmers bestimme. Hinsichtlich der zweiten Voraussetzung ist die Verwaltungsbehörde der Ansicht, dass die Klägerin keine wesentliche Tätigkeit auf dem Hoheitsgebiet von Bulgarien ausübe, da sie als eine nach dem Zakon za danaka varhu dobavenata stoynost (Mehrwertsteuergesetz, im Folgenden: ZDDS) registrierte Gesellschaft ausschließlich die Erbringung von Dienstleistungen mit Erfüllungsort in Deutschland anmelde und keine Angaben über Verträge mit Vertragspartnern, die in Bulgarien tätig sind, vorlägen.
- 6 Die Klägerin legte im Verwaltungsverfahren Widerspruch gegen die Entscheidung ein, mit der die Erteilung der beantragten Bescheinigung versagt wurde. Mit Entscheidung vom 11. Juni 2019 wies der Direktor na Teritorialna direksia na Natsionalna agentsia za prihodite – Varna (Direktor der Territorialdirektion der

Nationalen Agentur für Einnahmen – Varna, im Folgenden: Beklagter) den Widerspruch zurück und bestätigte die ablehnende Entscheidung.

### **Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens**

- 7 Nach Ansicht der Klägerin sind im vorliegenden Fall die beiden kumulativen Voraussetzungen für die Erteilung der beantragten Bescheinigung gegeben.
- 8 In Bezug auf die erste Voraussetzung macht sie geltend, dass zwischen ihr und dem Arbeitnehmer eine „direkte Verbindung“ bestehe, da sie als Arbeitgeberin Arbeitslohn an diesen Arbeitnehmer zahle und berechtigt sei, bei Vorliegen von Kündigungsgründen das Arbeitsverhältnis zu beenden. Außerdem sei es dem Entleiher nach dem zwischen ihm und der Klägerin geschlossenen Vertrag zur Arbeitnehmerüberlassung untersagt, dem Arbeitnehmer anzubieten, eine andere Tätigkeit als die vertraglich vereinbarte auszuüben, so dass nur die Klägerin die Art der vom genannten Arbeitnehmer zu leistenden Arbeit bestimmen dürfe. In Bezug auf die zweite Voraussetzung trägt Klägerin vor, dass sie ihre wesentliche Tätigkeit der Einstellung, Auswahl und Verschaffung von Zeitarbeitskräften auf dem Hoheitsgebiet von Bulgarien ausübe und dass das Erzielen von Umsatz aus Geschäften mit außerhalb Bulgariens niedergelassenen Kunden nicht bedeute, dass die Gesellschaft ihre Tätigkeit im Ausland ausübe.
- 9 Der Beklagte hält keine der beiden genannten Voraussetzungen in Bezug auf die Klägerin für erfüllt. Hinsichtlich der direkten Verbindung zwischen ihr und dem Arbeitnehmer führt er an, dass sie beeinträchtigt sei, da nach dem zwischen der Klägerin und dem Arbeitnehmer geschlossenen Arbeitsvertrag Letzterer keine Arbeit für seinen Arbeitgeber in Bulgarien zu leisten habe. Außerdem sei der Vertrag nach deutschem Recht aufgrund der von der zuständigen Behörde in Deutschland erteilten Erlaubnis und nicht aufgrund der Registrierung der Klägerin bei der Agentur für Arbeit in Bulgarien geschlossen. In Bezug auf die wesentliche Tätigkeit der Klägerin in Bulgarien vertritt der Beklagte die Auffassung, dass die Klägerin außer den Verwaltungs- und Führungskräften keine Arbeitnehmer im Hoheitsgebiet von Bulgarien habe und ihre Einnahmen gänzlich aus Beschäftigungsverhältnissen in Deutschland stammen würden.

### **Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage**

- 10 Das vorliegende Gericht hält für die Entscheidung des Rechtsstreits zwischen den Parteien die Auslegung von Art. 14 Abs. 2 der Durchführungsverordnung in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 der Grundverordnung für erforderlich.
- 11 Im Sinne von Art. 12 Abs. 1 der Grundverordnung unterliegt eine Person, die in einem Mitgliedstaat für Rechnung eines Arbeitgebers, der dort niedergelassen 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, wenn

zwei kumulative Voraussetzungen erfüllt sind, nämlich erstens eine direkte Bindung zwischen dieser Person und dem Arbeitgeber besteht und, zweitens, Letzterer gewöhnlich im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats tätig ist.

- 12 In Bezug auf die zweite Voraussetzung ist erforderlich, dass der Arbeitgeber entsprechend Art. 14 Abs. 2 Satz 1 der Durchführungsverordnung „andere nennenswerte Tätigkeiten als reine interne Verwaltungstätigkeiten auf dem Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats, in dem das Unternehmen niedergelassen ist, ausübt, unter Berücksichtigung aller Kriterien, die die Tätigkeit des betreffenden Unternehmens kennzeichnen“, damit man annehmen kann, dass er in diesem Mitgliedstaat gewöhnlich tätig ist. Gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 2 dieser Verordnung müssen „die maßgebenden Kriterien auf die Besonderheiten eines jeden Arbeitgebers und die Eigenart der ausgeübten Tätigkeiten abgestimmt sein“.
- 13 Die Rechtsprechung des Administrativen sad (Verwaltungsgericht) – Varna in Bezug darauf, wann die zweite Voraussetzung des Art. 12 Abs. 1 der Grundverordnung erfüllt ist, ist uneinheitlich. Die Widersprüchlichkeit folgt aus der unterschiedlichen Auslegung von Art. 14 Abs. 2 der Durchführungsverordnung, insbesondere hinsichtlich der Frage, aufgrund welcher Kriterien zu bestimmen ist, ob der Arbeitgeber „nennenswerte Tätigkeiten“ im Mitgliedstaat ausübt, in dem er niedergelassen ist.
- 14 Um zu beurteilen, ob die zweite Voraussetzung von Art. 12 Abs. 1 der Grundverordnung erfüllt ist, müssen alle Kriterien berücksichtigt werden, die die Tätigkeiten des Arbeitgebers kennzeichnen. Zu diesen Kriterien zählen der Ort, an dem der Arbeitgeber niedergelassen ist; die Zahl der im Mitgliedstaat seiner Betriebsstätte bzw. in dem anderen Mitgliedstaat, in den er Arbeitnehmer entsandt hat, in der Verwaltung Beschäftigten; der Ort, an dem die entsandten Arbeitnehmer eingestellt werden; der Ort, an dem die Verträge mit den Entleiher geschlossen werden; das Recht, dem die Verträge unterliegen, die das Unternehmen mit seinen Arbeitnehmern bzw. mit seinen Kunden schließt, sowie der während eines hinreichend charakteristischen Zeitraums im jeweiligen Mitgliedstaat erzielte Umsatz (Urteil [des Gerichtshofs] vom 10. Februar 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, Rn. 42 und 43).
- 15 Der Umstand, dass die entsandten Arbeitnehmer für Entleiher andere Arbeiten verrichten als die Haupttätigkeit des Unternehmens, das sie eingestellt und entsandt hat, ist unerheblich. Demnach übt ein Zeitarbeitsunternehmen seine Geschäftstätigkeit gewöhnlich im Mitgliedstaat seiner Betriebsstätte aus, wenn es üblicherweise nennenswerte Tätigkeiten in diesem Staat verrichtet (Urteil vom 10. Februar 2000, FTS, C-202/97, EU:C:2000:75, Rn. 44 und 45).
- 16 Den genannten Urteilen des Gerichtshofs ist jedoch nicht zu entnehmen, ob es zur Erfüllung der zweiten Voraussetzung von Art. 12 Abs. 1 der Grundverordnung ausreicht, wenn der Arbeitgeber Arbeitsverträge mit den in einen anderen Mitgliedstaat entsandten Arbeitnehmern im Mitgliedstaat seiner Betriebsstätte abschließt oder ob es erforderlich ist, dass nennenswerte Tätigkeiten der

Arbeitnehmerüberlassung für Entleiher verrichtet werden, die im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats tätig sind, in dem der Arbeitgeber niedergelassen ist.

- 17 Da die Haupttätigkeit der Klägerin die Verschaffung von Zeitarbeit und die Arbeitsvermittlung in Bulgarien und anderen Staaten umfasst, erscheint es aus den dargelegten Gründen als eine mögliche Auslegung, dass es erforderlich ist, dass ein nennenswerter Teil ihrer Verträge mit Entleihern geschlossen und erfüllt wird, die im Hoheitsgebiet von Bulgarien tätig sind, um annehmen zu können, dass die Klägerin gewöhnlich in Bulgarien tätig ist.
- 18 Die andere mögliche Auslegung ist die, dass es unabhängig davon, dass alle Entleiher in Deutschland niedergelassen und dort tätig sind und alle Arbeitnehmer entsandt werden, um für deutsche Unternehmen zu arbeiten, ausreicht, dass die Klägerin im Hoheitsgebiet von Bulgarien registriert ist und in diesem Mitgliedstaat die Arbeitsverträge mit den entsandten Arbeitnehmern abschließt, um anzunehmen, dass sie gewöhnlich im Hoheitsgebiet von Bulgarien tätig ist.