

An den Vorsitzenden des Ausschusses
für Europa und Internationales des Landtags NRW
Herrn Stefan Engstfeld MdL

- Nur per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de -

Stichwort: „A06 - Grenzpendler - zum 19.04.2023“
Mönchengladbach, 13.04.2023

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales des Landtags NRW zum Thema

*„Grenzpendler: Homeoffice zwischen Nordrhein-Westfalen, Belgien und
Niederlande muss auch weiterhin möglich sein! - Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache
18/1865 sowie Änderungsantrag der Fraktion der FDP, Drucksache 18/2802“*

I. Zur Ausgangslage

Eigentlich angestellt vor Ort im Betrieb, aber auch Arbeiten im Homeoffice¹: Für viele Beschäftigte ist das der neue Alltag. Was rein national gut funktioniert, sorgt in der deutsch-niederländisch-belgischen Grenzregion zu großen Problemen und Ungleichbehandlungen zwischen den Beschäftigten, wenn sie im Nachbarland und nicht im Land des Arbeitgebersitzes wohnen. **Während der Hochphasen der Corona-Pandemie gelang grenzüberschreitendes Homeoffice aufgrund der speziell eingeführten Ausnahmeregelungen für die Sozialversicherungsvorschriften und Wahlmöglichkeiten bei der Besteuerung meistens problemlos.** Das lag auch daran, dass die GrenzInfoPunkte entlang der deutsch-niederländischen und belgischen Grenze betroffene Unternehmen und Angestellte aber auch politisch Verantwortliche mit Beratungen sowie (auch digitalen) Infoveranstaltungen und mittels des gemeinsamen Internetauftritts www.grenzinfopunkt.eu jeweils über Neuigkeiten und mögliche Problemfelder zeitnah informiert haben (und weiterhin informieren).

Da es sich bei den Regelungen jedoch um Ausnahmeregelungen handelt(e), die im Bereich der Steuern bereits ausgelaufen sind und im Rahmen der Sozialversicherung keine klare Einordnung für die mittelfristige Zukunft ermöglichen,² ist die Verunsicherung bei Unternehmen und Beschäftigten recht groß.

Das grenzüberschreitende mobile Arbeiten ist daher bereits jetzt stark eingeschränkt. So beobachtet zum Beispiel der GrenzInfoPunkt Mönchengladbach, dass viele Arbeitgeber mit Beschäftigten, die im Nachbarland wohnen, die Möglichkeiten des mobilen Arbeitens von

¹ Eine einheitliche Definition von Homeoffice gibt es nicht; gemeint ist hier das Telearbeiten am heimischen Arbeitsplatz mit Hilfe moderner Informationstechnologien, die einen Zugang auf den Server am Arbeitgebersitz ermöglichen.

² So schreibt die Deutsche Verbindungsstelle Krankenkassen Ausland (DVKA) auf ihrer Internetseite, dass die Übergangsregelungen dafür da seien, den „Beteiligten genug Zeit einzuräumen, sich auf etwaige Wechsel des anwendbaren Rechts einstellen bzw. Ausnahmeregelungen beantragen zu können. Über die Rahmenbedingungen, unter denen im Anschluss Ausnahmen in Bezug auf Telearbeit gemacht werden können, sind wir derzeit insbesondere mit unseren Nachbarstaaten im Austausch“, DVKA, https://www.dvka.de/de/arbeitgeber_arbeitnehmer/corona/coronaav/coronaav.html (zuletzt aufgerufen am 11.04.2023)

Zuhause aus verunsichert. **Gerade die fehlende Planbarkeit sowie das Zusammentreffen verschiedener Rechtsgebiete (Sozialversicherungsrecht, Steuerabkommen und Arbeitsrecht)³ sorgen dafür, dass ein Großteil der Arbeitgeber grenzüberschreitendem Homeoffice gegenüber vorsichtig bis ablehnend eingestellt ist.**

Wie vielschichtig und mitunter schwer verständlich die Regelungen sind, zeigt sich auch im Antrag der FDP-Fraktion (Drs. 18/1865 sowie Drs.18/2802). Dort steht bezugnehmend auf die geltende Verordnung (EG) Nr. 883/2004:

„Bis zu 25 Prozent der Arbeitszeit kann mobil abgeleistet werden. Wird die Schwelle allerdings überschritten, werden die Berufspendlerinnen und -pendler auch in ihrem Herkunftsland sozialversicherungspflichtig. Denn der Logik der europäischen Regeln nach haben sie dann zwei Beschäftigungsländer.

In der Praxis wird das dazu führen, dass beispielsweise in einem niederländischen Unternehmen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter fünf Tage die Woche im Homeoffice arbeiten können. Die Kolleginnen und Kollegen aus Deutschland hingegen werden nur an einem Tag in der Woche davon Gebrauch machen. Denn ansonsten müssten sie in zwei Ländern Sozialversicherungsbeiträge abführen und deutliche Lohneinbußen hinnehmen.“

Gemäß Art. 11 Abs. 3 Buchst. a) der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 gibt es für die **Sozialversicherung** ein Beschäftigungslandprinzip. Es ist richtig, dass durch das strukturelle Homeoffice ein zweites Beschäftigungsland dazukommt. Um doppelte Beiträge und Leistungen zu vermeiden, sieht die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bereits in den Erwägungsgründen⁴ eindeutig vor, dass immer nur ein Land für die Sozialversicherung zuständig ist. In der genannten Verordnung gibt es Kollisionsnormen,⁵ die bestimmen, welches Land in welchen Fällen zuständig ist. Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zeigt auf, welches Land bei der gewöhnlichen Erwerbstätigkeit in mehreren Mitgliedsstaaten zuständig ist. **Je nachdem, ob ein Beschäftigter einen wesentlichen Teil (25% oder mehr) seiner Tätigkeit⁶ im Wohnland ausübt oder nicht, ist entweder das Wohnland oder das Land des Arbeitgebersitzes zuständig für die Sozialversicherung.** Arbeitet der Beschäftigte wesentlich im Wohnland, ist das Wohnland zuständig. Bei gleichmäßiger Verteilung der Arbeitszeit kommt man bei einem Tag Homeoffice auf 20%, bei zwei Tagen auf 40% der Tätigkeit. Bei einem Tag Homeoffice bleibt die Sozialversicherung also im Land des Arbeitgebers, bei zwei Tagen wäre das Wohnland zuständig. Die Sozialversicherungsbeiträge sind dann immer komplett im zuständigen Land abzuführen.

Anders ist es jedoch im Bereich der Lohnsteuer. Hier gibt es keine einheitliche europäische Regelung, sondern bilaterale Abkommen. Die Regelung im Doppelbesteuerungsabkommen Deutschland / Niederlande führt dazu, dass zwei Länder für die Besteuerung

³ Das Arbeits- und Sozialrecht ist auf nationaler Ebene eng miteinander verflochten; deutlich wird das zum Beispiel bei Regelungen rund um Arbeitsunfähigkeit, Lohnfortzahlung und Krankengeld. Die europäischen Regeln für die Bestimmung des anwendbaren Rechts in einer grenzüberschreitenden Situation können jedoch dazu führen, dass Land A für die Sozialversicherung [gemäß Verordnung (EG) Nr. 883/2004] und Land B für das Arbeitsrecht [gemäß Verordnung (EG) Nr. 593/2008 (Rom I)] zuständig ist. Eine Rangfolge der Verordnungen gibt es nicht. Statt klarer Einordnung werden hier die zuständigen Behörden im Einzelfall entscheiden müssen. Aufgrund der unterschiedlich gewachsenen Systeme ist es in der Grenzregion sehr wahrscheinlich, dass die deutsche, niederländische und belgische Einschätzung zu unterschiedlichen Ergebnissen führt.

⁴ „(15) Es ist erforderlich, Personen, die sich innerhalb der Gemeinschaft bewegen, dem System der sozialen Sicherheit nur eines Mitgliedstaats zu unterwerfen, um eine Kumulierung anzuwendender nationaler Rechtsvorschriften und die sich daraus möglicherweise ergebenden Komplikationen zu vermeiden.“

⁵ Artikel 11, Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004: „Personen, für die diese Verordnung gilt, unterliegen den Rechtsvorschriften nur eines Mitgliedstaats. Welche Rechtsvorschriften dies sind, bestimmt sich nach diesem Titel.“

⁶ Definiert in Artikel 14 der Verordnung (EG) Nr. 987/2009.

des Lohns zuständig sein können.⁷ Grob vereinfacht kann man hier festhalten: Arbeitsentgelt, das vor Ort in den Niederlanden verdient wird, wird in den Niederlanden besteuert. Arbeitsentgelt, das mit der Arbeit in Deutschland verdient wird, wird in Deutschland besteuert. Das jeweilige Wohnland stellt die im anderen Land besteuerten Einkünfte unter Progressionsvorbehalt steuerfrei. Besonders relevant bei grenzüberschreitendem Homeoffice: Diese Gehaltsaufteilung (salary split) kann dazu führen, dass man im jeweiligen Beschäftigungsland nicht mehr den Antrag auf unbeschränkte Steuerpflicht stellen kann (bzw. in den Niederlanden nicht mehr qualifizierender ausländischer Steuerpflichtiger ist), so dass man nicht mehr die gleichen Abzugsmöglichkeiten wie ein Einwohner hat.

Neben der Sozialversicherung und der Lohnsteuer müssen Arbeitgeber und Beschäftigte, wie bereits angedeutet, auch das geltende Arbeitsrecht beachten. Unabhängig von der Rechtswahl, die hier im Gegensatz zu den Steuern und der Sozialversicherung getroffen werden kann, kann es sein, dass sich der Arbeitgeber auch teilweise an das Recht des Wohnstaats halten muss.⁸ Diese so genannten Eingriffsnormen gelten immer, unabhängig von der Rechtswahl, und betreffen zum Beispiel den Mindestlohn oder Feiertage. Je nach Umfang der Tätigkeit im Wohnland ist der Arbeitgeber auch gut beraten, sich über sonstiges zwingendes Recht im Wohnland des Arbeitnehmers zu informieren. Arbeitgeber im Grenzgebiet müssen also mit großem Aufwand feststellen (lassen), was im Einzelfall gilt und müssen aufgrund des Ineinandergreifens der verschiedenen Rechtsgebiete damit rechnen, dass nicht immer alles eindeutig vorhersehbar ist.

Auch Beschäftigte sind verunsichert oder fühlen sich aufgrund des Wohnstaates benachteiligt: So erlauben zum Beispiel einige niederländische Arbeitgeber nur noch ihren in den Niederlanden wohnenden Beschäftigten das Homeoffice. Andere Arbeitgeber begrenzen das mobile Arbeiten von Zuhause aus auf einen Tag pro Woche. In Einzelfällen kommt es sogar dazu, dass Neueinstellungen nur stattfinden, wenn der potentielle neue Beschäftigte auch über Wohnraum im Arbeitgeberland verfügt.

II. Aktuelle Entwicklungen / Empfehlung zur Beschlussfassung

Aus Sicht der euregio rhein-maas-nord, zu der auch der GrenzInfoPunkt Mönchengladbach gehört, ist der Imageverlust, den das „Europa im Kleinen“ aufgrund fehlender flexibler und wirtschaftsfreundlicher Regelungen für das grenzüberschreitende Homeoffice erleidet, sehr bedauerlich. Seit Jahren ist es politischer Wille, dass grenzüberschreitendes Leben und Arbeiten ermöglicht wird und sich die Binnengrenzen auch in den Köpfen der Menschen auflösen. Die pandemiebedingten Ausnahmeregelungen haben gezeigt, was möglich ist. Nun keine gemeinsame Einigung zu finden, wäre kein gutes Signal; stattdessen werden ohne neue Regelungen der Verlust von Arbeitskräften sowie neue Formen der Diskriminierung gefördert.

Es ist notwendig, dass wirtschaftsfreundliche und arbeitnehmerfreundliche Lösungen nicht nur im sozialversicherungsrechtliche sondern auch im steuer- und auch arbeitsrechtlichen Bereich gefunden werden: **Fehlende Planbarkeit und weitreichende Konsequenzen des grenzüberschreitenden Homeoffice schwächen die Grenzregion; gerade mit Blick auf den**

⁷ Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen sowie verschiedener sonstiger Steuern und zur Regelung anderer Fragen auf steuerlichem Gebiete (DBA Niederlande), Artikel 14: Einkünfte aus unselbständiger Arbeit

⁸ Artikel 9, Verordnung (EG) Nr. 593/2008 (Rom I).

Arbeitskräftemangel und einen angestrebten 360-Grad-Arbeitsmarkt, der die Wirtschaftsfähigkeit der Grenzregion stärken soll.

Auch die im Antrag der FDP-Fraktion erwähnten energiepolitischen Erwägungen sind ein guter Grund, dass nun darauf hingewirkt wird, Regelungen zu finden, die das Arbeiten vom heimischen Arbeitsplatz aus ermöglichen.

Seit Antragstellung der FDP-Fraktion im November 2022 sowie dem Änderungsantrag im Februar 2023 hat es auf europäischer Ebene viele Gespräche gegeben. Zum einen gibt es Verhandlungen zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Zum anderen gab es auch Diskussionen rund um mögliche Ausnahmerahmenverträge.⁹ Die EU hat in der Folge ein Konzept vorgelegt, das Homeoffice auch über das 25%-Kriterium hinaus ermöglichen soll, ohne dass eine Änderung der Zuständigkeit in der Sozialversicherung eintritt. Eine offizielle Bekanntmachung durch die EU liegt zum heutigen Datum noch nicht vor. Da die Vorlage der EU ohnehin nur eine Empfehlung ist, müssen die Mitgliedsstaaten entsprechende Vereinbarungen noch unterzeichnen. Die Niederlande¹⁰ haben jedoch bereits signalisiert, dass sie eine Rahmenvereinbarung unterzeichnen werden. **Die niederländische Umsetzung soll Arbeitnehmern ermöglichen im Wohnsitzmitgliedstaat unter 50% ihrer Arbeitszeit im Rahmen der Tlearbeit zu verbringen, ohne dass sich das geltende Sozialversicherungsrecht ändert. Wichtig ist jedoch, dass das nur gelte, wenn sowohl der Arbeits- als auch der Wohnsitzstaat die Rahmenvereinbarung unterzeichnen.¹¹**

Ob und wie sich Deutschland und Belgien zum Vorschlag der EU aufstellen werden, ist noch nicht bekannt. Die Mitgliedstaaten müssen jedoch in den nächsten Tagen bekannt geben, ob sie unterzeichnen werden. **Wichtig für die Grenzregion ist jedoch, dass eine gemeinsame Position gefunden wird.** Anderenfalls werden die Regelungen sehr undurchsichtig. Auch mit Blick auf die „Gleichheit“ in der Grenzregion sollten die drei Nachbarländer keine unterschiedlichen Regelungen anstreben, da sonst der Wohnsitz als diskriminierendes Merkmal empfunden wird.

Es wäre sehr begrüßenswert, wenn Deutschland sich mit seinen Nachbarländern verständigt, um gemeinsame wirtschaftsfreundliche Rahmenvereinbarungen für die Sozialversicherung zu finden. Außerdem sollten neben der Sozialversicherung immer auch steuerliche sowie arbeitsrechtliche Konsequenzen beachtet werden.

Für den GrenzInfoPunkt Mönchengladbach,
Julia Dillmann

⁹ Bezug genommen wird hier auf Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. Damit Homeoffice über 25% hinaus ohne Änderung der Zuständigkeit in der Sozialversicherung möglich ist, müssen Arbeitgeber oder Beschäftigte einen Ausnahmeantrag im Mitgliedsstaat des Arbeitgebersitzes stellen.

¹⁰ Kamerstuk: "Geannoteerde agenda aan van de Informele Raad Werkgelegenheid en Sociaal Beleid (WSBVC)", <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2023/04/12/geannoteerde-agenda-informele-raad-wsb-3-4-mei-stockholm/geannoteerde-agenda-informele-raad-wsb-3-4-mei-stockholm.pdf>, S. 5f., zuletzt aufgerufen am 13.04.2023.

¹¹ Ebd.