

Schriftliche Stellungnahme – Universität Maastricht/ITEM (Institut für grenzüberschreitende Mobilität)

Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales zu dem Thema „Grenzpendler: Homeoffice zwischen Nordrhein-Westfalen, Belgien und Niederlande muss auch weiterhin möglich sein!“

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/475**

A06, A01

Martin Unfried/Pim Mertens (Kontakt martin.unfried@maastrichtuniversity.nl)

Der Antrag der FDP Fraktion thematisiert ein wesentliches Problem mit Blick auf einen funktionierenden grenzüberschreitenden Arbeitsmarkt. Die rechtlichen und steuerlichen Rahmenbedingungen müssen für Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber gleichermaßen attraktiv sein, um individuell den Schritt über die Grenze oder das Beschäftigen von Arbeitnehmer/innen aus dem Nachbarland zu ermöglichen. Das heißt insbesondere, dass im Vergleich mit einer Beschäftigung im nationalen Kontext nicht zu viele Nachteile und Unsicherheiten bestehen dürfen. Leider ist dies im Moment im Bereich der Frage des Homeoffice der Fall. Viele Grenzpendler/innen wissen im Moment nicht, ob sie in ihrem heutigen Beschäftigungsverhältnis weiterhin auch die Vorzüge des Homeoffice genießen können. Auch viele Arbeitgeber wissen nicht, inwieweit sie in der Zukunft Homeoffice-Regelungen für Grenzpendler/innen anbieten können und wollen.

Das ist ein Problem, da viele Arbeitgeber aktuell neue Strategien für mobiles Arbeiten oder Homeoffice formulieren. Auch Arbeitnehmer/innen geben an, dass sie gerne auch in der Zukunft mehr von zu Hause arbeiten wollen, und auch auf politischer Ebene werden Initiativen ergriffen, um das Homeoffice zu stimulieren (wie der Initiativentwurf „Werken waar je wilt“ in den Niederlanden und der frühere Vorschlag „Mobile Arbeit“ in Deutschland).

Diese Innovationen sollten auch für Grenzgänger/innen und ihre Arbeitgeber gelten. Hier allerdings stellen sich komplexe Fragen der rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere in Bezug auf Steuern und Sozialversicherung. Für Grenzgänger/innen und ihre Arbeitgeber hat das Homeoffice unter dem derzeitigen Rechtsrahmen Folgen, die während COVID-19 vorübergehend mit Ausnahmeregelungen vermieden wurden. Eine [Fallstudie](#) im Rahmen des ITEM Cross-Border Impact Assessment 2021 gab dazu bereits einen Überblick über die steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Auswirkungen, einschließlich einiger Berechnungen für Standardfälle. Der Bericht zeigt, dass die Auswirkungen vielfältig sind, sich aber von Fall zu Fall unterscheiden, was das Ausmaß der Auswirkungen betrifft (je nach anwendbarem Steuer- und Beitragssatz).

Im Allgemeinen würde die Grenzarbeit allerdings bei unveränderten Regelungen komplexer, weniger transparent und der Verwaltungsaufwand für Arbeitgeber und Arbeitnehmer/innen würde steigen. Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Aspekte dieser zunehmenden Komplexität zusammen:

Sozialversicherung	Besteuerung
EU-Koordinierungsverordnung bei grenzüberschreitender Arbeit: Zuweisungsregeln zum Wohnsitz- oder Beschäftigungsland	Bilaterale Steuerabkommen bei grenzüberschreitender Tätigkeit, entsprechend dem OECD-Musterabkommen
<i>Arbeitnehmer/innen:</i> wenn 25 % oder mehr der Arbeitszeit im Wohnsitzland geleistet wird, gilt die Sozialversicherung im Wohnsitzland <i>Ohne Homeoffice/oder unter 25%:</i> Soziale Sicherheit bleibt im Land der Arbeit	<i>Arbeitnehmer (klassisch):</i> Besteuerungsrechte sind teilbar, ab 20% Homeoffice Besteuerung anteilig im Wohnsitzland (im Fall NL/DE beispielsweise) <i>Angestellter/Beamter des öffentlichen Dienstes:</i> das Arbeitsland hat grundsätzlich immer die Besteuerungshoheit

<p><u>Mögliche Folgen durch verstärktes Homeoffice</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Verlagerung der Sozialversicherungen vom Arbeits- ins Heimatland: Änderungen bei der gesetzlichen Rente, dem Kindergeld, der Krankenversicherung usw. • Entkopplung von gesetzlicher und nicht gesetzlicher Sozialversicherung: Die nicht gesetzliche Sozialversicherung stellt die Beschäftigungsbedingungen in den Tarifverträgen dar (z. B. Zusatzrenten, aber auch "Lücken", die zusätzlich gelöst werden) 	<p><u>Mögliche Folgen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Geteilte Besteuerung: Homeoffice Tage müssen im Wohnstaat versteuert werden. (nicht für Beamte) • Kein Anspruch mehr auf unterschiedliche Steuererleichterungen und -vergünstigungen: diese setzen in NL und DE z. B. voraus, dass 90 % des Einkommens in NL/DE besteuert werden (qualifizierter ausländischer Steuerpflichtiger; BE hat 75 %)
<p><u>Mögliche Folgen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nichtkoordinierung von Steuern und Beiträgen: beide Abgaben können (teilweise) in einem anderen Land erhoben werden • Erhöhter Verwaltungsaufwand für Grenzgänger/innen und ihre Arbeitgeber, da (möglicherweise) zwei Systeme gelten • Komplexität und erhöhter Aufwand kann grenzüberschreitende Arbeit sowohl für Arbeitnehmer/innen als auch für Arbeitgeber unattraktiv machen 	
<p><u>Empfehlungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Empfehlung, den Prozentsatz von 25% auf 40% zu erhöhen. • Nicht auf die Novellierung der EU-Koordinierungsverordnung warten: dauert zu lange • Option Artikel 8 Absatz 2 der Verordnung 883/2004: zwei oder mehr Mitgliedstaaten können untereinander Verträge im Einklang mit den Grundsätzen der Verordnung schließen - könnte im Benelux-Kontext mit Deutschland aufgegriffen werden • Möglichkeit Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung 883/2004: Zwei oder mehr Mitgliedstaaten können im Interesse bestimmter Personen oder Gruppen durch Vereinbarung Ausnahmen festlegen. Dies wurde bereits für Rheinfahrende definiert und könnte für Grenzgänger/innen als Gruppe in "ihrem Interesse" geprüft werden. 	<p><u>Empfehlungen</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Homeoffice-Protokoll in den bilateralen Steuerabkommen, in dem festgelegt ist, wie viele Tage zu Hause gearbeitet werden kann, ohne dass dies steuerliche Folgen hat. Beispiele dafür gibt es im alten Abkommen zwischen den Niederlanden und Belgien, aber auch im aktuellen Abkommen zwischen Belgien und Luxemburg. • Klarheit über die Besteuerung von Grenzgänger/innen im öffentlichen Dienst mit den Behörden in BE und DE • Orientierung der zeitlichen Schwellenwerte an den Vereinbarungen im Bereich der Sozialversicherung

Erfahrungen der Akteure des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes

ITEM organisierte im Juni 2022 in Den Haag einen [Runden Tisch](#) mit großen Arbeitgebern, die Grenzgänger/innen beschäftigen, mit Mitgliedern des Niederländischen Parlaments und Beamten verschiedener Ministerien, um die Problematik zu besprechen.

Auch wurde im Oktober 2022 eine [Konferenz](#) mit der Benelux-Union in Brüssel organisiert mit Expert/innen aus verschiedenen Grenzregionen (auch Region Aachen) und Europa-Abgeordneten. Dabei wurden aus unterschiedlicher Perspektive die Auswirkungen des derzeitigen Rahmens sowohl für Unternehmen, und die beschäftigten Grenzgänger/innen als auch die Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft und die Entwicklung in den Grenzregionen aufgezeigt. Sowohl von Arbeitgeber, Arbeitnehmer/innen Seite als auch von Seiten der Expert/innen von Grenzfunktionen und Euregios wurde deutlich gemacht, dass die aktuelle rechtliche Unsicherheit bereits zu einer spürbaren Verunsicherung geführt hat, die für die Attraktivität des grenzüberschreitenden Arbeitsmarktes negative Folgen mit sich bringt.

Die Länder Deutschland, die Niederlande, Belgien und Luxemburg haben im Vergleich ein relativ hohes Niveau an grenzüberschreitender Beschäftigung. Betrachtet man die regionale Wirtschaft des Grenzgebiets, so machen Grenzgänger einen bedeutenden Anteil der Arbeitskräfte aus. Für Unternehmen im direkten Grenzgebiet ist der Anteil der Grenzgänger an der Belegschaft oft noch höher, z. B. bei Unternehmen im Raum Maastricht/Aachen von bis zu 50 %.

Darüber hinaus sind insbesondere auch niederländische Unternehmen führend im Bereich Homeoffice/Telearbeit. Die Auswirkungen sind daher für das deutsche Grenzgebiet erheblich. Grenzgänger/innen und Unternehmen haben in verschiedenen Foren berichtet, dass sie mit Unsicherheit und Komplexität umgehen müssen. Das führte bereits dazu, dass Grenzgänger/innen, ihre Arbeit aufgeben und nicht mehr grenzüberschreitend arbeiten. Andererseits schrecken

Arbeitgeber davor zurück, Grenzgänger/innen die Arbeit von zu Hause aus zu ermöglichen, da sie aktuell wegen der administrativen und rechtlichen Folgen kein Risiko eingehen wollen. Und es werden heute bereits unbeabsichtigte Fehler in Personalabteilungen gemacht, weil die Vorschriften komplex sind und deren Einhaltung zusätzliches Knowhow erfordert. Grundsätzlich können diese Entwicklungen dazu führen, dass Grenzpendeln wesentlich unattraktiver wird und die Grenzregion als Wirtschaftsstandort an Attraktivität verliert.

Stand der Dinge¹: Lösung bei der Sozialversicherung in Sicht

Die Forderung des Antrages der FDP-Fraktion mit Blick auf die Sozialversicherung scheint bereits Gehör gefunden zu haben. Bis Juli 2022 galten sowohl bilaterale Steuerabkommen als auch einseitige Maßnahmen zur Befreiung von der Sozialversicherungspflicht, um die oben genannten Folgen aufgrund von COVID-19 zu vermeiden. Seit dem 1. Juli 2022, verlängert bis 1. Juli 2023, gilt eine Verwaltungsvereinbarung auf EU-Ebene (abgestimmt in der Verwaltungskommission der Verordnung 883/2004). Demnach könnten Grenzgänger/innen zu Hause arbeiten, ohne dass dies Auswirkungen auf die Sozialversicherung hat. Dies betrifft sowohl langjährige Grenzgänger/innen als auch Grenzgänger mit neuen Verträgen.

Ende März 2023 wurde nun in Brüssel im Rahmen einer ad-hoc Arbeitsgruppe der Verwaltungskommission ein Entwurf für eine Rahmenvereinbarung vereinbart, die 50 % Homeoffice auf der Grundlage einer "Artikel 16-Vereinbarung" (der Verordnung 883/2004) zwischen den Mitgliedstaaten in einem vereinfachten Verfahren ermöglicht. Soll heißen, Grenzpendler/innen könnten demnach bis zu 50% ihrer Arbeitszeit zuhause arbeiten, ohne in das Sozialversicherungssystem des Wohnlandes zu fallen. Die Mitgliedstaaten werden bis zum 17. April bekannt geben, ob sie die Rahmenvereinbarung unterzeichnen. Zu diesem Zeitpunkt werden auch die Bedingungen und Umsetzungsaspekte klarer werden. Dies ist aus der Sicht ITEMs eine sehr positive Entwicklung für grenzüberschreitende Grenzpendler/innen und der Möglichkeit des Homeoffice. Es wird empfohlen, dass Deutschland und seine Nachbarländer (für NRW insbesondere BE/NL) diese Rahmenvereinbarung unterzeichnen und unterstützen.

Steuerfragen bleiben

Mit Blick auf die Besteuerung ist die Situation noch undeutlich. Die befristeten Maßnahmen liefen im Juli 2022 aus; danach galten wieder die normalen Regeln der bilateralen Abkommen, wonach aktuell viele Grenzpendler/innen, die von zuhause aus arbeiten, in zwei Ländern steuerpflichtig sein können. Zwischen den Nachbarländern Deutschland, Niederlande und Belgien finden aktuell Gespräche statt, um die Möglichkeit einer angepassten "Homeoffice-Schwelle" in die Steuerabkommen aufzunehmen. Diese Gespräche gestalten sich schwierig. Dabei können bereits heute wie gezeigt, insbesondere die indirekten Auswirkungen eines Gehaltssplits auf die Steuererleichterungen und -Vergünstigungen negative finanzielle Folgen haben. Die rechtliche Unsicherheit hat vor allem wie gezeigt zu Verunsicherung geführt. Es wäre daher wichtig, auch die Besteuerung an die neue Realität von Grenzpendler/innen anzupassen. Insbesondere sollte bei den zeitlichen Abstufungen des Homeoffice die Koordinierung mit der Sozialversicherung weiter geprüft werden, damit die Schwellen angeglichen werden. In dieser Hinsicht ist die Schwelle von 50%, die im Bereich der Sozialversicherung möglich sein könnte, ein wichtiger Orientierungswert.

¹ Dieser Beitrag wurde am 13. April 2023 erstellt. Etwaige Entwicklungen nach dem 13. April 2023 sind daher nicht berücksichtigt worden.