

GRENZINFOPUNKT • Johannes-Paul-II.-Str. 1 • 52062 Aachen

Landtag Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Aachen, 18.04.2023

Stellungnahme zum Beratungsgegenstand „Grenzpendler: Homeoffice zwischen Nordrhein-Westfalen, Belgien und Niederlande muss auch weiterhin möglich sein“

Beim GrenzInfoPunkt Aachen-Eurode informieren Berater:innen Grenzpendler:innen täglich über die etwaigen Auswirkungen, die ihre Arbeit im Nachbarland auf ihre Sozialversicherung und Besteuerung sowie die Anwendbarkeit des jeweiligen Arbeitsrechts hat.

Dabei tauchte das Thema „Arbeiten vom Wohnland aus“ bereits vor der Corona-Pandemie häufig als Beratungsthema auf. Mit der Einführung der Corona-Maßnahmen nahm die Anzahl der Anfragen, die sich auf die Auswirkungen des (pandemiebedingten) Homeoffices beziehen, jedoch sprunghaft zu.

In diesem Zusammenhang äußern sowohl Arbeitgeber:innen als auch Arbeitnehmer:innen uns gegenüber regelmäßig, dass sie das (teilweise) Arbeiten vom Wohnland aus bei Grenzpendler:innen im Vergleich zu Personen, die nur in einem Land wohnen und arbeiten, als problematisch empfinden. Das hängt aber nicht nur mit der Frage der Zuständigkeit für die Anwendung der Sozialversicherung zusammen. Homeoffice kann im Falle von Grenzpendler:innen ebenfalls Auswirkungen auf die Besteuerung des Einkommens haben und unter Umständen außerdem auch arbeitsrechtliche Fragen aufwerfen. In manchen Fällen kommt darüber hinaus die Frage auf, ob mit der Arbeit vom Wohnland aus ungewollt ein weiterer Betriebssitz begründet wird.

Homeoffice berührt im Falle dieser Gruppe von Erwerbstätigen somit häufig mehrere beziehungsweise unterschiedliche Rechtsgebiete. Das erschwert es Betroffenen, einen Überblick über alle rechtlichen Bestimmungen zu behalten, die es zu beachten gilt, und die finanziellen Folgen im Vorfeld gut abschätzen zu können.

Der Antrag 18/1865 sowie der Änderungsantrag 18/2802 der FDP-Fraktion bezieht sich nun ausschließlich auf die sozialversicherungsrechtlichen Konsequenzen. Gerade in diesem Bereich sind die Kollisionsnormen, nach denen die Zuständigkeit für die Sozialversicherung bestimmt wird, aber vergleichsweise klar geregelt. Auch sind wir zuversichtlich, dass im

Bereich der Sozialversicherungszuständigkeit zumindest für eine große Gruppe von Grenzpendler:innen bald Lösungsansätze bezüglich der Homeoffice-Problematik entwickelt werden. Denn die Kollisionsnormen in diesem Bereich sind als Teil des EU-Rechts in der europäischen Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und in der dazu gehörenden Durchführungsverordnung (EG) Nr. 987/2009 festgelegt worden. Als Grundprinzip gilt hierbei, dass im Bereich der Sozialversicherung im Ergebnis die Rechtsvorschriften nur eines EU-Mitgliedstaates anzuwenden sind. Dies trifft auch auf Personen zu, die regelmäßig in zwei oder mehr EU-Mitgliedstaaten arbeiten oder zu Arbeitszwecken für eine begrenzte Zeit von einem EU-Mitgliedstaat in einen anderen entsandt werden. In diesen Fällen muss durch einen Träger im zuständigen EU-Mitgliedstaat festgestellt werden, in welchem Land die betroffene Person sozialversichert ist. Hierzu haben Betroffene oder deren Arbeitgeber eine A1-Bescheinigung zu beantragen. Ist im Rahmen einer A1-Bescheinigung festgestellt worden, welcher EU-Mitgliedstaat für die Sozialversicherung zuständig ist, wird damit in der Regel auch eine Beitragserhebung in anderen nicht-zuständigen EU-Mitgliedstaaten vermieden. Denn Sozialversicherungsbeiträge sind ausschließlich im zuständigen EU-Mitgliedstaat zu zahlen. Das Antragsverfahren kann in der Praxis mit einem nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand einhergehen. Allerdings stellt die Antragstellung der A1-Bescheinigung unserer Erfahrung nach meist nicht die entscheidende Hürde dar. Problematisch ist, wie in den Anträgen der FDP-Fraktion dargestellt, eher der geringe Anteil, zu dem man im Wohnland arbeiten kann, ohne dass dieses gleichzeitig für die Sozialversicherung zuständig wird. Denn wer 25 % oder mehr seiner gesamten Arbeitszeit im Wohnland arbeitet, unterliegt in vielen Fällen dem Sozialversicherungssystem des Wohnlandes. Da insbesondere Arbeitgeber:innen einen solchen Sozialversicherungswechsel scheuen, verbieten viele ihren Beschäftigten einen Homeofficeanteil über 24 % hinaus.

Möchte man von der oben beschriebenen Regel abweichen, existiert laut Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 bereits jetzt die Möglichkeit, eine Ausnahmereinbarung beim zuständigen Träger des EU-Mitgliedstaates zu beantragen, dessen Sozialversicherungsvorschriften man abweichend vom EU-Recht anwenden lassen möchte. Einer solchen Ausnahmereinbarung müssen jedoch zwei Träger zustimmen: der Träger in dem Land, dessen Rechtsvorschriften angewendet werden sollen und der Träger des EU-Mitgliedstaates, der aufgrund des EU-Rechts normalerweise für die Sozialversicherung zuständig wäre. Die EU-Mitgliedstaaten sowie die zuständigen Behörden können nach eigenem Ermessen entscheiden, ob sie einer solchen Ausnahmereinbarung zustimmen. Unserer Erfahrung nach wurde einem solchen Antrag in einigen EU-Mitgliedstaaten in der Vergangenheit nur selten zugestimmt. Artikel 16 wurde jedoch genau für den Fall eingeführt, dass sich die Bestimmungen des anwendbaren Rechts in Verordnung (EG) NR. 883/2004 für einige Gruppen oder Fallkonstellationen als zu rigide herausstellen. Er bietet die einfachste und kurzfristig umsetzbare Möglichkeit, bei Bedarf von den regulären Bestimmungen abzuweichen.

Um Grenzpendler:innen nach dem Auslaufen der pandemiebedingten Sonderregelung zum 30. Juni 2023 strukturell das Homeoffice in einem Umfang von bis zu 50 % ihrer Arbeitszeit zu ermöglichen, ohne dass ein Zuständigkeitswechsel für die Sozialversicherung stattfindet, hat die europäische Verwaltungskommission eine Rahmenvereinbarung

entworfen.¹ Die rechtliche Grundlage bietet auch hierfür Artikel 16 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004. An die Anwendung dieser Vereinbarung sind jedoch Bedingungen geknüpft, die erfüllt sein müssen, um ohne Auswirkungen auf die Sozialversicherungszuständigkeit mehr von zu Hause aus arbeiten zu können. Nicht jede Person wird hiervon profitieren können. Die EU-Mitgliedstaaten, die von dieser Regelung Gebrauch machen, müssen der Anwendung dieser Vereinbarung außerdem aktiv zustimmen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Stellungnahme war von deutscher Seite aus noch keine offizielle Mitteilung diesbezüglich bekannt. Die niederländische Arbeits- und Sozialministerin Karien van Gennip hat der Zweiten Kammer der Generalstaaten in einem Schreiben vom 12. April 2023 mitgeteilt, sie beabsichtige, diese Vereinbarung zur Anwendung auf niederländischer Seite zu unterzeichnen.² Langfristig sei eine Änderung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 wünschenswert.³

Angesichts der unterschiedlichen Interessen innerhalb der EU dürfte dies unserer Ansicht nach jedoch eine Herausforderung darstellen. Außerdem muss, wie anfangs bereits hervorgehoben, berücksichtigt werden, dass die Frage nach der Zuständigkeit für die Sozialversicherung nur einen Aspekt darstellt, den Grenzpendler:innen beim Arbeiten vom Wohnland aus zu beachten haben.

Wenn es Grenzpendler:innen einfacher gemacht werden soll, von zu Hause aus zu arbeiten, sollte ebenso im Bereich der Besteuerung der Einkommen nach Lösungen gesucht werden, die sich im besten Fall an denen zur Sozialversicherung orientieren. Aufgrund der Kollisionsnormen im deutsch-niederländischen und deutsch-belgischen Doppelbesteuerungsabkommen müssen Grenzpendler:innen die Einkommensteuer für Homeoffice-Tage meist im Wohnland abführen. Vielfach führt dies zu einer steuerlich sehr komplexen Situation, die ohne die Zuhilfenahme von Steuerberater:innen in beiden Ländern nur schwer zu beherrschen ist. Die Herausforderung liegt hierbei in der Tatsache, dass die Vermeidung der Doppelbesteuerung in bilateral geschlossenen Abkommen geregelt ist, die auf einem OECD-Musterabkommen beruhen. Die Diskussion zur Anpassung der entsprechenden Kollisionsnormen sollte also nicht nur auf EU-, sondern idealerweise ebenso auf OECD-Ebene geführt werden. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Besteuerung in zwei Ländern zwar in einigen, aber lange nicht in allen Fällen für Grenzpendler:innen zu einer finanziellen Schlechterstellung führt. Die Aufteilung der

¹ Dies wurde vom niederländischen Sozialversicherungsträger am 13. April 2023 unter folgendem Link veröffentlicht: <https://www.svb.nl/nl/algemeen/nieuws/nieuwe-afspraken-over-grensoverschrijdend-telewerken>

² "Geannoteerde agenda Informele Raad WSBVC 3 en 4 mei 2023", nachzulesen unter folgendem Link auf S. 5: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2023/04/12/aanbiedingsbrief-geannoteerde-agenda-informele-raad-wsb-3-4-mei/aanbiedingsbrief-geannoteerde-agenda-informele-raad-wsb-3-4-mei.pdf>

³ In Punkt 3.4.3 auf Seite 26 des Berichts „Stand van zaken uitvoering sociale zekerheid – december 2022“ vom 11. Januar 2023: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/01/11/stand-van-de-uitvoering-sociale-zekerheid>

Besteuerung zwischen Wohn- und Arbeitsstaat kann ebenso zu finanziellen Vorteilen führen. Gleich ist allen Fallkonstellationen lediglich, dass Betroffene nicht nur in einem Land besteuert werden und daher häufig mit einer komplexen steuerrechtlichen Situation konfrontiert sind.

Die Bundesregierung hat in ihrer am 2. August 2022 veröffentlichten Antwort⁴ auf die Kleine Anfrage „Homeoffice und Grenzpendler“ der Fraktion CDU/CSU dargelegt, welche Aspekte bei einer Anpassung der Doppelbesteuerungsabkommen zu beachten wären. Sie hat darin ebenfalls erklärt, an den Diskussionen auf EU- und OECD-Ebene aktiv und konstruktiv mitzuwirken.

Die Suche nach einer Lösung, die so viele Grenzpendler:innen wie möglich zufriedenstellt, dürfte in diesem Bereich deshalb eine mindestens ebenso große Herausforderung darstellen wie die Suche nach einer Lösung im Bereich der Sozialversicherungszuständigkeit bei Homeoffice. Sie ist für Grenzpendler:innen aber mindestens ebenso wichtig, da Betroffene das grenzüberschreitende Arbeiten immer noch als nachteiliger gegenüber einer rein nationalen Fallkonstellation empfinden werden, wenn die Doppelbesteuerungsabkommen nicht gleichzeitig mit der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der Entwicklung hin zu mehr Homeoffice Rechnung tragen werden.

Im Hinblick auf unseren Arbeitsmarkt in der Grenzregion Deutschland-Belgien-Niederlande müssen wir beim Grenzforschungspunkt Aachen-Eurode feststellen, dass Arbeitgeber:innen und Beschäftigte die Komplexität der zu befolgenden Bestimmungen als Problem betrachten. Der Entwicklung hin zu einem „360°-Arbeitsmarkt“, in der Ländergrenzen idealerweise keine Hürde bei der Beschäftigung und Erwerbstätigkeit darstellen, und den wir in unserer Grenzregion anstreben, ist dies gewiss abträglich. Im Sinne der Betroffenen würden wir es deshalb begrüßen, wenn Homeoffice für Grenzpendler:innen im Rahmen des Möglichen „neutralisiert“ werden würde, sodass Betroffene und auch Arbeitsuchende, die nicht im Ansässigkeitsstaat ihres (potentiellen) Arbeitgebers wohnen, nicht mit einer Benachteiligung gegenüber Personen mit rein nationaler Fallkonstellation rechnen müssen. Diese Bemühungen sollten jedoch nicht auf die Bestimmungen zum anwendbaren Sozialversicherungsrecht beschränkt bleiben. Auch die steuerrechtlichen und arbeitsrechtlichen Kollisionsnormen müssten in diesem Kontext überdacht werden. Nur, wenn auch in diesen Bereichen für Homeoffice-freundlichere Lösungen beziehungsweise mehr Rechtssicherheit gesorgt wird, werden mehr Personen und Arbeitgeber:innen für das grenzüberschreitende Arbeiten zu gewinnen sein.

⁴ BT-Drucks. 20/3006, S. 4 und 5