



Aktenzeichen: Pet 3-20-08-610-002207

Der Deutsche Bundestag hat die Petition am 13.06.2024 abschließend beraten und beschlossen:

Das Petitionsverfahren abzuschließen,
- weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.

Begründung

Mit der Petition wird gefordert, der Deutsche Bundestag möge beschließen, die Bundesregierung aufzufordern, mit der Regierung des Großherzogtums Luxemburg eine Ausweitung der Verständigungsvereinbarung zwischen Deutschland und Luxemburg (im Rahmen des Doppelbesteuerungsabkommens) auszuhandeln mit dem Ziel, die Freigrenze von 19 auf 55 Arbeitstage für Grenzpendler zu erweitern. Darüber hinaus sollen diese 55 Arbeitstage nicht auf die sozialversicherungspflichtige Tätigkeit im Wohnsitzstaat angerechnet werden.

Zur Begründung wird im Wesentlichen vorgetragen, dass Arbeitnehmer, die in Deutschland wohnen und in Luxemburg arbeiten (Grenzpendler), gegenüber anderen Grenzpendlern, die in anderen Nachbarstaaten Deutschlands arbeiten, benachteiligt würden, da im Verhältnis zu anderen Nachbarstaaten wie z. B. Belgien oder Frankreich andere Freigrenzen gelten würden. Da eine Erhöhung der steuerrechtlichen Freigrenze möglicherweise auch Auswirkungen auf die Sozialversicherungspflicht habe, müsse zudem sichergestellt werden, dass sich durch eine Änderung der Freigrenze keine Änderung hinsichtlich der derzeitigen sozialversicherungsrechtlichen Situation für die Betroffenen ergebe.

Zu diesem Thema liegen dem Petitionsausschuss mehrere Eingaben mit verwandter Zielsetzung vor, die wegen des Sachzusammenhangs mit dieser Petition einer gemeinsamen parlamentarischen Prüfung unterzogen wurden. Es wird um Verständnis gebeten, dass möglicherweise nicht alle der vorgetragenen Aspekte im Einzelnen dargestellt werden.



Die Petition wurde auf der Internetseite des Deutschen Bundestages veröffentlicht und zur Diskussion bereitgestellt. Die Petition wurde durch 6285 Mitzeichnungen unterstützt, und es gingen 29 Diskussionsbeiträge ein.

Der Petitionsausschuss hat der Bundesregierung – dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) unter Beteiligung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) – Gelegenheit gegeben, ihre Haltung zu der Eingabe darzulegen.

Das Ergebnis der parlamentarischen Prüfung lässt sich unter Einbeziehung der durch die Bundesregierung dargestellten Aspekte wie folgt zusammenfassen:

Der Petitionsausschuss stellt zunächst allgemein fest, dass sogenannte Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) nicht festlegen, ob und in welchem Umfang eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer eine Tätigkeit im Homeoffice ausüben darf. Sie grenzen lediglich die Besteuerungsbefugnisse der Vertragsstaaten voneinander ab und vermeiden auf diesem Wege eine Doppelbesteuerung. Dabei ist es allerdings regelmäßig im Hinblick auf die Besteuerung der Einkünfte von Arbeitnehmenden als auch hinsichtlich der Besteuerung von Unternehmensgewinnen von Relevanz, an welchem Ort Beschäftigte ihre Tätigkeit ausüben. Die Veränderung der Arbeitswelt durch das flexible Arbeiten und die Nutzung von Homeoffice-Möglichkeiten ist eine globale Entwicklung.

Hinsichtlich der Besteuerung der Unternehmensgewinne gilt Entsprechendes. Sind Mitarbeitende eines Unternehmens regelmäßig bzw. dauerhaft im Auslandseinsatz tätig, führt dies unter bestimmten Voraussetzungen möglicherweise dazu, dass hierdurch in dem jeweiligen Staat eine Betriebsstätte für das Unternehmen begründet wird und Teile der Unternehmensgewinne demzufolge dort zu versteuern sind. Aus diesem Grund könnten Arbeitgeber geneigt sein, Homeoffice-Tätigkeiten oder mobile Arbeit im Ausland für bestimmte Arbeitskräfte zu begrenzen oder sogar auszuschließen. Dies obliegt insoweit der freien unternehmerischen Entscheidung des Arbeitgebers, in die staatlicherseits nicht ohne Weiteres eingegriffen werden darf.

Zum Anliegen der gegenständlichen Petitionen ist in der Sache festzuhalten, dass nach Artikel 14 des Abkommens zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Großherzogtum Luxemburg zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und Verhinderung der Steuerhinterziehung auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und vom



Vermögen vom 23. April 2012 (DBA zwischen Deutschland und Luxemburg)
nichtselbständig Beschäftigte, die in einem Staat wohnen und im anderen Staat arbeiten, grundsätzlich im Staat der Tätigkeit besteuert werden. Gemäß einer Verständigungsvereinbarung vom 26. Mai 2011 zwischen Deutschland und Luxemburg zum DBA vom 23. August 1958 galt bislang, dass es auch dann bei einem ausschließlichen Besteuerungsrecht des hauptsächlichen Tätigkeitsstaats bleibt, wenn die Grenzpendler ihrer Tätigkeit an höchstens 19 Tagen in ihrem Ansässigkeitsstaat (oder einem Drittstaat) zum Beispiel im Homeoffice nachkommen und dieser Teil des Arbeitslohns tatsächlich vom hauptsächlichen Tätigkeitsstaat besteuert wird (sog. Bagatellregelung). Bei einer Überschreitung dieser Bagatellgrenze kommt es hingegen zu einer Aufteilung der Besteuerungsrechte dahingehend, dass für die Tage, an denen die Tätigkeit am Wohnort ausgeübt wurde, der entsprechende Arbeitslohn im Ansässigkeitsstaat zu versteuern ist. Diese Bagatellregelung gilt nach der Verständigungsvereinbarung vom 26. Mai 2011 auch für das DBA vom 23. April 2012. Allerdings ist die Bagatellgrenze von bislang 19 Arbeitstagen nach dem am 6. Juli 2023 in Berlin unterzeichneten Protokoll zur Änderung des DBA vom 23. April 2012 (Änderungsprotokoll) auf bis zu 34 Tage angehoben worden. Dieses Änderungsprotokoll bedarf zu seinem Inkrafttreten noch der Ratifikation. Der Deutsche Bundestag hat das Vertragsgesetz am 19. Oktober 2023 beschlossen. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens in Deutschland und Luxemburg und Austausch der Ratifikationsurkunden ist das Ratifikationsverfahren abgeschlossen, so dass damit das Protokoll in Kraft treten wird. Sodann wird dieses in den beiden Vertragsstaaten ab dem 1. Januar des Kalenderjahres anzuwenden sein, das dem Jahr folgt, in dem das Abkommen in Kraft getreten ist.

Ergänzend ist festzuhalten, dass die geltenden Regelungen die Beschäftigten nicht daran hindern, ihre Tätigkeit im Homeoffice auszuüben. Den betroffenen Beschäftigten droht bei Überschreitung der 19- bzw. künftig 34-Tage-Grenze auch keine Doppelbesteuerung. Vielmehr greift lediglich die nach dem DBA zwischen Deutschland und Luxemburg vorgesehene Aufteilung der Besteuerungsrechte zwischen den beiden Vertragsstaaten. Die Betroffenen würden dann einen Teil ihres Einkommens in Deutschland besteuern und den Rest in Luxemburg.



Weiter weist der Petitionsausschuss darauf hin, dass die veränderte Arbeitssituation nicht ausschließlich das bilaterale Verhältnis zwischen Deutschland und Luxemburg betrifft, sondern auch mit und zwischen anderen Staaten Wirkung entfaltet. Dauerhaft tragfähige Lösungen sollten daher auf einer breiteren internationalen Ebene erarbeitet werden. Sowohl die EU als auch die OECD befassen sich bereits mit diesem Thema. Allerdings wird man nicht erwarten können, dass die an der Diskussion beteiligten Staaten dabei von dem Gedanken geleitet werden, die für die jeweils Betroffenen vor dem Hintergrund möglicher Steuergefälle jeweils individuell steuergünstigste Lösung anzustreben. Die Bundesregierung, vertreten durch das BMF, wirkt an der Diskussion auf internationaler Ebene bereits aktiv und konstruktiv mit. Hierbei gehe es nach Ansicht des Ministeriums vordergründig darum, die Besteuerungsrechte – und damit das Steuersubstrat – zwischen den Vertragsstaaten jeweils sachgerecht aufzuteilen und sowohl Doppel- als auch Nichtbesteuerungen zu vermeiden. Die Bundesregierung verschließe sich dabei nicht den praktischen Herausforderungen für die betroffenen Steuerpflichtigen und Steuerverwaltungen. Es bleibt aber festzuhalten, dass DBA allgemein nicht das Ziel haben, Wertungsentscheidungen zwischen den jeweiligen innerstaatlichen Steuerrechtsnormen der Vertragsstaaten zu treffen, (vorteilhafteres) ausländisches Steuerrecht zu importieren oder eine möglichst vorteilhafte Besteuerung für einzelne Personengruppen zu erzielen.

Soweit die Petition zudem auf das Sozialversicherungsrecht verweist, ist Folgendes zu beachten: Sind nichtselbständig Beschäftigte oder Selbständige in der EU/EWR/Schweiz grenzüberschreitend tätig, gelten für den Bereich der sozialen Sicherheit die Vorgaben der Verordnungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (VO (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009). Artikel 11 bis 16 VO (EG) Nr. 883/2004 enthalten Kollisionsnormen, die regeln, welche Rechtsordnung für einen grenzüberschreitenden Sachverhalt Anwendung finden soll. Danach unterliegt eine Person, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung ausübt, grundsätzlich den Rechtsvorschriften dieses Staates (Artikel 11 VO (EG) Nr. 883/2004). Für den Fall, dass die betreffende Person regelmäßig in mehreren Mitgliedstaaten tätig wird (Artikel 13 VO (EG) Nr. 883/2004), wird jedoch bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ausnahmsweise von diesem Grundsatz abgewichen.



Arbeitet eine Person regelmäßig mobil von zu Hause aus für einen in einem anderen EU-Mitgliedstaat/EWR-Staat oder der Schweiz ansässigen Arbeitgeber und ansonsten vor Ort bei ihrem Arbeitgeber (z. B. in dessen Büro), gilt sie als Person, die ihre Beschäftigung gewöhnlich in zwei Mitgliedstaaten ausübt. Das anzuwendende Sozialversicherungsrecht bestimmt sich nach Artikel 13 Absatz 1 VO (EG) Nr. 883/2004. Hiernach unterliegt die Person den Rechtsvorschriften des Wohnsitzmitgliedstaates, wenn sie dort einen wesentlichen Teil ihrer Tätigkeit ausübt. Um festzustellen, ob ein wesentlicher Teil der Tätigkeit in einem Mitgliedstaat ausgeübt wird, werden im Falle einer Beschäftigung die Arbeitszeit und/oder das Arbeitsentgelt herangezogen. Wird im Rahmen einer Gesamtbewertung bei den genannten Kriterien ein Anteil von weniger als 25 % erreicht, so ist dies ein Anzeichen dafür, dass ein wesentlicher Teil der Tätigkeit nicht in dem entsprechenden Mitgliedstaat ausgeübt wird.

Soweit mit der Petition also begehrt wird, dass die nach der Bagatellgrenze maßgebliche Zahl an Arbeitstagen nicht auf die sozialversicherungsrechtliche Tätigkeit im Wohnmitgliedstaat angerechnet werden soll, wird dies vom Petitionsausschuss dahingehend verstanden, dass eine Tätigkeit im Umfang der Bagatellgrenze mobil aus dem Wohnmitgliedstaat nicht zu einem wesentlichen Teil der Tätigkeit in vorgenanntem Sinne führen soll. Die Ausübung einer (mobilen) Tätigkeit im Umfang der besagten Bagatellgrenze dürfte jedoch ohnehin nicht zur Überschreitung der geltenden 25%-Grenze im entsprechenden Jahr führen.

Dessen ungeachtet ist darauf hinzuweisen, dass es sich hierbei um Regelungen einer Verordnung der Europäischen Union handelt. Verordnungen der EU sind indes Rechtsakte, die allgemeine Geltung haben, in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten (Artikel 288 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)).

Abschließend hält der Petitionsausschuss fest, dass mit der Anhebung der Bagatellgrenze durch das Protokoll zur Änderung des DBA vom 23. April 2012 zwischen Deutschland und Luxemburg von bislang 19 Arbeitstagen auf bis zu 34 Arbeitstage im Kalenderjahr die Forderung des Petenten nach 55 Arbeitstagen zum Teil als erfüllt anzusehen ist. Darüber wird seitens des Petitionsausschusses kein weiterer Handlungsbedarf gesehen.



Vor dem Hintergrund des Dargelegten empfiehlt der Ausschuss daher, das Petitionsverfahren abzuschließen, weil dem Anliegen teilweise entsprochen worden ist.