STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

571. PLENARTAGUNG DES EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSSES — REINE PRÄSENZSITZUNG, 13.7.2022-14.7.2022

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Besteuerung grenzüberschreitend tätiger Telearbeiter und ihrer Arbeitgeber“

(Initiativstellungnahme)

(2022/C 443/02)

Berichterstatter: **Krister ANDERSSON**

Beschluss des Plenums	20.1.2022
Rechtsgrundlage	Artikel 52 Absatz 2 der Geschäftsordnung
	Initiativstellungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Annahme in der Fachgruppe	1.7.2022
Verabschiedung im Plenum	13.7.2022
Plenartagung Nr.	571
Ergebnis der Abstimmung	
(Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	195/0/2

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist sich der besonderen Herausforderungen bewusst, die die Zunahme der grenzüberschreitenden Telearbeit für die heutigen internationalen Steuersysteme mit sich bringt. Dies betrifft insbesondere die Besteuerung der Arbeitnehmereinkommen und der Unternehmensgewinne.

1.2. Der EWSA teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass ein grenzüberschreitend tätiger Telearbeitnehmer mit der Doppelbesteuerung seines Einkommens konfrontiert sein könnte, was langwierige und kostspielige Streitigkeiten zwischen dem Arbeitnehmer und den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten nach sich ziehen könnte. Je nachdem, wie ausländische Einkünfte in einem Land besteuert werden, könnte ein Arbeitnehmer auch verpflichtet sein, zwei getrennte Steuererklärungen abzugeben, möglicherweise zu unterschiedlichen Zeitpunkten, wenn in den betreffenden Mitgliedstaaten unterschiedliche Fristen für die Steuererklärung gelten. Der zur Einhaltung der Vorschriften nötige Verwaltungsaufwand steht einem effizient funktionierenden Binnenmarkt im Wege. Dies sollte von den Mitgliedstaaten bei der Unterzeichnung bilateraler Steuerabkommen angemessen berücksichtigt werden.

1.3. Was die Besteuerung von Unternehmensgewinnen angeht, so könnten grenzüberschreitend tätige Telearbeitnehmer Gefahr laufen, dass ihre Tätigkeit als unbeabsichtigte Gründung einer Betriebsstätte außerhalb des Herkunftslandes des betreffenden Unternehmens betrachtet wird. Würde eine Betriebsstätte in einem anderen Land errichtet, wäre das Unternehmen gezwungen, seine Unternehmenseinkünfte korrekt zwischen den beiden Standorten aufzuteilen. Es würde damit unterschiedlichen Melde- und Steuerpflichten unterliegen.

1.4. Der EWSA begrüßt die von den Mitgliedstaaten auf dem Höhepunkt der Pandemie ergriffenen befristeten Steuermaßnahmen und die von der OECD während der Pandemie herausgegebenen Leitlinien. Diese Maßnahmen ermöglichten es grenzüberschreitend tätigen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, ihre Erwerbs- bzw. Geschäftstätigkeit fortzusetzen, und stellen sicher, dass beide nicht der Doppelbesteuerung unterliegen. Dadurch konnten die Unternehmen in einer entscheidenden Phase die Wirtschaft und die Arbeitnehmer in der EU weiter unterstützen.

1.5. Der EWSA betont, dass die Steuersysteme weiter aktualisiert werden müssen, um den Erfordernissen des heutigen Arbeitsumfelds gerecht zu werden. Der internationale Rahmen für die Unternehmensbesteuerung wurde unlängst durch eine Vereinbarung über ein aus zwei Säulen bestehendes inklusives Steuer-Rahmenpaket der OECD/G20 überarbeitet. Sind Arbeitnehmer zunehmend in Telearbeit beschäftigt, könnte es notwendig sein, auch die internationalen Steuervorschriften für natürliche Personen zu überprüfen. Vor allem müssen die Vorschriften leicht einzuhalten sein.

1.6. Nach Auffassung des EWSA müssen die Steuervorschriften für grenzüberschreitende Telearbeit gewährleisten, dass sowohl Doppelbesteuerung als auch unbeabsichtigte Nichtbesteuerung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber vermieden wird. Um sicherzustellen, dass Unternehmen jeder Größe ihren Beschäftigten Telearbeit anbieten können, sind alle administrativen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Besteuerung grenzüberschreitend tätiger Telearbeiter zu beseitigen oder zumindest auf ein Minimum zu beschränken.

1.7. Der EWSA erkennt zwar an, dass die Länder das Recht haben, selbst darüber zu entscheiden, ob und zu welchem Satz sie in ihrem Hoheitsgebiet Steuern erheben. Doch die Besteuerungsgrundsätze für grenzüberschreitende Telearbeit sollten vorzugsweise auf globaler Ebene vereinbart werden. Angesichts der mit der Freizügigkeit im Binnenmarkt einhergehenden Mobilität innerhalb der EU ist es jedoch angezeigt, das Problem auf EU-Ebene anzugehen, bevor eine globale Lösung gefunden wird. Wenngleich unterschiedliche Ansätze möglich sind, muss in der EU ein hohes Maß an Koordinierung erreicht werden.

1.8. Der EWSA betont, dass die Vorschriften sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber einfach sein sollten. Die Mitgliedstaaten könnten beispielsweise vereinbaren, einen Arbeitnehmer nur dann zu besteuern, wenn er mehr als 96 Tage pro Kalenderjahr in dem betreffenden Land arbeitet. Der EWSA stellt fest, dass im inklusiven Rahmen der OECD für den Steuerbereich ein multilaterales Instrument zur Erleichterung der fristgerechten Umsetzung neuer Steuervorschriften verwendet wird.

1.9. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeit einer einzigen Anlaufstelle wie im Bereich der Mehrwertsteuer zu erwägen. Der Arbeitgeber wäre verpflichtet, für grenzüberschreitend tätige Telearbeiter die Anzahl der Tage zu melden, an denen die Telearbeiter in ihrem Wohnsitzland und in dem Land, in dem der Arbeitgeber ansässig ist, gearbeitet haben. Anhand dieser Informationen könnten die Steuerbehörden feststellen, in welchem Land die Einkünfte steuerpflichtig wären oder welcher Teil der Einkünfte in jedem Land zu versteuern ist.

1.10. Ein für grenzüberschreitend tätige Telearbeiter entwickeltes System einer zentralen Anlaufstelle könnte ein erster Schritt zum Aufbau einer Infrastruktur sein, die es Arbeitnehmern und Arbeitgebern ermöglicht, Steuerstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten zu verringern und gleichzeitig sicherzustellen, dass Steuern korrekt erhoben werden, ohne dass der Einzelne in mehreren Ländern eine Steuererklärung abgeben muss.

2. **Hintergrund**

2.1. Die COVID-19-Pandemie hat den Alltag von Arbeitnehmern und den Alltag in den Unternehmen in beispielloser Weise verändert. Einer der auffallendsten Trends während der COVID-19-Pandemie ist die Zunahme der Telearbeit aufgrund von Reisebeschränkungen und staatlicher Begrenzung der Präsenz von Beschäftigten im Büro, um die Übertragung des COVID-19-Virus zu verringern ([1]). Unternehmen und Arbeitnehmer haben große Anstrengungen unternommen, um ihre täglichen Aktivitäten (z. B. mittels Programme für Videokonferenzen) zu digitalisieren, damit Arbeitnehmer leichter von zu Hause aus arbeiten können. Auf diese Weise konnten Unternehmen weiterhin (erforderliche) Waren und Dienstleistungen für Kunden bereitstellen und damit Wirtschaft, Beschäftigung, Handel und Wirtschaftswachstum in der EU unterstützen.

([1]) In Anerkennung der Bedeutung von Arbeitsverträgen, Sozialversicherungsbeiträgen, Rentenansprüchen, der Sorge um (körperliche und geistige) Gesundheit und Sicherheit, der Auswirkungen auf Arbeitsmarktorganisationen, Wettbewerbsfähigkeit usw. liegt der Schwerpunkt dieser Stellungnahme auf der direkten Besteuerung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern in einer Situation, in der der Arbeitnehmer in dem einen Land in einem Unternehmen beschäftigt ist, während er einen begrenzten Teil seiner Arbeitszeit per Telearbeit aus einem anderen Land verrichtet. Entsandte Arbeitnehmer, Grenzgänger im Sinne bilateraler Abkommen und Selbständige, die grenzüberschreitende Verkäufe tätigen, sind nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

2.2. Durch die Verringerung der Fahrzeiten hat Telearbeit eine größere Flexibilität zur Folge. Dadurch kann der Stress für den Arbeitnehmer verringert werden, was wiederum eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben ermöglicht ([2]). Darüber hinaus kann die Zunahme der Telearbeit dem von der EU anvisierten Ziel der CO_2-Neutralität zugutekommen. Da ein großer Teil der EU-Emissionen durch den Verkehr verursacht wird, könnte ein Anstieg der Telearbeit CO_2-Emissionen und Verkehrsüberlastung verringern ([3]). Durch die Umstellung auf Telearbeit dürfte der Bedarf an Büroraum sinken, wodurch die Emissionskosten von Bürogebäuden (z. B. für Heizung und Kühlung) gesenkt werden.

2.3. Da wir uns auf eine „Post-COVID-19-Ära" mit hohen Impfquoten in der gesamten EU zubewegen, dürfte zwar ein Teil der Arbeitnehmer wieder in ihre Büros zurückkehren. Doch es ist unwahrscheinlich, dass der steigende Trend zur Telearbeit vollständig umgekehrt wird. In einer Eurofound-Umfrage vom März 2021 sprachen sich 46 % der Beschäftigten in der EU dafür aus, auch nach dem Ende der Pandemie weiterhin „täglich" oder „mehrfach wöchentlich" von zu Hause aus zu arbeiten ([4]). Dadurch dürfte die Telearbeit auch Teil unserer Arbeitskultur werden.

2.4. Die Zunahme der grenzüberschreitenden Telearbeit stellt die heutigen Steuersysteme vor Herausforderungen. Auch wenn das Phänomen der grenzüberschreitenden Arbeit nicht neu ist, wirft die Möglichkeit eines Arbeitnehmers, von seiner Wohnung in einem anderen Land aus Telearbeit zu leisten, Fragen im Zuge der internationalen Steuervorschriften auf. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Arbeitnehmer einen erheblichen Teil ihrer Arbeitstage in ihrem Wohnsitzland oder in einem Drittland verbringen, und nicht am herkömmlichen Ort der Tätigkeit. Dies betrifft insbesondere die Besteuerung der Arbeitnehmereinkommen und der Unternehmensgewinne. Solche Fälle können vor allem in bestimmten „Hotspot-Regionen" auftreten, die geografisch in der Nähe anderer Mitgliedstaaten liegen. Die Zunahme und Weiterentwicklung von IKT-Instrumenten für Telekonferenzen dürfte indes zu einer allgemeinen Zunahme von Telearbeit führen.

2.5. In Bezug auf die Besteuerung von Löhnen können Arbeitnehmer, die in einem Mitgliedstaat wohnen (Wohnsitzstaat), aber für ein Unternehmen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat (Quellenstaat) arbeiten, einer Doppelbesteuerung unterliegen, wobei beide Länder die Einkünfte besteuern. Um ein solches Szenario zu vermeiden, haben die Länder bilaterale Doppelbesteuerungsabkommen geschlossen, die häufig auf dem OECD-Musterabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Einkommen und Vermögen beruhen. Laut allgemeinem Grundsatz der OECD-Musterabkommen sollten Einkünfte aus unselbständiger Arbeit nur im Wohnsitzstaat besteuert werden. Wird jedoch eine Arbeit in einem anderen Land (d. h. im Quellenstaat) verrichtet, so kann der Quellenstaat die Einkünfte besteuern, die den in diesem Staat geleisteten Arbeitstagen entsprechen, sofern sich der Arbeitnehmer in einem Jahr mindestens 183 Tage im Quellenstaat aufhält oder der Arbeitslohn von einem Arbeitgeber im Quellenstaat gezahlt wird oder die Lohnkosten von einer Betriebsstätte des Arbeitgebers im Quellenstaat getragen werden.

2.6. Gemäß dem OECD-Musterabkommen ist ein Arbeitnehmer, der in einem anderen Land als dem seiner gewöhnlichen Erwerbstätigkeit ansässig ist, vom ersten Tag an mit einer anteiligen Aufteilung der Besteuerungsrechte für das Arbeitseinkommen zwischen dem Wohnsitz- und dem Quellenstaat konfrontiert.

2.7. Um eine sofortige Aufteilung des Einkommens bei grenzüberschreitender Beschäftigung zu vermeiden, und da das OECD-Musterabkommen ein Modell ist, dem die Mitgliedstaaten nicht folgen müssen, haben einige Länder andere Regelungen wie z. B. *De-minimis*-Strukturen eingeführt. In diesem Fall werden die Einkünfte des Arbeitnehmers ausschließlich im Wohnsitzland besteuert, sofern er eine bestimmte Anzahl von Tagen nicht überschreitet, an denen er sich nicht am üblichen Arbeitsort aufhält ([5]).

2.8. Aufgrund der während der Pandemie getroffenen Maßnahmen wie der Einführung strenger Quarantänevorschriften und der Einschränkung des grenzüberschreitenden Reiseverkehrs waren viele Arbeitnehmer, insbesondere Grenzgänger, gezwungen, in ihrem Wohnsitzland Telearbeit zu leisten, anstatt ihre Arbeit in dem Land zu verrichten, in dem sie beschäftigt sind. Infolge der COVID-19-Pandemie haben viele Mitgliedstaaten vorübergehende Maßnahmen ergriffen, um zu verhindern, dass Quellenstaaten ihr gesamtes Besteuerungsrecht verlieren. Die Mitgliedstaaten verständigten sich auf Vereinbarungen, denen zufolge alle Tage, an denen zu Hause gearbeitet wird, als Tätigkeit in dem Mitgliedstaat gelten sollen, in dem die Arbeit normalerweise stattfindet. Dies sollte nur für Arbeitnehmer gelten, die von der Ausnahmesituation im Zusammenhang mit COVID-19 betroffen sind, nicht aber für Grenzgänger, die bereits vor der Pandemie Telearbeit geleistet

([2]) The impact of teleworking and digital work on workers and society.
([3]) The impact of teleworking and digital work on workers and society.
([4]) Eurofound: „Labour market change: Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide?". Arbeitsunterlage Eurofound, WPEF20020.
([5]) Diese Strukturen umfassen Telearbeit, aber auch Schulungen und Dienstreisen.

haben. Diese befristeten Maßnahmen wurden vermutlich nicht über den 30. Juni 2022 hinaus verlängert, und die Länder werden zum OECD-Musterabkommen oder zu den De-minimis-Strukturen zurückkehren. In ähnlicher Weise veröffentlichte die OECD auch Leitlinien zur Besteuerung des Einkommens von „gestrandeten Arbeitnehmern" (Arbeitnehmer, die aufgrund von Reisebeschränkungen im Zusammenhang mit COVID-19, Quarantänevorschriften usw. lange Zeit in einem Quellenstaat festsitzen) ([6]).

2.9. Nach Ansicht der Europäischen Kommission ([7]) könnte ein grenzüberschreitend tätiger Telearbeitnehmer mit einer Doppelbesteuerung seines Einkommens konfrontiert sein, was langwierige und kostspielige Streitigkeiten zwischen dem Arbeitnehmer und den Mitgliedstaaten nach sich ziehen könnte. Je nachdem, wie ausländische Einkünfte in einem Land besteuert werden, könnte ein Arbeitnehmer auch verpflichtet sein, zwei getrennte Steuererklärungen abzugeben, möglicherweise zu unterschiedlichen Zeitpunkten, wenn in den betreffenden Mitgliedstaaten unterschiedliche Fristen für die Steuererklärung gelten. Darüber hinaus könnte es zu Schwierigkeiten kommen, wenn bestimmte Steueraufwendungen, die für die Generierung von Einkünften erforderlich sind, genau zwischen den beiden Mitgliedstaaten aufgeteilt werden müssten. Ein Arbeitnehmer, der grenzüberschreitend Telearbeit leistet, kann auch seinen Anspruch auf Steuervergünstigungen oder -gutschriften verlieren.

2.10. Gebietsfremde Steuerpflichtige mit Einkünften aus zwei oder mehr Mitgliedstaaten, wie z. B. mobile Arbeitskräfte, Saisonarbeiter, Sportler, Künstler und Rentner, können ihre persönliche und familiäre Situation in der Regel nicht gleichem Maße geltend machen wie gebietsansässige Steuerpflichtige. Laut dem Schumacker-Urteil ([8]) müssen die Mitgliedstaaten gebietsfremden Steuerpflichtigen solche Steuervergünstigungen gewähren, wenn sie „ihr gesamtes oder fast ihr gesamtes" Einkommen in diesem Mitgliedstaat erzielen. In einigen Mitgliedstaaten gilt für die Gewährung solcher Steuervorteile ein Schwellenwert von 90 % des Gesamteinkommens, dass in diesem Mitgliedstaat erzielt werden muss. Dies kann ein Hindernis für die Freizügigkeit darstellen, da jedes Einkommen, das einen Anteil von 10 % des Gesamteinkommens in anderen Mitgliedstaaten übersteigt, zu einem zumindest teilweisen Verlust dieser Steuervorteile führt, da der Schwellenwert für ihre vollständige Gewährung nicht mehr erreicht wird. Die Mitgliedstaaten sollten es gebietsfremden Steuerpflichtigen ermöglichen, ihre persönlichen und familiären Umstände geltend zu machen, wenn sie 75 % ihres Einkommens im Quellenstaat erzielen.

2.11. Der zur Einhaltung der Vorschriften nötige Verwaltungsaufwand steht einem effizient funktionierenden Binnenmarkt im Wege. Dies sollte von den Mitgliedstaaten bei der Unterzeichnung bilateraler Steuerabkommen angemessen berücksichtigt werden.

2.12. Was die Besteuerung von Unternehmensgewinnen angeht, so könnten grenzüberschreitend tätige Telearbeitnehmer Gefahr laufen, dass ihre Tätigkeit als unbeabsichtigte Gründung einer Betriebsstätte außerhalb des Herkunftslandes des betreffenden Unternehmens betrachtet wird. Würde eine Betriebsstätte in einem anderen Land errichtet, wäre das Unternehmen gezwungen, seine Unternehmenseinkünfte korrekt zwischen den beiden Standorten aufzuteilen. Es würde damit unterschiedlichen Melde- und Steuerpflichten unterliegen.

2.13. Viele Unternehmen, insbesondere KMU ohne internationale Struktur, sind sich möglicherweise nicht darüber im Klaren, dass die Beschäftigung von Mitarbeitern aus einem anderen Land ihnen wirtschaftliche Funktionen und Substanz verleihen kann und sie dadurch zur Gewinnverteilung verpflichtet sind und den Verrechnungspreisvorschriften und Meldepflichten unterliegen. KMU haben möglicherweise keine Steuerabteilung oder keinen Zugang zu Beratern, und die Befolgungskosten sind für sie bereits sehr hoch. Laut einer Studie der Europäischen Kommission geben die Unternehmen in der EU und im Vereinigten Königreich jährlich schätzungsweise rund 204 Mrd. EUR aus, um ihren Verpflichtungen in Bezug auf Körperschaftssteuer, Mehrwertsteuer, lohnbezogene Steuern und Abgaben, Grund- und Immobiliensteuern sowie lokale Steuern nachzukommen. Dem durchschnittlichen Unternehmen entstehen durch die Erfüllung steuerlicher Pflichten jährliche Kosten in Höhe von 1,9 % des Umsatzes ([9]). Jeder weitere Anstieg kann die Lebensfähigkeit des Unternehmens gefährden.

2.14. Aufgrund von Bedenken bezüglich der möglichen Schaffung von Betriebsstätten infolge grenzüberschreitender Telearbeit hat die OECD im April 2020 und im März 2021 Leitlinien zu diesem Thema ([10]) herausgegeben. Die OECD vertritt die Auffassung, dass der „außergewöhnliche und vorübergehende Wechsel" des Ortes, an dem Arbeitnehmer tätig sind, „nicht als Schaffung einer neuen Betriebsstätte für den Arbeitgeber betrachtet werden sollte" ([11]). Selbst wenn ein Teil der Geschäftstätigkeit eines Unternehmens an einem Standort wie dem Home-Office einer Person ausgeführt werden kann, so die generelle Argumentation der OECD, sollte dies nicht zu dem Schluss führen, dass dieser Standort dem Unternehmen

([6]) OECD: „Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic".
([7]) „Tax in an Increasingly Mobile Working Environment: Challenges and Opportunities", Europäische Kommission: Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich.
([8]) Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 14. Februar 1995 in der Rechtssache C-279/93 Schumacker.
([9]) „Tax compliance costs for SMEs — An update and a complement: final report", 2022.
([10]) „Updated guidance on tax treaties and the impact of the COVID-19 pandemic"; „OECD Secretariat analysis of tax treaties and the impact of the COVID-19 crisis".
([11]) „OECD Secretariat analysis of tax treaties and the impact of the COVID-19 crisis".

allein deshalb zur Verfügung steht, weil er von einer Person (z. B. einem Arbeitnehmer) genutzt wird, die für das Unternehmen tätig ist. Die Situation eines Arbeitnehmers, der aufgrund der COVID-19-Pandemie und der Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit gezwungen ist, von zu Hause aus zu arbeiten, weise kein ausreichendes Maß an Dauerhaftigkeit oder Kontinuität auf, um seine Wohnung als Betriebsstätte des Arbeitgebers betrachten zu können.

2.15. Die OECD betont zwar den außergewöhnlichen Charakter der COVID-19-Pandemie, merkt jedoch an, dass, wenn ein Arbeitnehmer nach der COVID-19-Pandemie weiterhin von zu Hause aus arbeiten und die Tätigkeit in seinem Home-Office somit ein gewisses Maß an Dauerhaftigkeit oder Kontinuität aufweisen würde, seine Wohnung nicht notwendigerweise als Betriebsstätte angesehen werden kann. Solche Situationen würden nach Auffassung der OECD eine weitere Prüfung der konkreten Tatsachen und Umstände erfordern. Für Personen in Entscheidungspositionen haben die Steuerbehörden häufig hinterfragt, ob nicht eine Betriebsstätte gegründet wurde.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Anstrengungen, die Unternehmen und Arbeitnehmer während der COVID-19-Pandemie unternommen haben, um ihre Erwerbs- bzw. Geschäftstätigkeit mit Hilfe digitaler Instrumente fortzusetzen. Die beispiellosen Umstände während der COVID-19-Pandemie und die sich daraus ergebenden Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit zwangen Unternehmen und Arbeitnehmer, ihr Arbeitsumfeld anzupassen, um ihren Geschäftsbetrieb aufrechtzuerhalten und Waren und Dienstleistungen bereitzustellen. Auf diese Weise haben sie ihren Beitrag zur Unterstützung der Wirtschaft, der Beschäftigung und des Wachstums in der EU geleistet.

3.2. Da die immer größeren Fortschritte bei Online-Bürotools (z. B. Software für Sitzungen per Videokonferenz) es einigen Beschäftigten ermöglichen, ihre Tätigkeit mit mehr oder gleicher Effizienz von zu Hause aus durchzuführen, kann davon ausgegangen werden, dass die Zahl der (grenzüberschreitenden) Telearbeiter in der EU steigen wird. Die Gesetzgeber müssen die bestehenden Vorschriften an die neuen Realitäten anpassen.

3.3. Wenngleich die Möglichkeiten zur Telearbeit je nach Branche und Funktion des jeweiligen Arbeitnehmers unterschiedlich sein können, ist der EWSA der Ansicht, dass die Zunahme der Telearbeit begrüßt und nach Möglichkeit gefördert werden sollte. Neben mehr Flexibilität für die Beschäftigten kann sie auch Vorteile für die umfassendere Agenda der EU im Rahmen des Grünen Deals bieten, da weniger Menschen zur Arbeit fahren und dadurch die verkehrsbedingten Emissionen und die Luftverschmutzung abnehmen. Der EWSA erkennt die besondere Bedeutung dieses Themas für die EU und die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Binnenmarkt an.

3.4. Der EWSA ist sich der besonderen Herausforderungen bewusst, die die Zunahme der grenzüberschreitenden Telearbeit für das internationale Steuersystem mit sich bringt. Der EWSA nimmt die Hindernisse zur Kenntnis, die Arbeitnehmer in grenzüberschreitenden Arbeitssituationen bereits vor der Pandemie gemeldet haben ([12]). Der EWSA begrüßt die von den Mitgliedstaaten auf dem Höhepunkt der Pandemie ergriffenen befristeten Steuermaßnahmen und die von der OECD während der Pandemie herausgegebenen Leitlinien. Diese Maßnahmen ermöglichten es grenzüberschreitend tätigen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, ihre Erwerbs- bzw. Geschäftstätigkeit fortzusetzen, und stellen sicher, dass beide nicht der Doppelbesteuerung unterliegen. Dadurch konnten die Unternehmen in einer entscheidenden Phase die Wirtschaft und die Arbeitnehmer in der EU weiter unterstützen.

3.5. Der EWSA betont jedoch, dass die Steuersysteme weiter aktualisiert werden müssen, um den Erfordernissen des heutigen Arbeitsumfelds gerecht zu werden. Insbesondere dürfen Arbeitgeber bei der Einführung von Telearbeitsregelungen nicht aufgrund steuerlicher Hindernisse davon abgehalten werden, Arbeitnehmer mit Wohnsitz in einem anderen Staat einzustellen. Ebenso sollten Steuervorschriften kein Hindernis für Arbeitnehmer darstellen, sich grenzüberschreitend um einen Arbeitsplatz zu bewerben.

([12]) Vgl. die Mitteilung der Kommission „Beseitigung grenzübergreifender steuerlicher Hindernisse für die Bürgerinnen und Bürger der EU“ (COM(2010) 769 final) Seite 4: „EU-Bürger, die ins Ausland ziehen, um dort befristet oder dauerhaft zu arbeiten, oder die täglich die Grenzen überqueren, um im Ausland zu arbeiten, [beschweren sich] über die Schwierigkeit, bei ausländischen Steuerbehörden Freibeträge oder Steuerermäßigungen bzw. -abzüge zu erhalten. Ebenso beschweren sie sich häufig über höhere progressive Steuersätze für Gebietsfremde sowie eine stärkere Besteuerung ausländischer Einkommen. Häufig genannt werden außerdem Probleme infolge von Doppelbesteuerung, die sich aus Konflikten im Zusammenhang mit dem steuerlichen Wohnsitz ergeben, der Begrenzung von Steuergutschriftsbeträgen im Rahmen von Doppelbesteuerungsabkommen und in einigen Fällen sogar aus dem Fehlen solcher Abkommen.“

3.6. Nach Auffassung des EWSA müssen die Steuervorschriften für grenzüberschreitende Telearbeit gewährleisten, dass sowohl Doppelbesteuerung als auch unbeabsichtigte Nichtbesteuerung für Arbeitnehmer und Arbeitgeber vermieden wird. Um sicherzustellen, dass Unternehmen jeder Größenordnung ihren Beschäftigten Telearbeit anbieten können, sind alle administrativen Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Besteuerung grenzüberschreitend tätiger Telearbeiter zu beseitigen oder zumindest auf ein Minimum zu beschränken ([13]).

3.7. Der internationale Rahmen für die Unternehmensbesteuerung wurde unlängst durch eine Vereinbarung über ein aus zwei Säulen bestehendes inklusives Steuer-Rahmenpaket der OECD überarbeitet. Sind Arbeitnehmer zunehmend in Telearbeit beschäftigt, könnte es notwendig sein, auch die internationalen Steuervorschriften für natürliche Personen zu überprüfen. Vor allem müssen die Vorschriften leicht einzuhalten sein.

3.8. Der EWSA begrüßt die von der Europäischen Kommission zu diesem Thema eingeleiteten Diskussionen mit den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern der Plattform für verantwortungsvolles Handeln im Steuerbereich. Ziel dabei ist es, die Steuersysteme zu aktualisieren und dem heutigen Arbeitsumfeld, das durch zunehmende Telearbeit geprägt ist, Rechnung zu tragen. Der EWSA verweist auf frühere Diskussionen zu diesem Thema im Rahmen der Kommissionsmitteilung „Beseitigung grenzübergreifender steuerlicher Hindernisse für die Bürgerinnen und Bürger der EU“ und des Berichts der Expertengruppe der Europäischen Kommission mit dem Titel „Ways to tackle cross-border tax obstacles facing individuals within the EU“ ([14]) (Möglichkeiten für die Beseitigung grenzübergreifender steuerlicher Hindernisse für die Bürgerinnen und Bürger der EU).

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Zwar haben die Länder das Recht, selbst darüber zu entscheiden, ob und zu welchem Satz sie in ihrem Hoheitsgebiet Steuern erheben. Die Besteuerungsgrundsätze für grenzüberschreitende Telearbeit sollten jedoch vorzugsweise auf globaler Ebene vereinbart werden. Angesichts der mit der Freizügigkeit im Binnenmarkt einhergehenden Mobilität innerhalb der EU ist es jedoch angezeigt, das Problem auf EU-Ebene anzugehen, bevor eine globale Lösung gefunden wird. Auch wenn unterschiedliche Ansätze möglich sind, muss zwischen den EU-Mitgliedstaaten und nach Möglichkeit auch mit Drittländern (Vereinigtes Königreich, Schweiz usw.) ein hohes Maß an Koordinierung erreicht werden.

4.2. Die Vorschriften sollten sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber einfach sein. Die Mitgliedstaaten könnten beispielsweise vereinbaren, einen Arbeitnehmer nur dann zu besteuern, wenn er mehr als 96 Tage pro Kalenderjahr in dem betreffenden Land arbeitet. Der EWSA stellt fest, dass im inklusiven Rahmen der OECD für den Steuerbereich ein multilaterales Instrument zur Erleichterung der fristgerechten Umsetzung neuer Steuervorschriften verwendet wird.

4.3. Es erscheint gerechtfertigt, ehrgeizige Vorschriften zu erlassen, die grenzüberschreitende Telearbeit ermöglichen. Bei Anwendung der 183-Tage-Regelung hätten die Beschäftigten mehr Flexibilität, und die Umweltziele könnten eher erreicht werden. Mit zunehmender Zahl der Tage steigt auch der Bedarf an einem standardisierten Meldesystem, und es könnte erforderlich sein, eine Ausgleichsregelung für die Übertragung von Steuereinnahmen zwischen den Ländern zu schaffen ([15]).

([13]) Arbeitnehmer, die nach der Pandemie dauerhaft in einem anderen EU-Land als dem, in dem sich das Unternehmen befindet, leben und Telearbeit leisten, werden mit vielen Fragen konfrontiert: Welches Sozialversicherungssystem ist anzuwenden? Welche Steuerbehörde zieht die Steuern auf das Einkommen des Arbeitnehmers ein? Wird der Arbeitgeber weiterhin die Quellensteuer einbehalten können? Muss das Arbeitsverhältnis bei den zuständigen Arbeitsämtern im neuen Wohnsitzland des Arbeitnehmers angemeldet werden? Welche arbeitsrechtlichen Vorschriften gelten für das Arbeitsverhältnis? usw.

([14]) „Ways to tackle cross-border tax obstacles facing individuals within the EU“.

([15]) Die Ausgleichsregelung für die internationale Unternehmensbesteuerung besteht darin, einen Teil des Gewinns hochrentabler Unternehmen dem Land zuzuweisen, in dem der Verkauf stattfindet (Betrag A in Säule 1). Jede Ausgleichsregelung zwischen den Ländern aufgrund von grenzüberschreitender Telearbeit muss so einfach wie möglich gehalten werden. Die Anzahl der Tage und das Erwerbseinkommen sollten die wichtigsten zu berücksichtigenden Parameter sein.

4.4. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Möglichkeit einer einzigen Anlaufstelle wie im Bereich der Mehrwertsteuer ([16]) zu erwägen. Der Arbeitgeber wäre verpflichtet, für grenzüberschreitend tätige Telearbeiter die Anzahl der Tage zu melden, an denen die Telearbeiter in ihrem Wohnsitzland und in dem Land, in dem der Arbeitgeber ansässig ist, gearbeitet haben. Anhand dieser Informationen könnten die Steuerbehörden feststellen, in welchem Land die Einkünfte steuerpflichtig wären oder welcher Teil der Einkünfte in jedem Land zu versteuern ist. Eine solche Empfehlung wurde von der Expertengruppe der Europäischen Kommission in ihrem Bericht mit dem Titel „Ways to addressing cross border tax barriers facing individuals in the EU" ([17]) (Möglichkeiten für die Beseitigung grenzübergreifender steuerlicher Hindernisse für die Bürgerinnen und Bürger der EU) befürwortet. Eine Ausgleichsregelung für Steuereinnahmen zwischen den Ländern könnte mit den in der zentralen Anlaufstelle gemeldeten Informationen verknüpft werden. Der Steuerpflichtige sollte es nur mit einer Steuerverwaltung zu tun haben.

4.5. Der Arbeitgeber hat in der Regel Steuern auf die Löhne und Gehälter des Arbeitnehmers einzubehalten. Darüber hinaus werden Sozialversicherungsbeiträge für die staatlichen Rentensysteme und andere Sozialleistungen für den Arbeitnehmer oft separat, jedoch auf der Grundlage des Arbeitnehmereinkommens, abgeführt ([18]). Der Verwaltungsaufwand könnte erheblich verringert werden, wenn solche Abgaben vom Arbeitgeber für den Arbeitnehmer so gezahlt werden könnten, dass die zentrale Anlaufstelle die Mittel dem jeweiligen Empfängerland zuweist. Ein solches System würde eine enge Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden und eine elektronische Einreichung der Unterlagen erfordern.

4.6. Der EWSA hat wiederholt eine engere Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten gefordert. Eine solche Zusammenarbeit würde den Bürgern und Unternehmen das Leben erleichtern und eine wirksamere Bekämpfung von Betrug und Steuerhinterziehung ermöglichen. Zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Vorschriften leicht einzuhalten sind.

4.7. Ein für grenzüberschreitend tätige Telearbeiter entwickeltes System einer zentralen Anlaufstelle könnte ein erster Schritt zum Aufbau einer Infrastruktur sein, die es Arbeitnehmern und Arbeitgebern ermöglicht, Steuerstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten zu verringern und gleichzeitig sicherzustellen, dass Steuern korrekt erhoben werden, ohne dass der Einzelne in mehreren Ländern eine Steuererklärung abgeben muss.

Brüssel, den 13. Juli 2022

Die Präsidentin
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Christa SCHWENG

([16]) Die einzige Anlaufstelle für die Mehrwertsteuer wurde von der EU eingerichtet, um Unternehmen, die an Verbraucher in anderen EU-Mitgliedstaaten verkaufen, zu entlasten. Diese einzige Anlaufstelle ermöglicht es Unternehmen, eine einzige Mehrwertsteuererklärung abzugeben, mit der Verkäufe in mehreren EU-Mitgliedstaaten gemeldet werden, anstatt sich in jedem Land für Mehrwertsteuerzwecke registrieren lassen zu müssen.

([17]) „Ways to tackle cross-border tax obstacles facing individuals within the EU".

([18]) Der EWSA räumt ein, dass bei einer Aufteilung der Sozialversicherungsbeiträge auf verschiedene Länder auch die Folgen für bestimmte Leistungen wie Renten usw. berücksichtigt werden müssen. Dies könnte Gegenstand künftiger Arbeiten des EWSA sein.