

EINLEITUNG

In dieser Studie soll ein Überblick über die Situation der abhängig beschäftigten Grenzgänger in der Europäischen Union und der ihrer Freizügigkeit entgegenstehenden Hindernisse gegeben werden. Dabei werden - wegen ihrer menschlichen und quantitativen Bedeutung - auch die Gemeinschaftsbürger berücksichtigt, die zwischen ihrem Wohnsitz in der Union und der Schweiz, dem Fürstentum Monaco, San Marino usw. pendeln, um dort einer abhängigen Beschäftigung nachzugehen. Da nahezu die Hälfte der europäischen Grenzgänger (nach unserer Schätzung 150.000) in der Schweiz arbeitet, werden auch die sozial- und steuerrechtlichen Bestimmungen sowie die Bestimmungen über den Zugang zum Arbeitsmarkt, die für die in diesem Land beschäftigten Grenzgänger gelten, untersucht.

Die Studie stützt sich auf die nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, die zur Zeit in Kraft sind oder sich im Stadium der Ausarbeitung befinden, auf Unterlagen, die uns von den Vertretungsorganisationen der Grenzgänger auf lokaler Ebene zur Verfügung gestellt wurden, und auf die einschlägige Literatur. Von Anfang an erwies sich die Untersuchung der an das Europäische Parlament gerichteten Petitionen, der schriftlichen Anfragen der Abgeordneten an Rat und Kommission und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs in diesem Bereich als sehr hilfreich für die Ermittlung der Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität.

Die Arbeit besteht aus drei Teilen. Zunächst beschäftigt sich ein Kapitel mit den für die Grenzarbeit maßgebenden Bestimmungen, insbesondere dem Steuerrecht und den Vorschriften über die soziale Sicherheit. Das zweite Kapitel gibt einen quantitativen Überblick über das Phänomen der Grenzarbeit in Westeuropa. Das dritte Kapitel schließlich enthält eine systematische Analyse der konkreten rechtlichen Hindernisse, die der grenzüberschreitenden Mobilität der Arbeitnehmer an den einzelnen nationalen Grenzen im Wege stehen.

1. DER RECHTLICHE RAHMEN DER GRENZARBEIT

1.1. DER BEGRIFF DER GRENZARBEIT

Vom Wanderarbeitnehmer im klassischen Sinn unterscheidet sich der Grenzgänger darin, daß er in einem Staat wohnt und in einem anderen Staat arbeitet. Der Wanderarbeitnehmer verläßt sein Herkunftsland ganz - alleine oder mit seiner Familie -, um in einem fremden Land zu wohnen und zu arbeiten. Für den Grenzgänger hingegen gilt eine doppelte nationale Zugehörigkeit, die sich von seinem Wohnort und seinem Arbeitsort herleitet.

Es erweist sich indessen als unmöglich, den Begriff der Grenzarbeit eindeutig anhand objektiver Kriterien zu definieren. Der Begriff bezieht sich auf unterschiedliche Realitäten, je nachdem, ob man die gemeinschaftliche Bedeutung zugrunde legt, die insbesondere im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit zum Ausdruck kommt, oder die verschiedenen Definitionen in den bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen betrachtet, die zur Ermittlung der für die Grenzgänger geltenden steuerrechtlichen Bestimmungen heranzuziehen sind.

Nach dem Gemeinschaftsrecht bezeichnet der Begriff "Grenzgänger" jeden Arbeitnehmer, der im Gebiet eines Mitgliedstaats beschäftigt ist und im Gebiet eines anderen Mitgliedstaats wohnt (politisches Kriterium), in das er in der Regel täglich, mindestens aber einmal wöchentlich zurückkehrt (zeitliches Kriterium) (1). Diese Definition, die neben der wesentlichen Komponente der Fahrt vom Wohnsitz zur Arbeitsstätte über eine Grenze hinweg die zeitliche Bedingung der täglichen oder wöchentlichen Rückkehr an den Wohnsitz beinhaltet, gilt jedoch nur für den sozialen Schutz der betreffenden Arbeitnehmer in der Europäischen Union.

Für den Bereich des Steuerrechts sehen die bilateralen Doppelbesteuerungsabkommen, in denen die steuerliche Behandlung der Grenzgänger geregelt ist, restriktivere Definitionen vor, die außerdem ein räumliches Kriterium umfassen, wonach der Umstand, daß jemand in einer Grenzzone im strengen Sinn des Wort wohnt und arbeitet, wobei die Grenzzonen in den einzelnen Steuerabkommen unterschiedlich definiert sind, als konstitutives Merkmal der Grenzarbeit gilt.

Das erste Problem ist somit das Fehlen einer einheitlichen Definition der Grenzarbeit, die in der Praxis je nach den Kriterien, die zugrunde gelegt werden, auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen zutrifft.

1.2. FREIZÜGIGKEIT, GLEICHBEHANDLUNG UND SOZIALER SCHUTZ DER GRENZGÄNGER IN DER EU

Für die Grenzgänger, die in der Europäischen Union wohnen und arbeiten, gilt wie für alle Wanderarbeitnehmer der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und Gleichbehandlung, der auf alle innerhalb der Union zu- und abwandernden Arbeitnehmer Anwendung findet. So schreibt insbesondere die Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft (2) in Artikel 7 die Gleichbehandlung hinsichtlich sämtlicher Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen, insbesondere im Hinblick auf Entlohnung, Kündigung und, falls der Arbeitnehmer arbeitslos geworden ist, berufliche Wiedereingliederung oder Wiedereinstellung, vor. In arbeitsrechtlicher Hinsicht unterliegt der Grenzgänger ebenso wie der Wanderarbeitnehmer den Rechtsvorschriften des Beschäftigungslandes. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der genannten Verordnung genießt er die gleichen sozialen und steuerlichen Vergünstigungen wie die inländischen Arbeitnehmer.

Im Bereich des sozialen Schutzes gelten für die Grenzgänger von einigen Besonderheiten abgesehen die gleichen Grundsätze und Bestimmungen, wie sie generell für alle Wanderarbeitnehmer innerhalb der Europäischen Gemeinschaft Gültigkeit besitzen (3).

Die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (4) zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit der Mitgliedstaaten und die entsprechende Durchführungsverordnung Nr. 574/72 (5) enthalten unter anderem Sonderbestimmungen zu bestimmten Leistungen für Grenzgänger. Diese genießen danach grundsätzlich Vergünstigungen, die für die übrigen Wanderarbeitnehmer nicht gelten, z.B. im Bereich des Zugangs zur ärztlichen Versorgung. Dennoch sind die Probleme, die sich ihnen vor dem Hintergrund ihres sozialen und familienrechtlichen Status stellen, nicht notwendigerweise mit ihrer Eigenschaft als Grenzgänger verknüpft. Es handelt sich vielmehr um Probleme, die sie mit anderen Kategorien von Wanderarbeitnehmern teilen und die insbesondere auf die Unterschiede zwischen den nationalen Rechtssystemen und das Fehlen jeglicher Koordinierung zwischen den nationalen Regelungen für die nichtgesetzlichen, betrieblichen Systeme, insbesondere auf dem Gebiet der Altersversorgung, zurückzuführen sind, die die Grenzgänger aber akuter und stärker empfinden, da sie aufgrund ihrer Situation in erster Linie vom europäischen Sozialversicherungsrecht betroffen sind.

1.3. DIE STEUERLICHE BEHANDLUNG DER GRENZARBEIT

Da es keine spezifische gemeinschaftliche Zuständigkeit gibt (6), sind für die steuerliche Behandlung der Grenzgänger ausschließlich die bilateralen Steuerabkommen maßgebend, die die europäischen Staaten zur Vermeidung der Doppelbesteuerung transnationaler Einkommen geschlossen haben. Die darin enthaltenen Bestimmungen und Kriterien variieren von Fall zu Fall und können beispielsweise die Besteuerung des Grenzgängers im Wohnsitzstaat (so z.B. nach dem französisch-belgischen Doppelbesteuerungsabkommen), die Besteuerung im Quellenstaat (so z.B. nach dem Abkommen zwischen den Niederlanden und Deutschland) oder beide Formen der Besteuerung gleichzeitig (Abkommen zwischen der Schweiz und Deutschland) vorsehen.

Für das im Wege der Grenzarbeit erzielte Einkommen können nämlich mehrere Staaten aufgrund ihrer Steuerhoheit gemäß ihren steuerrechtlichen Vorschriften Steueransprüche geltend machen. Um zu vermeiden, daß dieses transnationale Einkommen zweimal versteuert wird (Doppelbesteuerung), haben die meisten europäischen Staaten bilaterale Steuerabkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen abgeschlossen, die sich eng an das OECD-Musterabkommen anlehnen. Während das OECD-Musterabkommen in den Fällen, in denen eine Person in einem Staat wohnt, aber in einem anderen Staat arbeitet, als allgemeine Regel die Besteuerung im Quellenstaat vorsieht (7), liegt das Besteuerungsrecht nach den in den zwischenstaatlichen Doppelbesteuerungsabkommen enthaltenen Sonderregelungen für die Grenzarbeit dann, wenn der Steuerpflichtige in der Grenzzone eines Staates wohnt und in der Grenzzone eines anderen Staates arbeitet, zumeist beim Wohnsitzstaat und nicht beim Quellenstaat, sofern der Betreffende regelmäßig an seinen Wohnsitz zurückkehrt. Liegt der Wohnort und/oder der Arbeitsort außerhalb der Grenzzone, wird das Arbeitseinkommen hingegen an der Quelle, d.h. im Beschäftigungsland, besteuert.

Im letztgenannten Fall behält der Arbeitgeber des Grenzgängers im Auftrag des Beschäftigungslandes den nach den steuerrechtlichen Vorschriften dieses Landes zu entrichtenden Steuerbetrag ein. Verfügt der Haushalt des Grenzgängers im Wohnsitzstaat über weitere Einkommensquellen, insbesondere bei Erwerbstätigkeit des Ehegatten oder der Ehegattin, kann der Progressionsvorbehalt Anwendung finden: Dabei behält sich der Wohnsitzstaat das Recht vor, das inländische Einkommen des Betroffenen nach dem Steuersatz zu besteuern, der dem Gesamteinkommen, d.h. einschließlich des transnationalen Einkommens, entspricht (8).

1.4 DER GRENZÜBERSCHREITENDE STEUERAUSGLEICH

Im speziellen Fall der Grenzgänger entfallen zwar auf zwei Staaten öffentliche Aufwendungen, das Aufkommen aus der Einkommensteuer steht aber nach den Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung in der Regel nur einem Staat zu.

In diesem Zusammenhang bietet der grenzüberschreitende Steuerausgleich die Möglichkeit zur Teilung des Steueraufkommens und damit zur Behebung des Ungleichgewichts zwischen Aufwendungen und Einnahmen der vom Grenzgängerproblem betroffenen Gebietskörperschaften auf beiden Seiten der Grenze.

Dieser Finanzausgleich, in der Schweiz zunächst auf interkantonaler Ebene eingeführt, wurde anschließend auf unterschiedliche Art und Weise mit Erfolg in einige von der Schweiz unterzeichnete bilaterale Steuerabkommen übernommen. Er kann dem anderen Staat im Rahmen der Durchführung eines zwischenstaatlichen Abkommens entweder in Form eines Prozentsatzes der Summe der Brutto- oder Nettolöhne bzw. -gehälter der Grenzgänger - wie bei der französisch-schweizerischen Regelung - oder in Form eines Prozentsatzes der erhobenen Steuern - wie bei der italienisch-schweizerischen Regelung - gezahlt werden. Nach der zwischen Österreich und der Schweiz und zwischen Deutschland und der Schweiz geltenden Regelung erhebt jeder Staat seine Steuer vom Einkommen der Grenzgänger innerhalb genau umrissener Grenzen.

2. DIE GRENZÜBERSCHREITENDE MOBILITÄT IN WESTEUROPA, STATISTISCH GESEHEN

2.1. ZUR METHODIK

Eine exakte quantitative Analyse des Phänomens der Grenzgänger wirft in Ermangelung zuverlässiger statistischer Daten erhebliche Probleme auf.

Auf europäischer Ebene liegen keine neueren Zahlen vor, die nach einem genormten und vereinheitlichten System zusammengestellt worden wären. Weder die europäische Gemeinschaft noch die OECD noch der Europarat verfügen über genaue Daten in diesem Bereich.

Auf nationaler Ebene werden keine regelmäßigen Erhebungen durchgeführt, die sich von Land zu Land vergleichen ließen. Die Quellen und die Bezugsjahre der verfügbaren Daten gehen weit auseinander: Die veröffentlichten Zahlen sind häufig je nach Land verschieden und weichen selbst in ein und demselben Land je nach den Verwaltungen, welche die Zusammenstellung vorgenommen haben (Sozialversicherungsdienste, Arbeitsämter, Finanzämter usw.), voneinander ab.

Im allgemeinen stammen die verfügbaren Daten von der Auswertung der Zahlenangaben der Sozialversicherung, von Volkszählungen und für die in der Schweiz arbeitenden europäischen Grenzgänger vom Zentralen Ausländerbüro (Office Central des Etrangers) in Bern.

Das Quellenmaterial der Sozialversicherung stößt jedoch an eine wichtige Grenze: hierbei werden die statistischen Daten unterschätzt. Es ist beispielsweise zu bedenken, daß in manchen Ländern Arbeitnehmer, deren Einkommen ein gewisses Maximum überschreitet oder ein gewisses Minimum unterschreitet, in der Krankenversicherung nicht pflichtversichert sind und mithin in den Statistiken nicht auftauchen. Dies gilt insbesondere in Deutschland und in den Niederlanden.

Die Analyse wurde anhand von Schriftquellen und vorliegenden Statistiken durchgeführt.

2.2. ERGEBNISSE DER QUANTITATIVEN ANALYSE

Obwohl die Zahlen je nach den herangezogenen Quellen und der in Betracht kommenden Konjunkturlage in den einzelnen Ländern von Jahr zu Jahr stark schwanken, können wir aufgrund der zusammengetragenen Informationen doch zu folgenden Schlußfolgerungen gelangen, die im Anhang in den Tabellen I und II schematisch dargestellt werden.

Es ist festzustellen, daß das Grenzgängerphänomen für neun europäische Länder von großer wirtschaftlicher, sozialer und menschlicher Bedeutung ist. Fünf Länder, insbesondere Frankreich, Italien, Belgien, Deutschland und Österreich, können als die wichtigsten "Lieferländer" von Grenzgängern bezeichnet werden. Fünf Länder - die Schweiz, Luxemburg, Deutschland, Monaco und die Niederlande - haben den größten Gewinn davon.

Frankreich steht mit Abstand an der Spitze der "Ausfuhrländer" von Grenzgängern in Europa: Die Zahl der in Frankreich wohnhaften und im Ausland arbeitenden Franzosen beläuft sich auf fast 179.000. Sie sind hauptsächlich in der Schweiz (74.000 im Jahr 1995), aber auch in Deutschland (45.000 im Jahr 1995), in Luxemburg (27.800 im Jahr 1995) und in Monaco (ca. 18.000 im Jahr 1994) beschäftigt. Es folgt Italien mit rund 40.000 Grenzgängern, die größtenteils in der Schweiz arbeiten.

Auf dieses Land entfällt trotz der Rezession der letzten Jahre fast die Hälfte sämtlicher Grenzgänger in Europa (rund 151.000 im Jahr 1995 nach Angaben des schweizerischen Office Fédéral des Etrangers).

An zweiter Stelle steht Deutschland, das fast 78.000 Grenzgängern der Nachbarländer insbesondere aus Frankreich, in geringerem Maße aber auch aus den Niederlanden und aus Österreich Arbeit gibt. Deutsche Gebietsansässige mit Arbeitsplatz im Ausland, hauptsächlich in der Schweiz, sind indessen relativ zahlreich (rund 31.000 im Jahr 1995).

Luxemburg ist aufgrund seiner räumlichen Lage ein dritter Anziehungspunkt für Grenzgänger auf europäischer Ebene. 1995 waren es 54.000 Arbeitskräfte, die von Frankreich (27.800), Belgien (16.600) und Deutschland (9.800) kommend zwischen ihrem Land und dem Großherzogtum pendelten.

Belgische Grenzgänger arbeiten hauptsächlich in Luxemburg und in den Niederlanden und in geringerem Umfang auch in Frankreich und in Deutschland; insgesamt sind es fast 39.000 tägliche oder wöchentliche Pendelfahrten. Auch dem Fürstentum Monaco, das 1993 fast 30.000 Grenzgänger beschäftigte, kommt eine wichtige Rolle zu.

Wie aus den Zahlen hervorgeht, handelt es sich in erster Linie um Grenzgängerströme, die fast ausschließlich in eine Richtung gehen.

In den nördlichen Randgebieten der Union (skandinavische Länder) oder auch im Süden (gegen die Iberische Halbinsel) ist das Grenzgängerphänomen weniger ausgeprägt, sei es aufgrund der geografischen Gegebenheiten des betreffenden Gebietes, sei es aufgrund der spezifischen Bedingungen des lokalen Arbeitsmarktes.

Rechnet man alle vorliegenden Daten über die Grenzgängerströme in Westeuropa zusammen, so kommt man insgesamt auf ca. 380.000 Grenzgänger, die in der Zeit von 1990 bis 1995 im Schnitt zwischen ihrem Wohnsitzstaat und dem Land, in dem sie tatsächlich eine Beschäftigung haben, pendeln (9).

Wenn man bedenkt, daß die Gesamtzahl der Erwerbstätigen in der Europäischen Union im Jahr 1995 148 Millionen betrug, läßt sich leicht errechnen, daß man es hierbei nur mit 0,26% der gesamten Erwerbsbevölkerung zu tun hat. Die grenzüberschreitende Komponente des Arbeitsmarktes ist jedoch für die lokale Entwicklung bestimmter Grenzgebiete (beispielsweise die große europäische Region Saar-Lor-Lux-Trier/Pfalz oder die Euregio Maas-Rhein zwischen Belgien, Deutschland und den Niederlanden) nach wie vor von zentraler Bedeutung. Andererseits ist es durch den quantitativen Aspekt der Grenzgängerströme nicht zu rechtfertigen, daß dieses Phänomen besondere Aufmerksamkeit findet; seine Bedeutung beruht vielmehr darauf, daß es für die Fortschritte beim europäischen Aufbau und die ihm gezogenen Grenzen im Rahmen der Verwirklichung des freien Personenverkehrs aufschlußreich sein kann.

3. HINDERNISSE FÜR DIE GRENZÜBERSCHREITENDE MOBILITÄT

Aus der vergleichenden Analyse der Hindernisse für die grenzüberschreitende Mobilität von Arbeitnehmern ging hervor, daß folgende Hemmnisse für die Grenzgänger in der Europäischen Union besonders schwerwiegend sind:

a) Soziale Sicherheit:

* Abweichungen in den einzelstaatlichen Sozialversicherungsbestimmungen insbesondere bezüglich der Kriterien für die Gewährung von Leistungen (Invalidität, Renten usw.);

* Lücken im sachlichem Geltungsbereich der Verordnung 1408/71 (z.B. Pflegeversicherung), wobei bestimmte Leistungen nicht exportierbar sind (Vorruhestandsleistungen, Zusatzrenten);

* Zugang zur grenzüberschreitenden medizinischen Versorgung für Familienangehörige des Grenzgängers und für Grenzgänger im Ruhestand (bilaterale Abkommen; Vorschlag zur Änderung der Verordnung 1408/71).

b) Direkte Besteuerung:

* Gleichbehandlung (Diskriminierung von Grenzgängern), insbesondere bei Gewährung besonderer Steuerabzüge oder -erleichterungen.

c) Wechselwirkung der Steuer- und Sozialsysteme der Mitgliedstaaten:

* Unterschiedliche Sätze bei der direkten Besteuerung und verschiedenen hohe Sozialbeiträge in den Wohnsitzstaaten und den Tätigkeitsländern

* Besteuerung der Sozialversicherung und obligatorische Einbehaltungsbeträge

d) Firmenwagen:

* Doppelbesteuerung (Anmeldegebühr)

* Es ist verboten, daß der Grenzgänger den Firmenwagen in seinem Wohnsitzstaat ungehindert nutzt.

e) Es fehlt an der richtigen Information der Grenzgänger und an einer Zusammenarbeit zwischen den zuständigen staatlichen Behörden (Aufgabe des EURES-Netzes und des grenzüberschreitenden sozialen Dialogs).

Weitere Fragen im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes, etwa die indirekte Besteuerung, die Kontrolle natürlicher Personen an den Binnengrenzen der Union und der grenzüberschreitende Zahlungsverkehr, betreffen die Grenzgänger in hohem Maße, sind sie doch die Vorreiter der europäischen Integration.

Abschließend wurde die Lage der in der Schweiz arbeitenden Grenzgänger analysiert.

3.1. SOZIALE SICHERHEIT

Da die Verordnung 1408/71 nur ein Koordinierungsinstrument geschaffen, nicht aber die Systeme der sozialen Sicherheit in der Europäischen Union harmonisiert hat, bestehen noch immer Lücken bei der Angleichung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Die Systeme weichen daher nach wie vor von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich voneinander ab. Aus diesen Abweichungen und insbesondere aus der Tatsache, daß eine gemeinsame Definition der Bedingungen für die Leistungsgewährung noch immer aussteht, ergeben sich Probleme. Die Schwierigkeiten rühren beispielsweise von der fehlenden gemeinsamen Definition des Begriffs der Arbeitsunfähigkeit und der unterschiedlichen Bewertung des Invaliditätsgrades (10) sowie von den Divergenzen in den Berechnungssystemen der berücksichtigten Versicherungszeiten und in der Regelaltersgrenze für die Gewährung der Rente (11) her.

Die Verordnung, deren Änderung der Einstimmigkeit im Rat bedarf (Rechtsgrundlage: Artikel 51 und 235 des EG-Vertrags), berücksichtigt außerdem nicht gebührend, daß in bestimmten Mitgliedstaaten neuartige Sozialleistungen eingeführt worden sind, die den klassischen Zweigen der sozialen Sicherheit, wie in der Verordnung selbst vorgesehen, möglicherweise nicht entsprechen (beispielsweise die Pflegeversicherung in Deutschland (12)).

Da das mit der Verordnung 1408/71 eingeführte gemeinschaftliche Koordinierungssystem die herkömmlichen Sozialversicherungssysteme nicht abdeckt (13), fehlt es schließlich vollständig an einer Koordinierung der einzelstaatlichen freiwilligen Versicherungssysteme, insbesondere im Bereich der Vorruhestandsleistungen (14) sowie der Zusatzrenten, wobei die entsprechenden Leistungen nicht exportiert werden können.

Was den Zugang zur medizinischen Versorgung von Grenzgängern anbelangt, so haben deren Familienangehörige Anspruch darauf, sofern zwischen den betreffenden Staaten oder deren zuständigen Behörden eine entsprechende Vereinbarung getroffen wurde. Rentenbeziehende ehemalige Grenzgänger und ihre Familienangehörigen haben jedoch hierauf keinen Anspruch. Hiergegen wurde bei den europäischen Institutionen verschiedentlich Beschwerde (15) erhoben (16).

3.2. DIREKTE BESTEUERUNG

Bei der Besteuerung des Grenzgängers im Tätigkeitsland wenden die meisten Mitgliedstaaten ein anderes Besteuerungssystem als bei Ansässigen an: das sogenannte System der Nichtansässigen. Sehr häufig ist dieses System mit einer höheren Besteuerung verbunden als bei Personen, die die gleichen Tätigkeiten in ihrem Wohnsitzstaat ausüben, und es sieht keine Steuervorteile vor, wie sie Ansässigen aufgrund ihres Familienstandes gewährt werden, und auch nicht die letzteren gewährten Abzüge, wobei der Gedanke zugrunde liegt, daß diese Vorteile vom Wohnsitzstaat gewährt werden sollten (17). Gleichzeitig können diese Grenzgänger aber auch die entsprechenden Vorteile in ihrem Wohnsitzstaat nicht in Anspruch nehmen, da ihr steuerpflichtiges Einkommen in diesem Land zu niedrig ist, oder sie dort ein solches überhaupt nicht beziehen..

Diese Situation sowie die mangelnde Koordinierung der Regelungen über die direkte Besteuerung stoßen insofern an Grenzen, als dadurch der Grundsatz der Nichtdiskriminierung verletzt wird, der nunmehr auch für Steuerfragen vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften vor allem auf der Rechtsgrundlage von Artikel 48 und 52 des EG-Vertrags bestätigt wurde (18).

Auf Gemeinschaftsebene hat der Begriff der "unmittelbaren Auswirkungen" auf die Errichtung des Gemeinsamen Marktes gemäß Artikel 100 des EG-Vertrags bislang den Aktionsmöglichkeiten der Europäischen Kommission Grenzen gesetzt. Die Kommission hat nach dem Scheitern ihres Vorschlags von 1979 (19), der 1992 zurückgezogen wurde, der die Harmonisierung von Regelungen im Bereich der Einkommensteuer im Hinblick auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft betraf und mit dem die Besteuerung sämtlicher Grenzgänger im Wohnsitzstaat grundsätzlich eingeführt werden sollte, im Jahr 1993 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten (20) betreffend die Besteuerung bestimmter Einkünfte, die von Nichtansässigen in einem anderen Mitgliedstaat als dem ihres Wohnsitzes erzielt werden, gerichtet, wodurch jenen Grenzgängern eine nichtdiskriminierende Besteuerung garantiert werden soll, die mindestens 75% ihres Gesamteinkommens in dem Staat erzielen, in dem sie arbeiten, sofern sie in diesem Staat besteuert werden. Mehrere Mitgliedstaaten sind dieser Empfehlung bereits nachgekommen (21).

3.3. WECHSELWIRKUNG ZWISCHEN DIREKTER BESTEUERUNG UND SOZIALER SICHERHEIT

Bei der derzeit in den meisten Mitgliedstaaten mehr und mehr aufkommenden Besteuerung der Systeme der sozialen Sicherheit stellt die Wechselwirkung zwischen den Systemen der direkten Besteuerung und der Finanzierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vielleicht das größte und eigentliche Problem der Grenzarbeiter dar, sofern die Sozialbeiträge im einen Land und die Steuern im anderen gezahlt werden (22). Dadurch kommt es vor, daß ein Grenzgänger zweifach Beiträge zur Sozialversicherung zahlt (dies gilt für die in Frankreich arbeitenden italienischen oder belgischen Gebietsansässigen) (23) oder daß sein Beitrag sehr gering ist (im umgekehrten Fall).

Die gemeinschaftlichen Koordinierungsregelungen betreffen nicht den finanziellen Aspekt der sozialen Sicherheit. Nach diesen Regelungen besteht die Konfliktlösung grundsätzlich darin, daß die Zahlung der Beiträge und der Leistungen nach dem Recht des zuständigen Landes erfolgt, d.h. nach dem Recht des Tätigkeitslandes. Da sich in den letzten Jahren in den Mitgliedstaaten die Tendenz verstärkte, die soziale Sicherheit aus anderen Quellen als den Beiträgen, nämlich vor allem aus Steuereinnahmen zu finanzieren, bedeuten somit "Maßnahmen zur Abwälzung der Arbeitgeberbeiträge auf den Staat und der Anteile des Staates auf die Privatpersonen im jeweiligen Land für den Grenzgänger erneut eine ungleiche Behandlung und oft eine Doppelbelastung, wenn nicht gar den Verlust jeglicher Leistungen" (24). Die in den Niederlanden arbeitenden belgischen Grenzgänger unterliegen beispielsweise erhöhten Sozialbeiträgen in ihrem Tätigkeitsland, ohne daß ihnen die entsprechende Senkung der direkten Steuern in diesem Land zugute käme. Die Steuerreform und die Neufestsetzung der Sozialbeiträge vom Jahr 1994 in den Niederlanden, die eine beträchtliche Erhöhung der Beiträge zur sozialen Sicherheit mit einem Ausgleich durch Senkung der Einkommensteuer - und eine weitere Steuererleichterung zum 1. Januar 1995 - umfaßten, hatten für die belgischen Grenzgänger, die der Besteuerung in ihrem Wohnsitzstaat unterliegen, einen erheblichen Einkommensverlust zur Folge (25).

Zudem leiten die Regierungen der Mitgliedstaaten von der häufig unklaren Formulierung einiger dieser Finanzierungsformen der sozialen Sicherheit, die als Steuer oder als Sozialversicherungsbeitrag gelten können, die Möglichkeit ab, diese Zahlungen "auf Personen, die dem nationalen System der sozialen Sicherheit angeschlossen sind, und zugleich auf Personen, die in ihrem Land leben, aber dem System der sozialen Sicherheit eines anderen Mitgliedstaates angeschlossen sind, anzuwenden". Daraus geht hervor, daß die Grenzgänger die Sozialbeiträge Tätigkeitsland zahlen und von dort auch die Leistungen der sozialen Sicherheit erhalten, aber außerdem noch an der Finanzierung des Systems der sozialen Sicherheit des Wohnsitzlandes, wo sie ihre Steuern entrichten, beteiligt sind. Dies gilt insbesondere für die französischen Grenzgänger (26), die in Frankreich den allgemeinen Sozialbeitrag (Contribution Sociale Généralisée - CSG) und seit 1997 den Beitrag zur Rückzahlung der Sozialschuld (Contribution au Remboursement de la Dette Sociale - (CRDS) zu zahlen haben (27).

3.4. STEUERBEFREIUNGEN BEI VORÜBERGEHENDER EINFUHR VON VERKEHRSMITTELN

Im Zusammenhang mit der Nutzung von Verkehrsmitteln, die in einem anderen Mitgliedstaat als im Wohnsitzstaat des sie nutzenden Grenzgängers angemeldet sind, erheben sich zweierlei Fragen (28). Zunächst stellt sich das allgemeine Problem der Doppelbesteuerung eines Fahrzeugs, das in einem Mitgliedstaat angemeldet ist, an dem sich nicht der gewöhnliche Wohnsitz des Fahrzeughalters befindet (29), denn die Koordinierung der Kraftfahrzeugbesteuerung ist auf europäischer Ebene noch nicht sehr weit vorangekommen. Außerdem ergibt sich speziell für die Grenzgänger die Frage im Zusammenhang mit der ersteren, die ihre Freizügigkeit in ihrem Wohnsitzstaat bei Benutzung eines Firmenwagens betrifft, der in ihrem Tätigkeitsland, in dem das betreffende Unternehmen seinen Sitz hat, gekauft und angemeldet worden ist.

Eine ganze Reihe von Petitionen wurde dem Europäischen Parlament von Grenzgängern (die insbesondere zwischen Deutschland und Dänemark pendeln) unterbreitet, denen die Nutzung des in ihrem Tätigkeitsland gekauften und angemeldeten Fahrzeugs, insbesondere des Fahrzeugs der sie beschäftigenden Firma, in ihrem Wohnsitzstaat untersagt wurde, oder aber dieses Fahrzeug unterlag einer Doppelbesteuerung. Die zuständigen Behörden bestimmter Mitgliedstaaten erlauben Grenzgängern die Nutzung eines Firmenwagens ausschließlich für die direkte Fahrt auf dem kürzesten Weg von ihrem Wohnsitz bis zur Grenze in der Nähe des Arbeitsortes und verbieten ihnen damit die Nutzung des Firmenwagens für berufliche Zwecke auf dem staatlichen Hoheitsgebiet

sowie die zusätzliche private Nutzung, obwohl letztere zu den Lohnvorteilen gehört, die ihnen vom Arbeitgeber gewährt werden.

3.5. INFORMATIONSBEDARF UND FEHLENDE ZUSAMMENARBEIT AUF VERWALTUNGSEBENE

Überall in Europa haben die Grenzgänger insofern mit um so größeren Problemen zu kämpfen, als die Betroffenen nicht richtig informiert werden und es vor allem zwischen den zuständigen einzelstaatlichen Behörden an der notwendigen Unterrichtung und Zusammenarbeit fehlt. Als beispielsweise das neue Steuerabkommen zwischen Frankreich und Italien in Kraft trat, mit dem die Besteuerung der Grenzgänger in ihrem Wohnsitzland grundsätzlich eingeführt wurde, sahen sich die italienischen Grenzgänger von einem Tag auf den anderen vor die Notwendigkeit gestellt, ihr französisches Einkommen der italienischen Steuerbehörde anzugeben, ohne daß sie darüber unterrichtet worden wären. Dies führte dazu, daß sie von der italienischen Verwaltung der direkten Steuern wegen unterlassener Erklärung des Grenzgängereinkommens angezeigt wurden, die auf Zahlung einer Sanktion von 431% des geschuldeten Betrags klagte. Der französische Fiskus seinerseits erhob selbst nach der Ratifizierung des neuen Steuerabkommens weiterhin eine Quellensteuer auf die nunmehr in Italien besteuerten Grenzgängerlöhne. Außerdem nimmt die Bearbeitung eines Rentenanspruchs im Ausland zwischen den Niederlanden und Deutschland häufig mehr als zwei Jahre in Anspruch und führt dadurch zu schwerwiegenden Problemen beim sozialen Schutz von Personen, die auf Witwen- und Waisenrenten, Vollinvalidenrenten und Unfallrenten Anspruch haben. Beispiele dieser Art gibt es viele.

Das EURES-Netz (30) ist ein europäisches Netzwerk, dessen Aufgabe darin besteht, den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit im Sinne der Verordnung (EWG) 1612/68 in bezug auf die Freizügigkeit der Arbeitnehmer insbesondere betreffend Informationen über den Arbeitsmarkt in den anderen Mitgliedstaaten sowie die Lebens- und Arbeitsbedingungen im Ausland (einschließlich der steuer- und sozialrechtlichen Bestimmungen) auszubauen. Innerhalb des EURES-Netzwerks gibt es besondere Strukturen für die Grenzgebiete: die EURES-Dienststellen für Grenzgänger, deren Interessen bestimmten Arbeitsmarktgebieten mit großen Grenzgängerströmen gilt. Das Besondere gegenüber den anderen EURES besteht darin, daß hier eine Partnerschaft zwischen Institutionen zugrunde liegt, wobei es sich vor allem um die lokalen Sozialakteure, Gewerkschaften und Arbeitgeber sowie um die öffentlichen Arbeitsverwaltungen handelt. Sie arbeiten in engstem Kontakt mit den Interregionalen Gewerkschaftsräten, wovon es gegenwärtig 33 gibt; letztere werden vom Europäischen Gewerkschaftsbund koordiniert.

Derzeit bestehen 13 EURES-Dienststellen für Grenzgänger, und vier weitere befinden sich im Aufbau.

3.6. DIE RECHTE DER GRENZGÄNGER IN DER SCHWEIZ

Die Lage der Grenzgänger mit Wohnsitz in der Europäischen Union, die zur Arbeit in die Schweizerische Eidgenossenschaft fahren, unterscheidet sich erheblich von der der Grenzgänger, die in der Europäischen Union arbeiten und wohnen (31).

Während innerhalb der Europäischen Union die Rechte der Grenzgänger auf der Freizügigkeit beruhen, wie sie im Vertrag von Rom durch die Bekräftigung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung zwischen Grenzgängern und Angehörigen der betreffenden Mitgliedstaaten festgelegt ist, besteht in der Schweiz eine Aufenthalts- und Beschäftigungsregelung, für welche die Arbeitsgenehmigung maßgeblich ist. Die Arbeitserlaubnis wird in der Regel für 1 Jahr erteilt; das Arbeitsentgelt ist begrenzt, wobei der Mindestlohn des Kantons in der vom kantonalen Arbeitsamt festgelegten Höhe eingehalten werden muß. Die Arbeitserlaubnis wird nur erteilt, wenn der Arbeitnehmer bereits eine Arbeit gefunden hat und überprüft worden ist, daß keine Arbeitssuchenden

für diese Art von Arbeit auf der lokalen Liste stehen. Die Arbeitserlaubnis kann nach Ablauf ihrer Geltungsdauer um den gleichen Zeitraum verlängert werden, doch kann der Arbeitnehmer ohne kantonale Genehmigung weder den Arbeitgeber noch den Beruf wechseln. Für die Erteilung von Genehmigungen gilt in jedem Kanton eine Mindestquote von schweizerischen Arbeitnehmern, die in jedem Unternehmen erfüllt werden muß (32).

Die größten Probleme, denen sich in der Schweiz arbeitende Grenzgänger gegenübersehen, betreffen ihren sozialen Schutz; sie lassen sich im wesentlichen wie folgt zusammenfassen (33).

Was die Krankenkasse anbelangt, so können die in einem Land der Europäischen Union wohnhaften und in der Schweiz arbeitenden Grenzgänger sowie ihre Familienangehörigen dem obligatorischen System, das von der Schweizerischen Eidgenossenschaft für die gesamte ansässige Bevölkerung konzipiert wurde, beitreten. Dieses System wurde erst im März 1994 durch Bundesgesetz tiefgreifend reformiert (LAMAL) und ist am 1. Januar 1996 in Kraft getreten. Nach diesem neuen Gesetz, das den Anspruch auf Leistungen der Krankenkasse vom Wohnsitz abhängig macht, endet die Krankenversicherung der Grenzgänger mit dem Bezug der Rente oder der Vollarbeitslosigkeit, in jedem Fall aber mit der Aufgabe der Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Dies bedeutet, daß die Rechte des ehemaligen Grenzgängers verlorengehen: Sobald der Grenzgänger seine Arbeit verliert, scheidet er automatisch aus der Schweizerischen Versicherung aus und muß sich in seinem Wohnsitzstaat um einen neuen Versicherungsschutz bemühen.

Vollarbeitslosigkeit der Grenzgänger, die in der Schweiz Beiträge entrichtet haben: Die Höhe der Leistungen errechnet sich nicht unmittelbar nach dem tatsächlich bezogenen Arbeitsentgelt, sondern unter Zugrundelegung eines Bezugslohns, der einer entsprechenden Arbeit im Wohnsitzstaat entspricht. Dadurch gelangt man zu einem wesentlich niedrigeren Arbeitsentgelt als dem tatsächlichen Lohn, während der Grenzgänger nach Maßgabe dieses tatsächlichen Lohns Beiträge gezahlt hat. Dieses Problem ist vor allem für die italienischen Grenzgänger (34) und auch für die französischen Grenzarbeitnehmer äußerst akut.

Schweizerische Invaliditätsrente: Grenzgänger erhalten nur bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen im Zusammenhang mit der Invalidität Sozialleistungen und Erstattungen (gewöhnliche Renten). Im übrigen (besondere Renten, auf die Ansässige Anspruch haben) muß jedermann bei einer Privatversicherung für seinen Versicherungsschutz sorgen, gleichviel ob in der Schweiz oder in seinem Wohnsitzstaat. Außerdem begründet eine Invalidität, die innerhalb eines Jahres nach der Beendigung der Tätigkeit in der Schweiz eintritt, keinerlei Anspruch auf Leistungen.

Alters- und Hinterlassenenversicherung: hierfür gilt die AVS-Regelung, deren zehnte Änderung am 1. Januar 1997 in Kraft getreten ist. Bei dieser Änderung wurden die "Rente für das Ehepaar", bei deren Berechnung der Wohnort des Ehegatten außer acht gelassen wurde, durch eine individuelle Rente für jeden Ehegatten ersetzt und statt dessen neue Vergütungen für Erziehungszeiten eingeführt, die allerdings nur erhält, wer in der Schweiz ansässig ist. Des Weiteren haben Grenzgänger, die in der Schweiz weniger als 1 Jahr Beiträge entrichtet haben, keinen Anspruch auf eine Altersrente oder auf Rückzahlung ihrer der AVS zugeflossenen Beiträge. Außerdem können Grenzgänger, obwohl sie wie jeder in der Schweizerischen Eidgenossenschaft wohnhafte Arbeitnehmer Beiträge zahlen, bestimmte Leistungen bei Alter und bei Invalidität, die an den Wohnsitz in der Schweiz gebunden bleiben, nicht in Anspruch nehmen (35).