STAATSMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG

Florian Hassler
Staatssekretär

Herrn
Josef Frey MdL
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Str. 3
70173 Stuttgart

nachrichtlich:

Frau
Landtagspräsidentin
Muhterem Aras MdL
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Str. 3
70173 Stuttgart

11. Mai 2022

Resolutionen des Oberrheinrates vom 10.12.2021

Sehr geehrter Herr Abgeordneter,

für die Übersendung der Resolutionen des Oberrheinrates vom 10. Dezember 2021 danke ich Ihnen herzlich. Nach Einholung von Stellungnahmen der Fachministerien nehme ich für die Landesregierung zu den Resolutionen des Oberrheinrates gerne wie folgt Stellung:

Richard-Wagner-Strasse 15 · 70184 Stuttgart · Telefon (0711) 21 53-620 · Telefax (0711) 21 53-624 · E-mail: sts.hassler@stm.bwl.de

1. Geist des Entwurfs der EU-Verordnung zur Einrichtung eines Europäischen grenzübergreifenden Mechanismus (ECBM) mit Leben erfüllen

Für ein Land, das über Binnengrenzen zu Frankreich als einem Mitgliedstaat der EU und der Schweiz als EFTA-Staat verfügt sowie mit engen Beziehungen zu Österreich und Liechtenstein, ist ein Mechanismus zur Überwindung rechtlicher und administrativer Hindernisse in einem grenzübergreifenden Kontext von besonderem Interesse.

Vor allem durch die aktive bi-, tri- und multilaterale politische, institutionell und wirtschaftlich gewachsene Zusammenarbeit in den Grenzregionen sowie die Teilnahme an den Kooperationsprogrammen der Interreg-Förderung haben sich die Regionen am Oberrhein, Hochrhein und Bodensee zu eng verzahnten Modellregionen mit Vorbildcharakter für die europäische Integration entwickelt.

An den baden-württembergischen Grenzen zeigen sich außerordentlich positive Beispiele, wie es mit gemeinsamen Bemühungen auf Ebene der Staaten, Regionen und Kommunen, der Einrichtung permanenter bi- und multilateraler Gremien und Formate sowie eines erheblichen Engagements von Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft gelingen kann, auch Grenzregionen zu dynamischen Räumen zu entwickeln, die anderen nationalen Regionen in den jeweiligen Mitgliedstaaten in nichts nachstehen. Neben vielen erfolgreichen grenzüberschreitenden Vorhaben wie z.B. der Tramlinie Kehl-Straßburg oder der deutsch-französischen Kita in Straßburg, die in besonderem Maße die Bedeutung gemeinsamer Projekte für das Zusammenwachsen der Grenzregion veranschaulichen, gibt es gleichzeitig jedoch auch eine Reihe rechtlicher und administrativer Hindernisse, die es bei grenzüberschreitenden Projekten, Infrastrukturmaßnahmen oder Dienstleistungen, z. B. durch unterschiedliche baurechtliche Vorgaben, zu berücksichtigen und zu beseitigen gilt.

Es wäre daher zu begrüßen, wenn die EU-Kommission den Abbau von grenzübergreifenden Hindernissen zur Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen weiter verfolgen würde. Gleichzeitig zeigen sich an den baden-württembergischen Landesgrenzen Handlungsbedarfe, die durch die den damaligen Verordnungsentwurf nicht ausreichend abgedeckt

wurden. Zur erfolgreichen Behebung weiterer Hindernisse im grenzüberschreitenden Kontext wäre die Prüfung von Ausnahmeregelungen von nationalem und europäischem Recht erforderlich.

Eine ausschließliche Fokussierung auf das Aussetzen von Gesetzen im Grenzraum oder die Anwendung von ausländischem Recht in diesem Raum greift aus Sicht der Landesregierung jedoch zu kurz, wie auch das Gutachten der deutsch-französisch-schweizerischen Oberrheinkonferenz und des Euro-Instituts zur Lösung fortbestehender Hindernisse der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit darlegt. Gegenstand des Gutachtens ist die konkrete Anwendung der im Art. 13 Abs. 2 des Aachener Vertrags vorgesehenen sog. Experimentierklausel. Es zeigt, dass eine Vielzahl von Lösungsmöglichkeiten denkbar ist, die teilweise auch auf kommunaler Ebene umgesetzt werden können. Entscheidender Faktor bei der Findung individueller und praktikabler Einzelfalllösungen für Hindernisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ist demnach der gemeinsame politische Wille und nicht ausschließlich die Schaffung juristischer Ausnahmetatbestände.

Darüber hinaus wird von essentieller Bedeutung sein, dass die Europäische Union nicht nur eine rechtliche Rahmenverordnung für einen neuen Mechanismus schafft, sondern auch künftig finanzielle Anreize setzt, um den europäischen Integrationsprozess durch grenzüberschreitende Programme und Projekte zu befördern. In diesem Zusammenhang kommt weiterhin den Programmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (Interreg) eine Schlüsselrolle zu.

2. Mobile und Telearbeit für Grenzgängerinnen und Grenzgänger erleichtern

Die Landesregierung begrüßt die Resolution des Oberrheinrates. Grenzgänger sollten keine Nachteile gegenüber Personen erfahren, die im selben Staat wohnen und arbeiten. Daher ist sie auf mehreren Ebenen aktiv, um die Situation der Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die auch über die Pandemielage hinaus die Möglichkeit von Home-Office nutzen wollen, langfristig weiter zu verbessern.
Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus hat den Vorsitz im Expertenausschuss „Wirtschaftsraum Oberrhein“ inne. Im Hinblick auf die be-

sondere Situation von Grenzgängern sei beispielhaft ein Schreiben der damaligen Präsidentin der Oberrheinkonferenz, Frau Regierungspräsidentin Bärbel Schäfer, an den zuständigen EU-Kommissar für Beschäftigung und soziale Rechte, Herrn Nicolas Schmit, vom 27. April 2021 genannt, das auf Initiative des Expertenausschusses versandt wurde. In seiner Antwort vom 1. Juli 2021 sagte Kommissar Schmit zu, dass die Anliegen der Grenzgängerinnen und Grenzgänger im Rahmen des aktuellen Diskussionsprozesses um die europäische Sozialrechtskoordinierung erörtert werden sollen.

Der Austausch in den Gremien der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit seit Frühjahr 2020 verdeutlicht, dass die Aufmerksamkeit für die besonderen Bedürfnisse der Grenzregionen in den jeweiligen Hauptstädten gestiegen ist. Dies lässt sich u. a. an den begrüßenswerten, praxisnahen Ausnahmeregelungen ablesen, die während der Pandemielage gefunden wurden und die auch in der Resolution erwähnt werden. Diese neue Dynamik gilt es – insbesondere auf Ebene der Mitgliedstaaten – zu nutzen, um die Arbeitsmarktintegration am Oberrhein noch weiter zu vertiefen.

Mittel- bis langfristig ist anzustreben, die einschlägigen europäischen Rechtsakte zu novellieren, um den über Jahrzehnte gewachsenen, intensiven wirtschaftlichen Verflechtungen am Oberrhein gerecht zu werden. Die Vorschläge zu möglichen Novellierungen müssten in z. T. komplexe Verhandlungspakete eingebracht werden, wie beispielsweise im Falle der VO (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009, bei denen divergierende Interessen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten und -Institutionen gegeneinander abgewogen werden müssen. Darüber hinaus haben auch die Akteure am Oberrhein unterschiedliche Interessen in der Diskussion um neue Formen der Arbeit kundgetan.

3. Doppelbesteuerung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern beim Bezug von Kurzarbeitergeld beenden

Beim Bezug von Kurzarbeitergeld liegt keine Doppelbesteuerung von Grenzgängerinnen und Grenzgängern vor, da es sich beim deutschen Kurzarbeitergeld um eine steuerfreie Einnahme handelt.

Das Kurzarbeitergeld ist eine Leistung aus der deutschen Arbeitslosenversicherung, das gezahlt werden kann, wenn die regelmäßige Arbeitszeit in einem Betrieb aufgrund eines erheblichen Arbeitsausfalls vorübergehend reduziert

wird. Auf das Kurzarbeitergeld werden nach deutschem Steuerrecht keine Steuern erhoben, da es sich um steuerfreie Einnahmen handelt. Bei in Deutschland steuerlich veranlagten Personen findet das Kurzarbeitergeld lediglich bei der Berechnung des Steuersatzes auf die übrigen Einkünfte Berücksichtigung (sog. Progressionsvorbehalt).

Die Berechnung der Höhe des Kurzarbeitergeldes richtet sich nach dem Sozialversicherungsrecht und ist keine steuerrechtliche Frage. Das Kurzarbeitergeld wird von der Bundesagentur für Arbeit berechnet, in deren Bezirk die Lohnstelle liegt, die für den Betrieb zuständig ist, bei dem der Grenzgänger beschäftigt ist.

Bei den Grenzgängerregelungen handelt es sich um ausgewogene Aufteilungen der Besteuerungsrechte, die berücksichtigen, dass in einer Grenzregion sowohl der Wohnsitz- als auch der Tätigkeitsstaat Infrastrukturkosten zu tragen hat. Die Regelungen weichen insoweit bewusst vom eigentlich für die grenzüberschreitende Tätigkeit maßgebenden Tätigkeitsortprinzip nach dem Musterabkommen der OECD ab. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass jegliche Änderung der Zuweisung von Besteuerungsrechten dazu führen würde, dass auch die Ausgleichsregelung (Fiskalausgleich Frankreich) gegenläufig angepasst werden müsste.

Bei Grenzgängerinnen und Grenzgängern aus Frankreich, bei denen der Ansässigkeitsstaat Frankreich das Besteuerungsrecht an den Einkünften aus nichtselbständiger Tätigkeit hat, erfolgt keine Besteuerung des Kurzarbeitergeldes in Deutschland.

In der oben angesprochenen Konsultationsvereinbarung zum Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) mit Frankreich vom 13. Mai 2020 zur steuerlichen Behandlung des Arbeitslohns von Grenzpendlern im Zusammenhang mit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie ist daher unter Ziffer 4 geregelt, dass Sozialversicherungsleistungen (insbesondere französisches chômage partiel oder deutsches Kurzarbeiter-, Arbeitslosen- oder Insolvenzgeld) nur im Ansässigkeitsstaat, hier also Frankreich, besteuert werden können.
Auszug aus der Konsultationsvereinbarung:

4. Bei Bezug von Sozialversicherungsleistungen untätig zu Hause verbrachte Tage

In einem Vertragsstaat ansässige natürliche Personen, die normalerweise im anderen Staat arbeiten und ihre Zeit aufgrund von COVID-19-Maßnahmen untätig zu Hause verbringen, können Leistungen nach dem Sozialversicherungsrecht eines Vertragsstaats beziehen, insbesondere französischen chômage partiel oder deutsches Kurzarbeiter-, Arbeitslosen- oder Insolvenzgeld.

Es besteht Einvernehmen darüber, dass diese Leistungen nach dem Abkommen nur im Ansässigkeitsstaat besteuert werden können.

Bei in Frankreich ansässigen Beschäftigten, die Kurzarbeitergeld aus Deutschland beziehen, verbleibt aufgrund der Besteuerung in Frankreich letztlich ein geringerer Leistungsbetrag als bei ihren in Deutschland ansässigen Kolleginnen und Kollegen. Ursächlich hierfür ist, dass das Ineinandergreifen von sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Regelungen zwar auf nationaler Ebene jeweils stimmig ist, beim grenzüberschreitenden Bezug solcher Leistungen aber dann Friktionen entstehen können, wenn sich die Systeme, wie im Falle von Deutschland und Frankreich, grundlegend unterscheiden. Diese Friktionen können vermieden werden, wenn nach dem DBA das Besteuerungsrecht bei dem Staat verbleibt, auf dessen Sozialversicherungsrecht diese Leistungen beruhen (sog. Quellenstaat). So könnten zukünftig Belastungen von Beschäftigten, die durch das Nebeneinander von national unterschiedlichen Konzepten des Sozialversicherungs- und Steuerrechts entstehen, von vornherein vermieden werden. Das Bundesfinanzministerium hat der französischen Seite eine entsprechende Änderung des deutsch-französischen DBA vorgeschlagen. Eine solche Abkommensänderung würde erfahrungsgemäß jedoch einige Zeit in Anspruch nehmen. Da das Besteuerungsrecht derzeit dem Ansässigkeitsstaat, also Frankreich, zusteht, kann auf diesem Weg (Änderung des DBA) die Doppelbelastung nur durch einen Besteuerungsverzicht Frankreichs beseitigt werden, da in Deutschland das Kurzarbeitergeld bereits nach nationalen Grundsätzen steuerfrei ist.

Während der Übergangszeit wäre es möglich, dass Frankreich als Ansässigkeitsstaat unilateral auf eine Besteuerung der Sozialversicherungsleistungen verzichtet.

Alternativ könnte die Doppelbelastung durch eine Änderung der Berechnung des Kurzarbeitergeldes für die angesprochene Personengruppe beseitigt werden (durch Einrechnen der französischen Steuerbelastung). Für Leistungen

nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – ist die Bundesagentur für Arbeit zuständig, die unter der Aufsicht des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales steht.

Ferner wird auf die Behandlung der Problemstellung durch den deutsch-französischen Ausschuss für grenzüberschreitende Zusammenarbeit sowie auf die Umsetzung des Vertrags von Aachen und neue Projekte, *"[d]en bilateralen Dialog weiter stärken, um die Frage des Kurzarbeitergelds von Grenzgängern im Hinblick auf die Erhaltung der Ansprüche dieser Arbeitskräfte zu lösen"* verwiesen. Auch von Baden-Württemberg wird begrüßt, dass Deutschland gemeinsam mit Frankreich nach einer Lösung sucht und hofft, dass diesbezüglich schnell eine Einigung erzielt wird.

Das Bundessozialgericht (BSG) hat am 3. November 2021 (B 11 AL 6/21 R) entschieden, dass für eine in Frankreich ansässige Arbeitnehmerin, die der Grenzgängerregelung nach dem Doppelbesteuerungsabkommen unterfällt, eine Berechnung des Kurzarbeitergeldes ohne Abzug der fiktiven Lohnsteuer zu erfolgen hat.

Das BSG stellte in seinem Urteil fest, dass aufgrund der nach § 39 Abs. 4 Nr. 5 Einkommensteuergesetz (EStG) zu beachtenden Freistellungsbescheinigung der Arbeitnehmerin keine Lohnsteuerklasse zugeordnet werden könne und die Höhe des Abzugs aus § 153 SGB III auf 0,00 € festzustellen sei. Damit erfolgt keine Berücksichtigung der fiktiven Lohnsteuer und das Kurzarbeitergeld ist ohne diese Kürzung zu zahlen.

Damit wurde die bisherige Regelung der Bundesagentur für Arbeit bei der Berechnung von Kurzarbeitergeld für Grenzgängerinnen und Grenzgänger verworfen und die Benachteiligung französischer Grenzgänger beim Bezug von deutschem Kurzarbeitergeld beseitigt.

Aus fachlicher Sicht des Ministeriums für Finanzen sei diese Schlussfolgerung nicht überzeugend. Auch im Fall einer Freistellung nach dem DBA gelten die in Frankreich ansässigen Steuerpflichtigen mit ihren Einkünften aus Deutschland als beschränkt einkommensteuerpflichtig und sind in der Regel der Steuerklasse I zuzuordnen (§ 38b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe b EStG). Nach § 38b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Buchstabe a und Satz 3 EStG wird bei beschränkt

einkommensteuerpflichtigen Arbeitnehmern auf Antrag und unter den Voraussetzungen des § 1 Abs. 3 und § 1a Abs. 1 Nr. 2 EStG die Steuerklasse III berücksichtigt. Durch die vorliegende Freistellungsbescheinigung kann dann trotz bestehender Lohnsteuerklasse vom Lohnsteuerabzug abgesehen werden.

Ob und wie die Entscheidung angewandt werden soll, müsse im Bereich der Sozialversicherung entschieden werden. Aktuell werden die Entscheidungsgründe durch die Bundesagentur für Arbeit ausgewertet und die Auswirkungen auf die Bemessung des Kurzarbeitergeldes und des Arbeitslosengeldes geprüft. Für die Übergangszeit bis zur abschließenden Bewertung der BSG-Rechtsprechung werden Regelungen zum Verfahren für das Kurzarbeitergeld und Arbeitslosengeld getroffen. Die Bundesagentur für Arbeit unterscheidet demnach wie folgt:

- Für **vor Urteilsverkündung** am 3. November 2021 durch nach Abschlussprüfung mit bestandskräftigem Bescheid abgeschlossene Vorgänge, verbleibt es nach § 330 Abs.1 SGB III bei der getroffenen Entscheidung.

- Für **ab Urteilsverkündung** am 3. November 2021 nach Beendigung des Arbeitsausfalls anstehende Abschlussprüfungen wird Folgendes geregelt:

  Falls bekannt ist, dass im Betrieb von der Entscheidung des BSG betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit waren, verbleibt es zunächst beim durchgeführten pauschalen Steuerabzug. Die Abschlussprüfung kann durchgeführt, aber nicht mit Bescheid abgeschlossen werden. Die abschließende Entscheidung (mit Bescheid) und ggf. erforderliche Korrekturen erfolgen in diesen Fällen erst nach Auswertung der Entscheidungsgründe des BSG.
  In den Fällen, in denen nicht bekannt ist, dass im Betrieb von der Entscheidung des BSG betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit waren, kann die Abschlussprüfung durchgeführt und eine abschließende Entscheidung getroffen werden. Hier verbleibt es beim durchgeführten pauschalen Steuerabzug. Wird später bekannt, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von der Entscheidung des BSG betroffen waren, kann der Arbeitgeber einen Überprüfungsantrag nach § 44 SGB X stellen.

Für derzeit laufende Fälle, in denen über die monatlichen Leistungsanträge vorläufig entschieden wird, verbleibt es zunächst bei dem pauschalen Steuerabzug. In diesen Fällen erfolgt die Korrektur der Leistungshöhe, sobald geklärt ist, wie die Bemessung des Kurzarbeitergeldes unter Berücksichtigung des Urteils des BSG durchzuführen ist.

4. Ertüchtigung der grenzüberschreitenden Schienenverbindungen im nördlichen Oberrhein sicherstellen

Die Landesregierung sieht ebenfalls in der geplanten Einführung eines Halbstundentakts auf der Linie Straßburg – Offenburg und eines Stundentakts auf der Linie Müllheim – Mulhouse eine signifikante Verbesserung für den grenzüberschreitenden Verkehr. Aufgrund von Infrastrukturengpässen und Trassenkonflikten mit dem Güterverkehr kann auf der Strecke Müllheim – Mulhouse voraussichtlich kein durchgehender Stundentakt gefahren werden. Die Landesregierung unterstreicht, dass die Taktlücken im Stundentakt auf dieser Strecke so gering wie möglich zu halten sind.

Die Landesregierung weist darauf hin, dass auch auf der Strecke Müllheim – Mulhouse voraussichtlich aufgrund von notwendigen Baumaßnahmen im Bahnhof Mulhouse die mit der Ausschreibung geplanten Verbesserungen nicht uneingeschränkt ab Dezember 2024 umgesetzt werden können. Die Baumaßnahmen im Bereich des Bahnhofes Mulhouse sollten schnellstmöglich umgesetzt werden, um die Auswirkungen auf die Fahrgäste gering zu halten.

Die Landesregierung verweist in diesem Zusammenhang auf die Bemühungen der Partner, weitere INTERREG-Mittel für die Beschaffung der Fahrzeuge zu sichern. Ein erster Antrag auf eine Förderung über das vorangegangene INTERREG-Programm war bereits erfolgreich. Auch im laufenden INTERREG-Programm sollte eine Förderung der mit dem grenzüberschreitenden Verkehr verbundenen Mehrkosten im Bereich der Ausrüstung bzw. Ausstattung der Fahrzeuge sichergestellt werden.
Die Landesregierung teilt die Auffassung, dass der französische Staat den Status der linksrheinischen Eisenbahnstrecke (Basel/Offenburg – Straßburg – Lauterburg –Wörth/Karlsruhe – Ludwigshafen/Mannheim) im Hinblick auf ihre mögliche Rolle bei der Abwicklung des internationalen Schienengüterver-

kehrs klären muss. Dies gilt insbesondere für den Streckenabschnitt zwischen Straßburg und Lauterburg (– Wörth) vor dem Hintergrund der geplanten Sperrung im Sommer 2024 (Tunnel Rastatt).

Die Rheintalbahn bei Rastatt war bereits im Sommer 2017 für sieben Wochen unterbrochen, nachdem es dort zu einer Baustellenhavarie gekommen war. Ausweichstrecken konnten damals nur mit Mühe identifiziert werden. Die linksrheinische Strecke durch Frankreich ließ sich für Umleitungsverkehr wegen der bis heute unveränderten, nicht durchgehenden Elektrifizierung sowie besonderen Anforderungen an die Strecken- und Sprachkenntnis des Fahrpersonals nur sehr eingeschränkt nutzen. Eine Wiederholung dieser Situation gilt es für die Streckenschließung im Sommer 2024 möglichst zu verhindern. Die Landesregierung weist darauf hin, dass durch die Regelungen des französischen Gesetzes über die Ausrichtung der Mobilität (Loi d'Orientation sur les Mobilités) die Gefahr von Interessenkonflikten besteht. Das im Gesetz vorgesehene Verfahren zur Übertragung der Verwaltung von Strecken von lokalem Interesse und der Zeitplan für dessen Umsetzung sind nicht mit den internationalen Funktionen vereinbar, die für die Nutzung als Alternativstrecke zur Rheintalbahn erforderlich wären. Es muss daher aus der Sicht der Landesregierung sichergestellt sein, dass bei einer Übertragung der Verwaltung von Strecken von lokalem Interesse die internationale Bedeutung der Strecke als Alternativroute für den Schienengüterverkehr auch lokal verankert wird. Es ist sonst zu befürchten, dass lokale Interessen (z.B. „kein Lärm durch Güterzüge“) höher gewichtet werden als die mögliche internationale Bedeutung als zentrale Alternativstrecke im Schienengüterverkehr. Die Landesregierung begrüßt daher die Resolution des Oberrheinrats zu diesem Punkt.
Ferner unterstützt sie die Bemühungen um Bundes- und EU-Mittel zur Ertüchtigung der Infrastruktur.

Mit freundlichen Grüßen

Florian Hassler