





---

**Projekt inArco, kofinanziert von der Europäischen  
Kommission, GD Beschäftigung, Soziales und  
Integration im Rahmen der Aufforderung zur  
Einreichung von Vorschlägen VP/2012/004**

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	6
<b>Die grenzüberschreitende Beschäftigung auf dem EU-Arbeitsmarkt</b> .....	7
<b>1. Regulierungsrahmen</b> .....	7
1.1 Sozialversicherungsleistungen und Koordinierung der Sozialversicherungssysteme in der EU....	8
1.2 Steuerrecht .....	16
1.3 Zuwanderungsrecht.....	17
1.4 Arbeitsrecht .....	18
<b>2. Grenzüberschreitende Kooperation</b> .....	19
3.1 Italien/Österreich (/ Schweiz).....	22
3.2 Italien/Frankreich .....	22
3.3 Österreich/Slowenien.....	23
3.4 Grenzgänger in der Schweiz.....	23
3.5 Frankreich/Schweiz.....	27
3.6 Österreich/Schweiz.....	27
3.7 Italien/Schweiz .....	27
<b>4. Gründe für grenzüberschreitende Beschäftigung</b> .....	30
<b>Hindernisse in der grenzüberschreitenden Beschäftigung in den Ländern des Alpenbogens</b>	
<b>Einleitung</b> .....	31
<b>5. Hindernisse im Rahmen der Grenzgängermobilität in den Ländern des Alpenbogens</b> .....	31
5.1 Italien - Slowenien.....	40
5.2 Italien - Schweiz .....	42
5.3 Italien - Kroatien .....	45
5.4 Slowenien - Kroatien .....	45
5.5 Frankreich - Italien .....	46
5.6 Frankreich - Schweiz.....	47
5.7 Italien - Österreich.....	47
5.8 Österreich - Schweiz .....	49
5.9 Austria – Slovenia.....	50
<b>6. Ergebnisse aus anderen Untersuchungen</b> .....	51
<b>Empfehlungen</b> .....	53



## Liste der Tabellen

Tabelle 1 - Grenzgänger in der Schweiz .....	25
Tabelle 2 - Grenzgänger im Kanton Tessin .....	28
Tabelle 3 - Sozialversicherung und arbeitsrecht .....	32
Tabelle 4a - Besteuerung .....	34
Tabelle 4b - Besteuerung .....	36
Tabelle 5 - Hindernisse in der Mobilität .....	51
Tabelle 6 - Hindernis-Index (Durchschnittswerte der Hindernisse).....	52

## Vorwort

Den Angaben des 2009 im Auftrag der Europäischen Kommission ausgearbeiteten, wissenschaftlichen Berichts über Grenzgänger mobilität zwischen den EU-27/SEE/EFTA-Ländern zufolge, arbeiteten in den Jahren 2006/2007 circa 780 000 Menschen im grenzüberschreitenden Bereich. Schätzungen zufolge erhöhte sich in den Jahren von 2000 bis 2006/2007 die Gesamtanzahl der Grenzgänger in den EU-15/SEE/EFTA-Ländern um 26%. Angesichts dieser letzten Schätzungen seitens der Europäischen Institutionen müssen die heutigen und tatsächlich bestehenden Angaben zur Grenzgänger mobilität als mehr oder weniger ungenau erachtet werden. Beweis für die Schwierigkeit über statistisch verlässliche Informationen zu verfügen ist der Vergleich dieser Angaben mit den im Pressecommuniqué der Europäischen Kommission (IP/12/340) von 2012 veröffentlichten Daten; darin wird die Anzahl der Personen, die eine grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit ausüben, auf 1,2 Millionen geschätzt, mit einem Gesamtvolumen ausgezahlter Bruttolöhne von 46,9 Milliarden Euro. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass mehr als ein Drittel der EU-Bürger in Grenzgebieten lebt, in denen das Überschreiten der Grenze Bestandteil des täglichen Lebens ist, ob zur Erwerbstätigkeit, zum eigenen Vergnügen oder zum Besuch einer kulturellen Veranstaltung. Trotz der Ungewissheit des wahren Umfangs dieses Phänomens gilt die grenzüberschreitende Beschäftigung als ständig sich vergrößerndes Phänomen innerhalb des strukturellen europäischen Arbeitsmarktes und als eines der bedeutendsten Potenziale für die Schaffung von Beschäftigung in Europa. Angesichts der Komplexität und der vielen Unterschiede in den entsprechenden Rechtsvorschriften, erfordert die grenzüberschreitende Beschäftigung einen multiperspektivischen Ansatz, der es erlaubt sei es die Bedingungen dieser Arbeitnehmer im Bereich Sozialversicherung wie auch deren Problematiken hinsichtlich der Besteuerung und der Umsetzung des Gleichbehandlungsprinzips in Sachen Arbeitsrecht auszuleuchten. Mit vorliegendem Bericht beabsichtigt das Projekt InArco eine Analyse und eingehende Auseinandersetzung mit der Situation der Grenzgänger im Bereich der Länder des Alpenbogens zu erstellen, eine Partnerschaft nutzend, die italienische, französische und slowenische Verbände und Gewerkschaften verbindet. Im ersten Teil schildert der Bericht die europäischen Rechtsvorschriften zur grenzüberschreitenden Beschäftigung, unter besonderer Beachtung der Verordnung (EG) 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der Sozialen Sicherheit im Rahmen der Europäischen Verfügungen zur Freizügigkeit der Arbeitnehmer (EG Verordnung Nr.492/2011). Anschließend werden die zwischen den Ländern des Alpenbogens bestehenden, bilateralen Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung beschrieben und - wo vorhanden - die spezifischen Verfügungen zur Besteuerung der grenzüberschreitenden Beschäftigung. Den Abschluss des ersten Teils bildet ein quantitativer Überblick und die Darstellung der qualitativen Strukturierung des Phänomens in den jeweilig betroffenen Ländern: Italien, Frankreich, Schweiz, Österreich und Slowenien. Der zweite Teil befasst sich mit der Problematik der Hindernisse in der grenzüberschreitenden Mobilität. Es wurde versucht spezifisch die Fälle von Missachtung der Grundprinzipien der Freizügigkeit und Gleichbehandlung auszumachen. Die Diskriminierungen im Bereich Sozialversicherung, Besteuerung und Arbeitsrecht entstehen vor allem aus der besonderen Situation des Grenzgängers, also aus seiner Spaltung zwischen einerseits dem Wohnsitzland und andererseits dem Beschäftigungsland. Diese Diskriminierungen wirken de facto als abschreckende Elemente, die eine grenzüberschreitende Mobilität verhindern oder entmutigen. Im dritten und

letzten Teil wird, ausgehend von den empirisch im Vorfeld beobachteten Schwierigkeiten, eine Liste von Empfehlungen zur Verbesserung der Bedingungen für Grenzgänger vorgelegt, die den politischen Akteuren auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene gelten. Die hier vorgeschlagenen Empfehlungen zielen auf eine spezifischere Reglementierung des Phänomens in allen seinen wichtigsten Aspekten ab, um aus einer Situation herauszukommen, die häufig rechtliche Unbestimmtheit aufweist und bisher eine ungleiche Behandlung dieser Arbeitnehmer begünstigt hat

# Die grenzüberschreitende Beschäftigung auf dem EU-Arbeitsmarkt

## 1. Regulierungsrahmen

Im Bereich der grenzüberschreitenden Beschäftigung, die auch als „grenzüberschreitendes Pendeln“ bezeichnet wird, sind für die Beobachtung des Phänomens und dessen Dynamik vier Hauptaspekte von Bedeutung: Sozialversicherung, Besteuerung, Zuwanderungsrecht und Arbeitsrecht. Eine unmissverständliche Definition von grenzüberschreitender Beschäftigung zu liefern, die sämtliche relevanten Aspekte einbezieht, ist kein einfaches Unterfangen. Unterschiedliche Kriterien können herangezogen werden, um grenzüberschreitende Beschäftigung in Abgrenzung von anderen Arten der mobilen Beschäftigung zu definieren. Die Hauptunterscheidungskriterien sind dabei zeitlicher Art (z.B. Häufigkeit und zeitlicher Rhythmus des Nachhausefahrens) bzw. räumlicher Art (z.B. Entfernung von der Grenze).

Der Europäische Gewerkschaftsbund (2011) definiert Grenzgänger als „Erwerbstätige, die in einem Mitgliedsstaat beschäftigt sind (Beschäftigungsland) und in einem anderen Mitgliedsstaat ansässig sind (Wohnsitzland)“. Dabei ist grundlegend, dass Grenzgänger ihrem gewöhnlichen Wohnsitz außerhalb des Beschäftigungslandes beibehalten. Bei Umzug in das Beschäftigungsland werden Grenzgänger zu Wanderarbeitnehmern. Wer in das Nachbarland umzieht, aber weiterhin im ursprünglichen Beschäftigungsland erwerbstätig ist (Arbeitsmigranten), ist ebenfalls Grenzgänger. Der Begriff „gewöhnlicher“ Wohnort schließt die Möglichkeit nicht aus, dass Grenzgänger zudem aus praktischen Gründen im Beschäftigungsland über eine zeitweilige Unterkunft verfügen<sup>1</sup>.

Je nachdem, ob und inwieweit Aspekte der Sozialversicherung bzw. Besteuerung berücksichtigt werden, können die Definitionen stark voneinander abweichen.

Die Verordnung (EG) 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der Sozialen Sicherheit definiert Grenzgänger als Personen, die in einem Mitgliedstaat eine Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben und in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, wohin sie in der Regel täglich, mindestens jedoch einmal wöchentlich zurückkehren.

---

<sup>1</sup>Europäischer Gewerkschaftsbund (2011). *Guide for mobile European workers*. Verfügbar unter [http://etuc.org/IMG/pdf/Brochure\\_Guide\\_travailleur\\_mobile\\_EN.pdf](http://etuc.org/IMG/pdf/Brochure_Guide_travailleur_mobile_EN.pdf)

Was die Besteuerung angeht, so können bilaterale Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung eine spezifische Bezugnahme auf Grenzgänger enthalten, was aber nicht zwingend ist. Legt ein Abkommen spezielle Bestimmungen für Grenzgänger fest, dann ist die für dieses Phänomen angewandte Definition generell enger gefasst als diejenige, die zur Anwendung kommt, wenn Belange der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme im Vordergrund stehen. Verschiedene Steuerabkommen betrachten Grenzgänger als Personen, die in einem Grenzgebiet leben und in einem Grenzgebiet erwerbstätig sind (je nach Abkommen in max. 10 km, 20 km bzw. 30 km Entfernung von der Grenze).

Im Mittelpunkt des vorliegenden Berichts stehen Sozialversicherungsansprüche, weshalb die Definition nach der Verordnung (EG) 883/2004 als maßgebend zu Grunde gelegt wird.

## 1.1. Sozialversicherungsleistungen und Koordinierung der Sozialversicherungssysteme in der EU

Die Verordnung (EG) 883/2004, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) 988/2009, bildet zusammen mit der Durchführungsverordnung 987/2009 den Regulierungsrahmen für eine neu gestaltete Koordinierung der Sozialversicherungssysteme in der EU<sup>2</sup>. Die in diesen Regularien enthaltenen Regeln gelten in sämtlichen EU-Staaten, den Staaten des Europäischen Wirtschaftsraumes (v.a. Norwegen, Island, Liechtenstein) sowie in der Schweiz<sup>3</sup>.

Die Verordnung (EG) 883/2004 ersetzt jedwedes die in ihren Geltungsbereich fallende Sozialversicherungsabkommen, das zwischen den Mitgliedsstaaten gilt; die Folge ist, dass bis dahin geltende bilaterale Abkommen zwischen Mitgliedsstaaten aufgehoben sind<sup>4</sup>.

Die Verordnung legt vier Grundprinzipien fest:

1. Erwerbstätige unterliegen zu jedem Zeitpunkt jeweils nur den Rechtsvorschriften eines einzigen Landes und zahlen daher auch nur in einem Land Beiträge.

---

<sup>2</sup> Es ist darauf hinzuweisen, dass mit Koordinierung nicht zwangsläufig eine Form der Harmonisierung von Sozialversicherungssystemen verbunden ist; letztere gehört nicht zu den Zielen der EU. Jeder Mitgliedsstaat kann die Regeln für seine Sozialversicherungssysteme sowie die Art der Leistungen und deren Voraussetzungen frei entscheiden. Das EU-Recht zielt nicht auf die Harmonisierung bzw. größere Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Systeme ab, sondern lediglich auf die Koordinierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, um bestimmte Arbeitnehmergrundrechte zu begründen.

<sup>3</sup>Das *Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit* (Beschluss 2002/309/EG, Euratom), unterzeichnet am 21. Juni 1999 und in Kraft getreten am 1. Juni 2002, vollzieht die Koordinierung von Sozialversicherungssystemen nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz auch für die Schweiz.

<sup>4</sup>Einige Bestimmungen von Sozialversicherungsabkommen, die von Mitgliedsstaaten vor Beginn der Anwendung dieser Verordnung unterzeichnet wurden finden jedoch weiterhin Anwendung - vorausgesetzt, sie sind für die Leistungsempfänger günstiger bzw. sie beruhen auf spezifischen historischen Umständen und ihre Gültigkeit ist zeitlich begrenzt. Damit diese Bestimmungen weiter gelten, müssen sie in Annex II der Verordnung aufgeführt sein. Annex II führt lediglich zwei Abkommen zwischen Partnerländern auf: Eines wurden von Italien und Slowenien unterzeichnet, das andere von Österreich und Slowenien; beide Abkommen betreffen die Anrechnung von Versicherungszeiten, die von spezifischen Personengruppen bis Mitte der 1950-er Jahre zurückgelegt wurden.

2. Bürger eines EU-Landes und Personen, die in diesem Land ansässig sind, haben dieselben Rechte und Pflichten nach den nationalen Rechtsvorschriften wie die Angehörigen des Landes, in dem sie versichert sind (Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. Nichtdiskriminierung).
3. Für die Inanspruchnahme einer Leistung werden vorangegangene Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten, die in anderen Ländern zurückgelegt wurden, gegebenenfalls angerechnet (Grundsatz der Aggregation bzw. Zusammenlegung von Versicherungszeiten).
4. Wer Anspruch auf Geldleistungen aus einem Land hat, kann diese prinzipiell auch dann beziehen, wenn er in einem anderen Land lebt (Grundsatz der Exportierbarkeit).

Als Grundregel gilt, dass Personen den Rechtsvorschriften des Landes unterstehen, in dem sie - unabhängig vom Wohnsitz - (abhängig oder selbstständig) erwerbstätig sind. Der für die Bereitstellung der Sozialleistungen zuständige Träger ist somit der Träger des Beschäftigungslandes. Das Beschäftigungsland ist folglich für die Sozialversicherungsleistungen für diese Personen verantwortlich.

Nachstehend werden die verschiedenen Leistungsansprüche im Detail beschrieben.

### a) Leistungen im Alter

Die Gesamt-Altersrente, die Versicherte erhalten werden, umfasst Leistungen, die die Staaten auszahlen, in denen die Betroffenen versichert waren. Jedes Land, in dem diese erwerbstätig waren, bewahrt deren Versicherungslaufbahn auf, bis das Rentenalter erreicht ist. Arbeitnehmer, die in verschiedenen Ländern erwerbstätig waren, beantragen ihre Rente im Wohnsitzland, es sei denn, sie waren dort niemals erwerbstätig. In letzterem Fall wird der Rentenantrag im Land der letzten Erwerbstätigkeit gestellt.

Nach den Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedsstaaten hängt der Anspruch auf Altersrente von der Zurücklegung des Mindestversicherungszeitraums und vom Erreichen des gesetzlichen Rentenalters ab.

In Bezug auf den Mindestversicherungszeitraum gilt der Grundsatz der Aggregation von Versicherungszeiten. Die Träger der Staaten, in denen der Arbeitnehmer versichert war, müssen Versicherungs- bzw. Wohnzeiten berücksichtigen, die in anderen Mitgliedsstaaten zurückgelegt wurden, falls dies erforderlich ist, um nach ihren Rechtsvorschriften einen Anspruch auf Altersrente zu erwerben<sup>5</sup>.

In Bezug auf das gesetzliche Rentenalter ist das Hauptproblem, dass das Rentenalter zwischen den Mitgliedsstaaten (MS) stark variiert. Daher ist es möglich, dass jemand, der in anderen Mitgliedsstaaten erwerbstätig war, nicht in sämtlichen MS, in denen er/sie versichert war, das Mindestalter zum selben Zeitpunkt erreicht.

---

<sup>5</sup> Sich überschneidende Zeiträume werden dabei nur einmal angerechnet. Grundsätzlich berücksichtigt dabei jeder Mitgliedsstaat die eigenen Beitragszeiten. Lediglich wenn diese Zeiträume weniger hohe Rentenansprüche oder Rentenberechnungen ergeben als die sich überschneidenden Zeiten eines anderen Mitgliedsstaats, dann müssen die letzteren (günstigeren) Beitragszeiten berücksichtigt werden. Fallen z.B. (Pflicht-) Versicherungszeiten nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaats mit gleichgestellten Zeiten (z.B. während des Militärdienstes) bzw. mit freiwilligen bzw. fortgesetzten freiwilligen Versicherungszeiten nach den Rechtsvorschriften eines anderen Mitgliedsstaats zusammen, dann werden lediglich die Pflicht-Versicherungszeiten berücksichtigt. Solche freiwilligen Versicherungszeiten sind allerdings niemals verloren. Der betroffene Mitgliedsstaat muss einen spezifischen Teil seiner Rente diesen Zeiten entsprechend auszahlen.

Wenn dies zutrifft, dann wird lediglich von dem/den MS der fällige Rentenanspruch berechnet, dessen/deren Voraussetzungen für einen Altersrentenanspruch (inkl. Erreichen des Rentenalters) erfüllt sind. Vorausgesetzt, dies ist in Anwendung des Grundsatzes der Aggregation von Versicherungszeiten angemessen, einschließlich der Versicherungszeiten, die nach den Rechtsvorschriften des/der MS zurückgelegt wurden, dessen/deren Voraussetzungen (noch) nicht erfüllt wurden. Bei dieser Berechnung bleiben die nach den nicht erfüllten Rechtsvorschriften zurückgelegten Zeiten dann unberücksichtigt, wenn ihre Berücksichtigung zu einer geringeren Leistungshöhe führen würde.

Sobald der Leistungsanspruch auf Altersrente nach den Rechtsvorschriften eines Staats – auch unter Inanspruchnahme des Grundsatzes der Aggregation von Versicherungszeiten – festgestellt ist, beziehen die Betroffenen von jedem dieser Staaten eine Rente. Die Höhen der „anteiligen“ Renten werden anhand der Methode der anteiligen Berechnung [nach dem Zeitenverhältnis] ermittelt.

Staaten, in denen Arbeitnehmer ohne Inanspruchnahme des Grundsatzes der Aggregation von Versicherungszeiten einen Anspruch auf Altersrente nach den nationalen Rechtsvorschriften erwerben, berechnen zwei verschiedene Leistungen:

eine nationale oder unabhängige Leistung, d.h. die Rente, auf die Betroffene allein kraft der nationalen Rechtsvorschriften Anspruch hätten, ohne die Anrechnung von Versicherungs- oder Aufenthaltszeiten in anderen Mitgliedsstaaten;

eine anteilige Rente, die nach folgendem Verfahren berechnet wird:

zunächst wird eine theoretische Rente ermittelt, d.h. die Rente, die der betreffende Staat zahlen müsste, wenn sämtliche Versicherungs- oder Aufenthaltszeiten nach den Rechtsvorschriften des Staates, denen der Arbeitnehmer unterstand, in besagtem Staat zurückgelegt worden wären. Anders gesagt, die Rente, die Betroffene von diesem Staat erhalten würde, wären sie während ihrer gesamten Laufbahn dort erwerbstätig gewesen;

auf der Grundlage dieser theoretischen Rente berechnet jeder Staat eine anteilige Rente, indem diesem theoretischen Betrag das Verhältnis zwischen den im betroffenen Land zurückgelegten Versicherungszeiten und der Gesamtdauer der Versicherungszeiten nach den Rechtsvorschriften sämtlicher betroffenen Mitgliedsstaaten zugrunde gelegt wird.

Diese beiden Renten werden anschließend miteinander verglichen, ausgezahlt wird der höhere der beiden Beträge.

Die Staaten, in denen Betroffene lediglich durch Inanspruchnahme des Grundsatzes der Aggregation von Versicherungszeiten einen Anspruch auf Altersrente erwerben, zahlen die anteilige Rente aus.

Es ist anzumerken, dass die anteilige Berechnung nicht für Rentensysteme gilt, die Versorgungsleistungen erbringen, in deren Rahmen bestimmte Zeiten für die Berechnung nicht relevant sind. Die in/zu diesen Systemen gehörenden Renten sind in Teil 2 von Annex VIII aufgeführt. In diesen Fällen haben die Betroffenen Anspruch auf die nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Mitgliedsstaates berechnete Leistung. Dieser Grundsatz gilt für die Mehrzahl der **[fiktiv beitragsorientierten]** NDC-Rentensysteme.

Wird das erforderliche Rentenalter in dem/den anderen MS erreicht, dann berechnet/-n dieser/-e ebenfalls die Höhe des fälligen Rentenanspruch. Nun muss der bereits eine Rente zahlende Staat bzw. die Staaten seine Rente neu berechnen, wobei die in der Verordnung vorgegebenen Regeln genau zu beachten sind.

Haben Grenzgänger in mehreren EU-Ländern Rentenansprüche erworben, dann darf der Leistungsgesamtbetrag nicht unter dem Minimum liegen, das die Rechtsvorschriften des Wohnsitzlands vorschreiben, sofern im Wohnsitzland eine Mindestrentenregelung besteht. Andernfalls muss der Träger des Wohnsitzlandes eine Ausgleichszahlung leisten.

Die Verordnung legt die Regel fest, dass Mitgliedsstaaten nicht zur Erbringung von Leistungen für Zeiträume von unter einem Jahr verpflichtet sind, welche nach ihren Rechtsvorschriften zurückgelegt wurden. Es gibt allerdings zwei Ausnahmen von dieser Regel. Ausnahme Nr. 1: Sollte nach den Rechtsvorschriften des/der betroffenen MS ein Zeitraum von unter einem Jahr ohne Aggregation von Versicherungsräumen einen Leistungsanspruch begründen, dann ist die Leistung zu gewähren. Ausnahme Nr. 2: Würden durch die Anwendung dieser Regel sämtliche MS, in denen der Arbeitnehmer versichert war, ihrer Pflicht zur Leistung von Altersrente entoben, dann erhalten Grenzgänger eine Rente vom letzten Mitgliedsstaat, in dem sie versichert waren und dessen Voraussetzungen für den Leistungsanspruch nach Zusammenlegung sämtlicher Versicherungszeiten erfüllt ist.

## **b) Vorruhestandsleistungen**

Gesetzliche Vorruhestandsregelungen fallen ebenfalls in den Geltungsbereich der neuen EU-Koordinierungsregeln. Dadurch wird gewährleistet, dass beim Bezug entsprechender Leistungen für Zuwanderer dieselben Voraussetzungen wie für Staatsbürger gelten und dass diese Leistungen auch bei Umzug ins Ausland „exportierbar“ sind.

Allerdings kann in diesem Fall der Grundsatz der Aggregation von Versicherungszeiten nicht angewendet werden: Dies bedeutet, dass die in anderen Ländern zurückgelegten Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Aufenthaltszeiten bei der Gewährung der Leistung nicht angerechnet werden müssen.

Es ist anzumerken, dass die Aufnahme der Vorruhestandsleistungen in den Geltungsbereich der neuen EU-Koordinierungsregeln eine eingeschränkte praktische Bedeutung besitzt, denn die neue Regelung gilt lediglich für die gesetzliche Rentenversicherung, während nationale Vorruhestandsregelungen überwiegend im Rahmen von Tarifverträgen vereinbart werden.

## **c) Leistungen an Hinterbliebene**

In Bezug auf Hinterbliebenenrenten gelten dieselben Koordinierungsregeln wie für Altersrenten.

## **d) Leistungen bei Invalidität**

Die Berechnungsweise für Leistungen bei Invalidität ist von EU-Land zu EU-Land unterschiedlich. Es bestehen zwei grundlegende Methoden, die in grenzüberschreitenden Fragen Anwendung finden.

Einige Länder gehen nach einer risikogestützten Logik vor („Typ-A-System“). Danach haben Grenzgänger unabhängig von den Versicherungszeiten Anspruch auf dieselbe Rente, müssen jedoch bei Eintreten des Invaliditätsfalls versichert sein. Diese Berechnungsmethode findet nur in einigen Systemen Anwendung; sie sind in Annex VI von Verordnung 883/2004 aufgelistet (z.B. Tschechische Republik, Estland, Irland, Griechenland, Lettland, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich).

Sämtliche anderen Länder wenden die anteilige Berechnungsmethode an („Typ-B-System“). Dies bedeutet, dass die Invaliditätsrente unter Zugrundlegung der Länge der Versicherungszeiten in jedem Land berechnet wird. Je länger die Versicherungszeit vor Eintreten des Invaliditätsfalls, desto höher die Invaliditätsrente. Auch wer vor Eintreten der Invalidität nicht versichert war, hat dennoch Anspruch auf Rente.

Falls Betroffene vor Eintreten des Invaliditätsfalls in mehreren Ländern versichert waren, greift ein völlig anderer Koordinierungsmechanismus. Ausschlaggebend ist in diesem Fall, ob die Invaliditätsversicherungszeiten ausschließlich in Typ-A-Systemen zurückgelegt wurden oder ob zumindest ein Typ-B-System unter den Versicherungsländern ist. Da es sich bei sämtlichen Partnerländern um Typ-B-Systeme handelt, betrachten wir diese nun näher.

Die für Typ-B-Systeme geltenden Koordinierungsregeln besitzen große Ähnlichkeit mit den Bestimmungen, die im Bereich der Altersrente Rentenansprüche und Berechnungsmethode regeln. Um den Leistungsanspruch auf Invaliditätsrente nach Maßgabe der Rechtsvorschriften der Staaten zu ermitteln, in denen die Betroffenen versichert waren, kann der Grundsatz der anteiligen Berechnung angewandt werden. Diese Möglichkeit gilt besonders dann, wenn Mindestversicherungszeiten zu erfüllen sind. Demzufolge nimmt der Träger des Landes, in dem die Invaliditätsrente beantragt wird, die Anrechnung der Versicherungs- oder Aufenthaltszeiten vor, die nach den Rechtsvorschriften anderer Staaten zurückgelegt wurden, falls diese Anrechnung zur Erfüllung des Leistungsanspruchs nötig ist.

Die allgemeine Regel besagt, dass Betroffene eine Invaliditätsrente von jedem Mitgliedsstaat erhalten, dessen Rechtsvorschriften sie unterstellt waren. Zur Berechnung dieser „partiellen“ oder anteiligen Invaliditätsrenten in jedem Mitgliedsstaat wird der Grundsatz der anteiligen Berechnung angewandt; für dieses Verfahren gelten dieselben Regeln wie für Altersrenten (Berechnung von unabhängigen, theoretischen und anteiligen Renten)<sup>6</sup>.

Da die nationalen Rechtsvorschriften im Bereich der Sozialversicherung nicht harmonisiert sind, steht jedem Staat die Festlegung der Voraussetzungen für die Gewährung von Invaliditätsrenten frei (einschließlich des erforderlichen Mindestmaßes an Erwerbsunfähigkeit), sofern dadurch Staatsbürger aus anderen Mitgliedsstaaten weder direkt noch indirekt diskriminiert werden. Daraus folgt, dass hinsichtlich der Invaliditätskriterien große Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten bestehen. Aus diesem Grund kann jedes Land, das eine Invaliditätsrente an Grenzgänger zu zahlen hat, auf einer Untersuchung dieser Personen bestehen. Es ist möglich, dass Betroffene in einem Mitgliedsstaat als erwerbsunfähig betrachtet werden, in einem anderen dagegen nicht bzw. in unterschiedlichem Maße.

---

<sup>6</sup> In bestimmten Fällen, die in Teil 1 von Annex VIII der Verordnung 883/2004 aufgeführt sind, kann der betroffene Träger bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen auf die Berechnung der theoretischen und anteiligen Renten verzichten.

## e) Gesundheitsversorgung (Krankenversicherung)

Grenzgänger haben beidseits der Grenze Anspruch auf medizinische Versorgung. Gewöhnlich sind sie im Beschäftigungsland versichert und haben dort Anspruch auf medizinische Versorgung. Vorzulegen ist in diesem Fall ein Formular des Trägers des Beschäftigungslandes, das zur Anmeldung bei der Krankenversicherung im Wohnsitzland berechtigt.

Auch Familienangehörige von Grenzgängern haben beidseits der Grenze Anspruch auf medizinische Versorgung, vorausgesetzt, die Grenzgänger leben oder arbeiten in einem der folgenden Länder: Österreich, Belgien, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Frankreich, Griechenland, Deutschland, Lettland, Luxemburg, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien.

Leben oder arbeiten die Grenzgänger dagegen in Dänemark, Estland, Finnland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Spanien, Schweden, Niederlande oder im Vereinigten Königreich, können ihre Familienangehörigen nicht zwei verschiedene Patientenkarten erhalten. Anspruch auf medizinische Versorgung im Beschäftigungsland besteht in diesem Fall nur, wenn eine der nachstehenden Voraussetzungen erfüllt ist:

1. die Versorgung wird während des Aufenthalts in diesem Land medizinisch notwendig, wobei die Art der Behandlung und die erwartete Aufenthaltsdauer zu berücksichtigen sind;
2. zwischen den betroffenen Ländern oder Behörden besteht ein entsprechendes Abkommen;
3. die zuständige Behörde im Wohnsitzland des Familienangehörigen hat vorab eine entsprechende Genehmigung erteilt.

## f) Familienleistungen

Familienleistungen sind sämtliche Sach- oder Geldleistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaats im Bereich der Sozialversicherung für die Bestreitung des Familienhaushalts ausgelegt sind. Dazu gehören:

- a) Elterngeld, das ermöglichen soll, dass sich einer der beiden Elternteile der Betreuung eines Kleinkindes widmen kann; es ist als Vergütung für die Kindererziehung und die anderweitigen Aufwendungen für die Versorgung eines Kindes ausgelegt und soll ggf. finanzielle Nachteile abzumildern, die der Verzicht auf ein Erwerbseinkommen mit sich bringt;
- b) Kinderbetreuungsgeld, d.h. Leistungen, die berufstätige Eltern für die Kinderbetreuung beziehen;
- c) Sonderzulagen für Alleinerziehende sowie für Kinder mit Behinderungen;

Die Verordnung (EG) 883/2004 hält fest, dass hierfür das Beschäftigungsland verantwortlich ist, unabhängig davon, ob die Familie zusammen mit dem Grenzgänger in einem einzigen Mitgliedsstaat lebt. Es gibt allerdings spezifische Bestimmungen bezüglich dieser Leistungen, denn der Anspruch auf Familienleistungen hängt bei Grenzgängern generell von der Beschäftigungssituation des zweiten Elternteils ab. In diesen Fällen berücksichtigen die zuständigen nationalen Behörden die Situation beider Elternteile und entscheiden, welches Land die primäre Verantwortung für die Zahlung der Leistungen innehat. Ihre Entscheidung wird auf „Prioritätsregeln“ basieren.

Fallen die Leistungen, die Grenzgänger vom „ersten“ Land beziehen, geringer aus als die, die sie vom „zweiten“ Land erhalten würden, wo ebenfalls ein Leistungsanspruch gegeben ist (weil die Grenzgänger dort erwerbstätig sind bzw. dort Rente beziehen), dann vergütet das zweite Land einen Zuschlag in Höhe der Differenz zwischen beiden Leistungen. Dadurch wird sicher gestellt, dass Grenzgänger die Maximalleistungen beziehen, auf die sie Anspruch haben.

Sind Ehe- bzw. Lebenspartner von Grenzgängern— sprich der zweite Elternteil des Kindes/der Kinder — im Wohnsitzland ihres Partners erwerbstätig, so haben Grenzgänger dort Anspruch auf Kindergeld. Fallen die entsprechenden Leistungen im Beschäftigungsland höher aus, dann vergütet das Beschäftigungsland einen Zuschlag, der dem Differenzbetrag zwischen beiden Leistungen entspricht.

Arbeiten Ehe- bzw. Lebenspartner im selben Land wie die Grenzgänger bzw. sind die Partner nicht erwerbstätig, haben Grenzgänger im Beschäftigungsland Anspruch auf Kindergeld.

Sind Grenzgänger und Partner in zwei verschiedenen Ländern erwerbstätig, doch keiner von ihnen arbeitet im Land, wo ihre Kinder leben, beziehen sie Familienleistungen von dem Land, in dem die höchsten Leistungen gezahlt werden.<sup>7</sup>

Unterhaltsvorschüsse sowie Geburts- und Adoptionsbeihilfen, die in Annex I der Verordnung 883/2004 aufgeführt sind, sind vom Zweck der Verordnung ausgeschlossen.

Die vorstehend beschriebenen Regeln gelten für sämtliche mobilen Arbeitnehmer, auch für Grenzgänger. Für bestimmte Leistungen bestehen Sonderregeln, die ausschließlich für Grenzgänger gelten; diese Ausnahmen betreffen Sachleistungen bei Krankheit, Betriebsunfällen und Berufskrankheiten sowie bei Arbeitslosigkeit.

#### **g) Krankengeld und Leistungen bei Mutterschaft bzw. Vaterschaft**

Das Versicherungsland von Arbeitnehmern ist für die Zahlung von Krankengeld und Leistungen bei Mutterschaft bzw. Vaterschaft in Form von Barleistungen zuständig, z.B. von (Geld-) Leistungen als Entgeltersatz im Krankheitsfall. Diese Leistungen werden nach den Rechtsvorschriften des Landes vergütet, in dem die Betroffenen versichert sind, unabhängig von deren Wohn- oder Aufenthaltsort<sup>8</sup>. Auf Vereinbarung zwischen beiden Trägern können diese Leistungen auf Kosten des Trägers des Beschäftigungslandes vom Träger am Wohnort erbracht werden.

---

<sup>7</sup> Im Oktober 2011 forderte die Europäische Kommission in einer „begründeten Stellungnahme“ im Rahmen des EU-Vertragsverletzungsverfahrens Italien auf, seinen EU-rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und bestimmte Familienleistungen der Region Südtirol und der Provinz Bozen an dort Erwerbstätige zu zahlen, die in Österreich ansässig waren. Bis dahin hatte sich Italien geweigert, Arbeitnehmern diese Leistungen zu zahlen, mit der Begründung, dass diese nicht in Südtirol oder Bozen ansässig waren. Im Dezember 2011 beschloss der Provinzrat den Verzicht auf die Anwendung der Wohnortklausel.

<sup>8</sup> Sind nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staats Leistungen unter Zugrundlegung des Durchschnittslohns bzw. der Durchschnittsbeiträge zu berechnen, dann berechnet der zuständige Träger dieses Entgelt bzw. diese Berechnungsgrundlage ausschließlich mit Bezugnahme auf die Erwerbseinkünfte der Zeiten, die nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staats zurückgelegt wurden. Gleichermaßen gilt, dass dort, wo die Höhe der Leistungen an das Standardeinkommen gekoppelt ist, für den Zeitraum, in denen die Betroffenen

Sachleistungen<sup>9</sup> werden vom Wohnsitzland erbracht; dies geschieht im Namen des zuständigen Trägers aus dem Beschäftigungsland des Grenzgängers.

#### **h) Leistungen bei Betriebsunfällen und Berufskrankheiten**

Das Versicherungsland von Arbeitnehmern ist stets für die Auszahlung von Geldleistungen bei Betriebsunfällen und Berufskrankheiten zuständig, d.h. von Leistungen, die ein Entgelts ersetzen, dessen Vergütung wegen Betriebsunfall oder Berufskrankheit ausgesetzt wurde. Geldleistungen werden gewöhnlich direkt vom Träger des Versicherungslandes ausbezahlt. Das Versicherungsland kann jedoch mit den Trägern des Wohn- bzw. Aufenthaltslandes vereinbaren, dass der Arbeitnehmer die Geldleistungen von diesen bezieht. Dies hat keinen Einfluss auf die Höhe des ausgezahlten Betrags.

Das Wohnsitzland ist dafür verantwortlich, im Namen des zuständigen Trägers sämtliche Sachleistungen wie ärztliche Versorgung und Medikamente nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzortes zu erbringen.

#### **i) Leistungen bei Arbeitslosigkeit und zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt**

A Grenzgänger, die zu Vollzeitarbeitlosen werden, haben Anspruch auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzlandes, als hätten dessen Rechtsvorschriften während ihrer letzten abhängigen bzw. selbstständigen Beschäftigung bereits für sie gegolten. Die Betroffenen müssen sich bei den Arbeitsverwaltungen dieses Landes als Stellensuchende anmelden; dabei unterstehen sie den im Wohnsitzland geltenden Kontrollverfahren und Voraussetzungen. Die Leistungen werden vom Träger des Wohnsitzorts ausgezahlt. Dieser Träger wiederum bekommt vom Träger des zuständigen Staates die Leistungen rückvergütet, die er in den ersten drei Monaten bereit gestellt hat (bzw. in den ersten fünf Monaten, wenn der Arbeitnehmer in den vergangenen 24 Monaten zumindest 12 Monate lang im Land abhängig bzw. selbstständig beschäftigt war). Dies gilt bis zur Höhe der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staates fällig wären. Der Leistungsanspruch und die Höhe der Leistung werden ausschließlich nach den Rechtsvorschriften des Wohnsitzlandes festgelegt, wobei die Beschäftigungszeiten im Ausland angerechnet werden.

Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung haben Grenzgänger das Recht, Arbeit zu suchen und Unterstützung seitens der nationalen Arbeitsverwaltungen des Landes zu erhalten, in dem sie zuvor erwerbstätig waren. Sie können sich somit bei den Arbeitsverwaltungen des betreffenden Landes [als Stellensuchende] anmelden, müssen aber in beiden Ländern die Vorgaben des Überprüfungsverfahrens sowie die geltenden Pflichten erfüllen. Da jedoch die Leistungen stets vom Wohnsitzland ausgezahlt werden, haben die dort geltenden Pflichten und Aktivitäten der Arbeitssuche Vorrang.

---

den Rechtsvorschriften des zuständigen Staats unterstanden, lediglich das Standardeinkommen zu Berechnungszwecken herangezogen werden darf.

<sup>9</sup>Dazu gehören laut Verordnung „sämtliche Sachleistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines Mitgliedsstaats vorhanden und darauf ausgelegt sind, die Aufwendungen für medizinische Versorgung, Produkte und für diese Versorgung notwendige Dienstleistungen zu sichern, bereit zu stellen, zu vergüten oder zurückzuerstatten“. Darunter fallen auch langfristige Pflege-Sachleistungen.

Werden Grenzgänger dagegen nur teilweise oder zeitweise arbeitslos, erhalten sie Leistungen nach den Rechtsvorschriften des zuständigen Staats (normalerweise des Landes, in dem sie zuletzt abhängig bzw. selbstständig beschäftigt waren), zu Lasten des zuständigen Trägers. Dies ist logisch, denn die Geschäftskontakte und beruflichen Kontakte zum Arbeitgeber bestehen weiter, und die Betroffenen haben beste Aussichten, im vormaligen Land der abhängigen oder selbstständigen Erwerbstätigkeit eine Beschäftigung zu finden.

## 1.2. Steuerrecht

Hinsichtlich der Besteuerung findet in Europa im Bereich der grenzüberschreitenden Beschäftigung keine Harmonisierung oder Koordinierung statt. Es besteht kein allgemeingültiges Regularium, der steuerliche Status von Grenzgängern wird vielmehr allein durch einzelstaatliche Gesetze und Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zwischen den Ländern geregelt. Letztere weichen stark voneinander ab und enthalten im allgemeinen keine spezifischen Regelungen für Grenzgänger.

Ist zwischen Wohnsitzland und Beschäftigungsland ein Steuerabkommen in Kraft, dann sind Grenzgänger in dem Land einkommensteuerpflichtig, das im Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung ausgewiesen wird.

Nach der allgemeinen Regel, die für Personen gilt, die in Italien ansässig und im Ausland erwerbstätig sind (und somit auch für italienische Grenzgänger, für die keine spezifische Regelung vorhanden ist), müssen diese Arbeitnehmer ihre Erwerbseinkünfte in Italien versteuern. Hierbei wird ihnen ein Steuernachlass gewährt, was bedeutet, dass ein Teil des Einkommens steuerfrei ist. Zwischen 2003 und 2011 betrug das steuerfreie Einkommen [in Italien] 8.000 Euro; 2012 wurde es auf 6.700 Euro reduziert. Das [italienische] Stabilitätsgesetz 2013 (im Dezember 2012 verabschiedet) weitete das Recht auf diesen Steuernachlass auch auf Einkünfte des Jahres 2013 aus (Gesetz 244/2007 Art. 1 c. 204; Gesetz. 228/2012).

Nachstehend die wichtigsten Abkommen mit Partnerländern:

- Steuerabkommen Italien-Österreich<sup>10</sup>

Arbeitnehmer, die in einem Vertragsstaat in Grenznähe ansässig sind und deren gewöhnlicher Beschäftigungsort in einem anderen Vertragsstaat ebenfalls in Grenznähe liegt, haben ihre Erwerbseinkünfte lediglich im Wohnsitzland zu versteuern.

- Abkommen Italien-Frankreich<sup>11</sup>

Erwerbseinkünfte von Personen, die im Grenzgebiet eines der beiden Staaten leben (d.h. in den grenznahen Gebieten in Italien oder Frankreich) und im Grenzgebiet des anderen Staats erwerbstätig sind, sind lediglich im Wohnsitzland einkommensteuerpflichtig.

- Italien-Slowenien<sup>12</sup>

<sup>10</sup>[http://www.finanze.it/export/download/dipartimento\\_pol\\_fisc/au-en.pdf](http://www.finanze.it/export/download/dipartimento_pol_fisc/au-en.pdf)

<sup>11</sup>[http://www.finanze.it/export/download/dipartimento\\_pol\\_fisc/franc-en.pdf](http://www.finanze.it/export/download/dipartimento_pol_fisc/franc-en.pdf)

<sup>12</sup>[http://www.finanze.it/export/download/fiscalita\\_internazionale\\_convenzioni/convenzione\\_slovenia\\_eng.pdf](http://www.finanze.it/export/download/fiscalita_internazionale_convenzioni/convenzione_slovenia_eng.pdf)

Das bilaterale Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften und Vermögen und zur Vorbeugung der Steuerhinterziehung zwischen Italien und Slowenien sowie zur Vermeidung der Steuerflucht geht auf die spezifische Situation von Grenzgängern nicht ein. Daher lassen sich hinsichtlich der Quellensteuer wie der Einkommensteuererklärung Fälle der Doppelbesteuerung nicht grundsätzlich vermeiden.

- Doppelbesteuerungsabkommen Schweiz-Italien:

Das Abkommen zwischen Schweiz und Italien über die Besteuerung der Erwerbseinkünfte von Grenzgängern wurde im Oktober 1974 erlassen. Es kommt in den Kantonen Graubünden, Wallis und Tessin zur Anwendung und ist Vertragsbestandteil des Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung. Italienische Grenzgänger in der Schweiz sind als in Italien ansässige Arbeitnehmer definiert, die in einem der drei genannten Kantone arbeiten und in max. 20 km Entfernung von der schweizerischen Grenze leben. Nach dem Abkommen von 1974 erheben die Kantone eine Quellensteuer auf die Erwerbseinkünfte von Grenzgängern, wovon ein Teil (38%) an Italien abgeführt wird.

Leben Grenzgänger weiter als 20 km von der Grenze entfernt, werden sie in Italien zur Einkommenssteuer veranlagt. In diesem Fall kommen die allgemeinen Regeln für im Ausland erwerbstätige und in Italien ansässige Personen zur Anwendung (s.o.).

- Doppelbesteuerungsabkommen Frankreich-Schweiz:

Zwischen Frankreich und Schweiz bestehen zwei bilaterale Abkommen: a) das Abkommen zwischen Frankreich und Schweiz zur Vermeidung der Doppelbesteuerung vom 9. September 1966, und b) Abkommen vom 11. April 1983 über die Besteuerung der Erwerbseinkünfte von Grenzgängern.

### 1.3 Zuwanderungsrecht

Die Freizügigkeit der Personen ist eines der Grundrechte, die im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gelten und als Kernprinzip des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 45) gewährt werden.

Das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit (Beschluss 2002/309/EG, Euratom), am 21. Juni 1999 unterzeichnet und am 1. Juni 2002 in Kraft getreten, begründet ebenfalls den Grundsatz der **Freizügigkeit der Personen** zwischen dem Hoheitsgebiet der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Das Abkommen hat das Ziel, EU-Bürgern und Schweizer Staatsbürgern gleichermaßen folgende Rechte zu gewähren: das Recht auf Einreise, Aufenthalt, Zugang zu vergüteter Beschäftigung, Niederlassung als Selbständige sowie das Recht, nach Beendigung der Beschäftigung im jeweiligen Hoheitsgebiet zu verbleiben. Das Einreise- und Aufenthaltsrecht gilt für sämtliche Bürger, auch für diejenigen, die im Gastland nicht erwerbstätig sind. Es bestehen aber auch Schutzklauseln (z.B. Quoten), die der eidgenössische Bundesrat in Anspruch nehmen kann, um den Zugang zum Land zu beschränken<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup>Kürzlich beschloss der Bundesrat, die Schutzklausel in Anspruch zu nehmen und von Mai bis Juni 2013 eine Quotenregelung anzuwenden. Diese Quoten gelten allerdings nicht für Grenzgänger.

## 1.4 Arbeitsrecht

Nach dem Grundsatz der Gleichbehandlung gilt: Wer außerhalb seines Wohnsitzlandes erwerbstätig ist, hat in diesem Land Anspruch auf exakt dieselbe Behandlung wie alle anderen Arbeitnehmer, die Staatsbürger jenes Landes sind. Er/sie ist somit berechtigt, sämtliche Serviceleistungen und Vorzüge in Anspruch zu nehmen, die Staatsbürger dieses Landes genießen. Dieser Grundsatz gilt für zahlreiche mit dem Arbeitsverhältnis verbundene Rechte, z.B.:

- Beschäftigungsbedingungen (z.B. Entgelt, Kündigung, etc.);
- Berufsbildungsmöglichkeiten;
- Beitritt zu Gewerkschaften und Ausübung der damit verbundenen Rechte.

## 2. Grenzüberschreitende Kooperation

Eine Schlüsselrolle in der grenzüberschreitenden Kooperation spielen die grenzüberschreitenden EURES-Partnerschaften und die interregionalen Gewerkschaftsräte (IGR).

Das Kooperationsnetzwerk EURES wurde 1993 von der Europäischen Kommission, den öffentlichen Arbeitsverwaltungen der Mitgliedsstaaten des EWR (EU-Länder plus Norwegen, Island und Liechtenstein) sowie anderen Partnerorganisationen eingerichtet. Die Schweiz ist ebenfalls an der EURES-Kooperation beteiligt. Zielsetzung von EURES ist die Bereitstellung von Informationen, Beratung und Vermittlungsdiensten (Job-matching) für Arbeitnehmer und Arbeitgeber wie auch für Bürger, die den Grundsatz der Freizügigkeit in Anspruch nehmen wollen. Grenzüberschreitende EURES-Partnerschaften bilden eine Schnittstelle für öffentliche Arbeitsverwaltungen, berufsbildende Einrichtungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaftsorganisationen, lokale Behörden und andere Einrichtungen im Bereich der Beschäftigung und Berufsbildung, um den Bedarf nach Information und Koordination in Zusammenhang mit Beschäftigungsmobilität in Grenzregionen zu decken. Sie fungieren als wichtige Anlaufstellen für regionale und nationale Arbeitsverwaltungen und die Sozialpartner. Außerdem sind die EURES-Partnerschaften für das Monitoring der grenzüberschreitenden Beschäftigungsbereiche von Belang.

Die interregionalen Gewerkschaftsräte<sup>14</sup> bilden in grenzübergreifenden Regionen eine Schnittstelle für die regionalen Gewerkschaftsorganisationen im Rahmen der nationalen Dachverbände, die Mitglied im Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) sind. Von insgesamt 45 grenzüberschreitenden Partnerschaften involvieren elf als Partnerland Italien und sieben den Alpenbogen.

Grenzüberschreitende EURES-Partnerschaften und interregionale Gewerkschaftsräte gehören zu den wichtigsten Datenquellen für die grenzüberschreitende Beschäftigung.

### 2.1. Grenzüberschreitende EURES-Partnerschaften

#### Euradria (IT-SI)

Das Rahmenabkommen für Kooperation zwischen öffentlichen Arbeitsverwaltungen, Arbeitgeberverbänden und Arbeitnehmerorganisationen der Nachbarregionen Sloweniens und Friaul-Julisch Venetiens wurde im Dezember 2007 in Triest unterzeichnet. Im März 2008 wurde diese Partnerschaft von der Europäischen Kommission anerkannt. Die grenzübergreifende Region umfasst das gesamte Hoheitsgebiet von Friaul-Julisch Venetien mit den Provinzen Triest, Udine, Gorizia, Pordenone in Italien sowie die statistischen Regionen Goriška, Obalno-kraška sowie Notranjsko Kraska in Slowenien.

Durch die gezielte Weitergabe von Informationen zu Lebens- und Beschäftigungsbedingungen verfolgt die Partnerschaft folgende Hauptziele: a) Förderung der Freizügigkeit von Arbeitnehmern in der grenzübergreifenden Region, um Nachfrage und Angebot aufeinander abzustimmen, b) Anregung der Mobilität durch Erkennung und Abbau von diesbezüglichen Barrieren, c) Unterstützung für Arbeitssuchende und Arbeitgeber, die Stellen bzw. Personal suchen, d) Schutz der Arbeitnehmerrechte und e) Steuer- und Versicherungsangelegenheiten. Die Tätigkeiten zielen

<sup>14</sup>*Consigli Sindacali Interregionali (CSIR).*

außerdem darauf ab, aktive Politikansätze anzuregen, die die Entwicklung eines integrierten und allseits förderlichen Arbeitsmarktes unterstützen und Prozesse fördern, die eine konkrete und tragfähige Harmonisierung der Regeln sowie die Aufdeckung und Bekämpfung der Schattenwirtschaft nach sich ziehen.

EuresEuradria wird in der gesamten Euradria-Region durch ein EURES-Beraternetzwerk unterstützt. Die Berater sind innerhalb der öffentlichen Arbeitsverwaltungen oder für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in beiden Ländern tätig.

#### TransTirolia (IT-AT-CH)

Die 1997 vereinbarten Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Kooperation zwischen den öffentlichen Arbeitsverwaltungen und Arbeitgeberverbänden Tirols und Südtirols wurden im Mai 2000 novelliert und auf neue Organisationen ausgeweitet. Im November 2002 trat Graubünden der EURES-Partnerschaft TransTirolia in Gestalt des Kantonalen Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA) bei. Die Partnerschaft umfasst das Bundesland Tirol samt der Bezirke Landeck, Imst, Innsbruck (Stadt und Land), Schwaz und Lienz in Österreich, die Autonome Provinz Bozen-Südtirol in Italien und den Kanton Graubünden in der Schweiz.

#### EURAZUR (FR-IT)

Die Partnerschaft Eurazur erstreckt sich auf das Hoheitsgebiet der Region Ligurien in Italien und der Region Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) in Frankreich und schließt v.a. das französische Département Alpes Maritimes und die italienische Provinz Imperia ein.

Die grenzübergreifende EURES-Region Eurazur Ligurien/PACA entstand 1994 auf Initiative einer freiwilligen Partnerschaft mit Unterstützung der Europäischen Kommission. Ziel der Partnerschaft ist die Förderung der geografischen und beruflichen Mobilität von Grenzgängern in beiden Regionen. Dieses Ziel soll vor allem durch die Bereitstellung von umfassenden Informationen für Grenzgänger und Unternehmen zum Thema Mobilität in beiden Grenzregionen erreicht werden. Folgende Teilbereiche sind abgedeckt: Arbeitsangebote, Lebens- und Beschäftigungsbedingungen, Sozialversicherung, Besteuerung, Arbeitsmarkt. Zu den Hauptaufgaben gehören die Erkennung und der Abbau von Hindernissen für die Freizügigkeit von Grenzgängern.

### 3 QUALITATIVE UND QUANTITATIVE DATENERHEBUNGEN ZU GRENZGÄNGERN

Das Ausmaß des Phänomens grenzüberschreitender Beschäftigung abzuschätzen stellt eine schwierige Aufgabe dar, denn Daten zu Grenzgängerströmen und deren Merkmalen sind nur in sehr geringem Maße vorhanden.

Hinsichtlich der Qualität und Quantität der verfügbaren statistischen Daten besteht ein großer Mangel an Einheitlichkeit. Die nationalen Statistikämter stellen generell keine harmonisierten Daten zum Themenbereich zur Verfügung und nehmen auch keine systematischen Datensammlungen zur Messung der grenzüberschreitenden Ströme vor. Daten werden lediglich von lokalen Einrichtungen und Organisationen in Regionen bereit gestellt, wo das Phänomen von größerem Belang ist (z.B. von örtlichen Gewerkschaftsvertretungen), sowie von grenzüberschreitenden EURES-Partnerschaften.

Eine wichtige Ausnahme stellt die Schweiz dar: Das Bundesamt für *Statistik* (BFS) erhebt systematisch Daten zu den Grenzgängerströmen an der schweizerischen Grenze, denn Grenzgänger haben einen beträchtlichen Impact auf die eidgenössische Wirtschaft.

In den nachstehenden Sektionen folgt ein Überblick über das Datenmaterial, das zu den verschiedenen grenzübergreifenden Regionen verfügbar ist.

### 3.1 Italien/Slowenien

Es besteht ein Mangel an einem systematischen und integrierten Monitoring des Phänomens sowohl seitens Italiens wie Sloweniens. Die Angaben zum Ausmaß des Phänomens basieren auf Schätzungen, da keine offiziellen Daten vorhanden sind. Weiter erschwert wird die Messung des Impakts durch das signifikante Ausmaß nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit auf dem lokalen Arbeitsmarkt, v.a. Grenzgänger betreffend. Hauptproblem ist daher die Fähigkeit, Personen zu erfassen, die die Grenze zum Zweck der Erwerbstätigkeit überschreiten. Erschwerend für die Impaktmessung kommt hinzu, dass slowenische Staatsbürger seit 2004 den Status von EU-Arbeitnehmern und somit das Recht auf Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union genießen, ohne dass besondere Verfahren oder Genehmigungen für Aufenthalt und Erwerbstätigkeit in Italien nötig wären.

Der EURES-Bericht „Eures T Italia/Slowenien – La risposta alla mobilità ed ai diritti dei lavoratori transfrontalieri“ schätzt die Zahl der Personen, die im Jahr 2006 täglich die Grenze zwischen Italien und Slowenien aus Gründen der Erwerbstätigkeit überquerten, auf 1.850 in der Provinz Gorizia und auf 7.000-8.000 in den Provinzen Udine und Triest<sup>15</sup>.

2005 belief sich die Zahl slowenischer Staatsbürger, die nicht in Italien ansässig, aber im staatlichen italienischen Gesundheitssystem angemeldet waren, auf rund 1.640 Personen. Dies ist zwar keine präzise Zahlenangabe zu Grenzgängern, aber die Zahl stellt einen vernünftigen Näherungswert dar, denn aller Wahrscheinlichkeit waren diese Personen in Italien erwerbstätig (wofür die Anmeldung im Gesundheitssystem zwingend ist), hatten aber kein Interesse daran, ihren Wohnsitz in die Region Friaul-Julisch Venetien zu verlegen.

---

<sup>15</sup>Diese Zahlen sind kaum mit den Beschäftigungszahlen in den Grenzregionen vergleichbar. Daher ist es nicht möglich, die Relevanz des Phänomens im Vergleich zum lokalen Arbeitsmarkt zu ermitteln.

Eine Studie, die 2007 von der MKW GmbH im Auftrag der Europäischen Kommission<sup>16</sup> durchgeführt wurde und auf Daten von Eures T Euradria aufbaut, ermittelte folgende Schätzwerte: rund 10.300 Grenzgänger, aufgeteilt in 10.000 von Slowenien nach Italien (mit Saisonspitzen von 15.000 aufgrund der großen Rolle illegaler Beschäftigung und Saisonarbeit – z.B. in Landwirtschaft und Tourismus), sowie 300 von Italien nach Slowenien.

Neben Landwirtschaft und Tourismus sind die in Italien arbeitenden Slowenier überwiegend im Bauwesen und in den Dienstleistungssektoren Handel, Kommunikation und Transport tätig. Slowenierinnen dagegen sind v.a. in Haushalts- und Gesundheitsdiensten beschäftigt.

Dagegen arbeiten italienische Grenzgänger vor allem in den Bereichen Transport und Kommunikation, gefolgt vom Bauwesen und der verarbeitenden Industrie (v.a. Metall- und Elektroindustrie) sowie Dienstleistungssektor (Hotel- und Gaststättengewerbe, Einzelhandel).

Unter den Grenzgängern zwischen Slowenien und Italien ist ein relativ hoher Anteil an Frauen und älteren Arbeitnehmern (>50 Jahre) vorhanden. Das Qualifikationsniveau dieser Erwerbstätigen ist verhältnismäßig niedrig; allerdings sind aufgrund erheblicher Probleme bei der Anerkennung von Qualifikationen viele Arbeitnehmer für ihren Arbeitsplatz überqualifiziert. Es ist davon auszugehen, dass ihr tatsächliches Qualifikationsniveau das Anforderungsprofil ihres Arbeitsplatzes übersteigt.

Es gibt einen hohen Anteil an illegaler Beschäftigung, besonders auf der italienischen Seite (v.a. Baugewerbe, Landwirtschaft, Dienstleistungsberufe). Bei regelmäßig Beschäftigten herrscht als Vertragsform der unbefristete Arbeitsvertrag vor.

### 3.1 Italien/Österreich (/ Schweiz)

Nach Angaben von EURES TransTirolia lag im Dreiländereck Oberetschtal-Tirol-Graubünden die Zahl der Grenzgänger im Jahr 2006 bei rund 1.700. Insgesamt nahmen rund 4.000 junge Menschen in einem Nachbarland an berufsbildende Maßnahmen teil.

Die von der MKW GmbH im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführte Studie (Datenquellen: EURES Trans Tirolia, das österreichische Online-Arbeitsmarkt-Monitoring sowie Statistiken regionaler österreichischer Krankenkassen) nennt als Schätzwert für 2007 für Grenzgänger zwischen Österreich und Italien die Zahl 1.200 (600 je Richtung). Dass der Umfang der grenzüberschreitenden Beschäftigung so gering ist, liegt zum einen an der natürlichen Alpengrenze, zum anderen daran, dass die Entgelt- und Wirtschaftsverhältnisse beiderseits der Grenze recht ähnlich gelagert sind.

Zu den wichtigsten Beschäftigungssektoren von Grenzgängern gehören der Tourismus und das Hotel- und Gaststättengewerbe.

Unter den Grenzgängern überwiegen Männer der jungen und mittleren Altersgruppe mit mittleren bis hohen Qualifikationen. Als Vertragsform herrscht der unbefristete Arbeitsvertrag vor.

### 3.2 Italien/Frankreich

Aus der von MKW im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten Studie (Datenquellen: lokale französische Krankenkassen, INSEE und das Département für Finanzen und wirtschaftliche

---

<sup>16</sup> MKW Wirtschaftsforschung GmbH und Empirica Kft. (2009). *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries – Final Report.*

Angelegenheiten der Regierung von Monaco) gehen folgende Daten hervor: a) insgesamt rund 1.900 Grenzgänger (2006) zwischen Italien und Frankreich, d.h. 500 von Frankreich nach Italien (v.a. in Landwirtschaft, Bauindustrie, Einzelhandel, Hotel- und Gaststättengewerbe, Gesundheitswesen, im sozialen Bereich), sowie rund 1.400 von Italien nach Frankreich (v.a. im Hotel- und Gaststättengewerbe, Bau, Einzelhandel und Transport); b) von Italien ins Fürstentum Monaco rund 3.700 Grenzgänger (2007), c) von Frankreich nach Monaco rund 21.400 Grenzgänger (v.a. im Baugewerbe, Einzelhandel, Immobilien- und Leasingbranche, Businessaktivitäten, Hotel- und Gaststättengewerbe).

Etwa 60% der Grenzgänger sind Männer. Die meisten gehören der jungen oder mittleren Altersgruppe an und besitzen im allgemeinen mittlere Qualifikationen. Überwiegend handelt es sich um Saisonkräfte mit befristeten Arbeitsverträgen.

Der IGR-Bericht „Development of the role of the IRTUCs in strengthening cross border cooperation in the field of collective bargaining“ (2011) nennt höhere Zahlen: Er spricht von rund 900 Grenzgängern von Frankreich nach Italien sowie 2.500 von Italien nach Frankreich. Für das Fürstentum Monaco wird die Zahl der Grenzgänger auf rund 3.600 Arbeitnehmer aus Italien und 39.000 aus Frankreich beziffert.

### 3.3 Österreich/Slowenien

Nach der von MKW durchgeführten Studie (Datenquellen: die grenzüberschreitende EURES-Partnerschaft, Statistikämter Sloweniens und Österreichs, Statistikdatenbank der Wirtschaftskammer Österreich) belief sich 2006 die Anzahl der Grenzgänger zwischen Österreich und Slowenien auf rund 3.500. Davon pendelten 3.000 von Slowenien nach Österreich<sup>17</sup> und 500 von Österreich nach Slowenien. Die Mehrzahl der in Österreich beschäftigten Slowenier arbeitet im Hotelgewerbe, in der Bauindustrie und im verarbeitenden Gewerbe, sowie in geringerem Umfang im Einzelhandel, in der Landwirtschaft und im Gesundheitswesen.

Unter den Grenzgängern aus diesen beiden Ländern sind Männer geringfügig in der Überzahl, die Altersgruppe 25-40 Jahre ist besonders stark vertreten. Überwiegend handelt es sich um Beschäftigte von mittlerer bis geringer Qualifikation, v.a. bei Grenzgängern von Slowenien nach Österreich. Mehrheitlich sind sie mit befristeten Verträgen beschäftigt.

### 3.4 Grenzgänger in der Schweiz

Das eidgenössische Bundesamt für Statistik (BFS) veröffentlicht regelmäßig detaillierte Statistiken zu Grenzgängern (**Grenzgängerstatistik, GGS**), in die Daten aus der Beschäftigungsstatistik (BESTA) und dem Zentralen Migrations-Informationen-System (ZEMIS) einfließen.

---

<sup>17</sup> Die Studie berichtet, dass nach der Statistik einer EURES-Machbarkeitsstudie 2006 insgesamt 4.863 Sloweniern Arbeitsgenehmigungen erteilt wurden (2002: 4.305); ein beträchtlicher Anteil davon entfällt auf rechtmäßig Ansässige. Aus dieser Berechnung und regionalen Bevölkerungsstatistiken ergibt sich die Hochrechnung von 3.000 Pendlern, in die auch Informationen zu illegalen Beschäftigungszahlen eingeflossen sind.

Laut BFS<sup>18</sup> stellten Grenzgänger im Jahr 2011 5,2% der Erwerbstätigen in der Schweiz dar (ca. 245.000 von insgesamt 4.719.000; s. Tabelle 1). Dieser Anteil fällt in einigen Kantonen besonders hoch aus. So liegt er z.B. im Tessin bei rund 23%, was zeigt, dass nahezu jeder vierte Beschäftigte Grenzgänger ist (über 50.000 von insgesamt 220.000).

Nach aktuellen Angaben (März 2013) stieg die Zahl der in der Schweiz beschäftigten Grenzpendler im 4. Quartal 2012 gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres um 4,8% und erreichte einen Gesamtwert von rund 264.000. Dies sind um 12.000 Grenzgänger mehr als im Vorjahreszeitraum 2011 sowie um 32.000 mehr als im Vorjahreszeitraum 2010 (+13,7%). Die BFS zeigt auf, dass die Zahl der Grenzpendler in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen ist.

Nach der **Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2010** des BFS betrug in diesem Jahr der Durchschnittsbruttolohn in der Schweiz 6.210 CHF (private und öffentliche Wirtschaft kombiniert). Für in der Schweiz ansässige Arbeitnehmer erreichte der Durchschnittslohn 6.490 CHF, für Grenzgänger lag er 600 CHF niedriger (5.904 CHF, 9% unter dem nationalen Durchschnitt). Diese Differenz war bei Männern ausgeprägter als bei Frauen (-13,29%, ggüb. -6,38%). Schlüsselt man die Zahlen nach Qualifikationsniveau auf, zeigt sich, dass männliche Grenzgänger insgesamt von dieser Negativdifferenz betroffen sind, während bei hoch qualifizierten Grenzgängerinnen (denjenigen, die besonders anspruchsvolle und schwierige Tätigkeiten leisten, eigenständig qualifizierte Arbeiten erbringen bzw. Arbeiten, die professionelle/fachliche Kompetenzen erfordern) gegenüber in der Schweiz Ansässigen sogar eine Positivdifferenz festzustellen ist. Weiblich Erwerbstätige, die einfache und repetitive Aufgaben durchführen, verzeichnen dagegen im Vergleich zu den in der Schweiz Ansässigen eine Negativdifferenz von 9%.

---

<sup>18</sup> Arbeitsmarktindikatoren 2012. Bundesamt für Statistik (BFS). Neuchâtel, 2012.

**Tabelle 1. Grenzgänger in der Schweiz**

	2010				2011				2012			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
<b>Total Grenzgänger in CH</b>	<b>225,292</b>	<b>231,093</b>	<b>233,112</b>	<b>232,112</b>	<b>243,458</b>	<b>247,277</b>	<b>248,909</b>	<b>251,768</b>	<b>256,036</b>	<b>262,094</b>	<b>264,741</b>	<b>263,813</b>
<b>Italienische Grenzgänger</b>	<b>50,756</b>	<b>52,431</b>	<b>52,780</b>	<b>52,863</b>	<b>55,660</b>	<b>56,818</b>	<b>56,913</b>	<b>57,509</b>	<b>58,773</b>	<b>60,392</b>	<b>61,801</b>	<b>60,960</b>
<b>% der Grenzgänger in CH</b>	<b>22.53</b>	<b>22.69</b>	<b>22.64</b>	<b>22.77</b>	<b>22.86</b>	<b>22.98</b>	<b>22.87</b>	<b>22.84</b>	<b>22.95</b>	<b>23.04</b>	<b>23.34</b>	<b>23.11</b>
Graubünden	3,395	3,778	3,880	3,479	3,786	4,127	4,134	3,811	3,991	4,344	4,411	4,074
<i>% der italienischen Grenzgänger</i>	<i>6.69</i>	<i>7.21</i>	<i>7.35</i>	<i>6.58</i>	<i>6.80</i>	<i>7.26</i>	<i>7.26</i>	<i>6.63</i>	<i>6.79</i>	<i>7.19</i>	<i>7.14</i>	<i>6.68</i>
Tessin	46,174	47,387	47,618	48,247	50,551	51,306	51,351	52,403	53,344	54,505	55,798	55,462
<i>% der italienischen Grenzgänger</i>	<i>90.97</i>	<i>90.38</i>	<i>90.22</i>	<i>91.27</i>	<i>90.82</i>	<i>90.30</i>	<i>90.23</i>	<i>91.12</i>	<i>90.76</i>	<i>90.25</i>	<i>90.29</i>	<i>90.98</i>
Wallis	814	882	903	771	942	994	1,028	897	1,033	1,112	1,152	984
<i>% der italienischen Grenzgänger</i>	<i>1.60</i>	<i>1.68</i>	<i>1.71</i>	<i>1.46</i>	<i>1.69</i>	<i>1.75</i>	<i>1.81</i>	<i>1.56</i>	<i>1.76</i>	<i>1.84</i>	<i>1.86</i>	<i>1.61</i>
Andere Kantone	374	384	379	366	382	392	402	398	405	430	440	439
<i>% der italienischen Grenzgänger</i>	<i>0.74</i>	<i>0.73</i>	<i>0.72</i>	<i>0.69</i>	<i>0.69</i>	<i>0.69</i>	<i>0.71</i>	<i>0.69</i>	<i>0.69</i>	<i>0.71</i>	<i>0.71</i>	<i>0.72</i>
<b>Französische Grenzgänger</b>	<b>118,597</b>	<b>121,225</b>	<b>122,112</b>	<b>121,917</b>	<b>128,146</b>	<b>129,979</b>	<b>131,039</b>	<b>132,774</b>	<b>134,932</b>	<b>137,694</b>	<b>138,542</b>	<b>139,228</b>
<b>% of Grenzgänger in CH</b>	<b>52.64</b>	<b>52.46</b>	<b>52.38</b>	<b>52.53</b>	<b>52.64</b>	<b>52.56</b>	<b>52.65</b>	<b>52.74</b>	<b>52.70</b>	<b>52.54</b>	<b>52.33</b>	<b>52.78</b>
Basel-Land	10,835	10,909	10,826	10,689	11,055	11,069	10,956	10,862	10,846	10,959	10,863	10,515
<i>% der französischen Grenzgänger</i>	<i>9.14</i>	<i>9.00</i>	<i>8.87</i>	<i>8.77</i>	<i>8.63</i>	<i>8.52</i>	<i>8.36</i>	<i>8.18</i>	<i>8.04</i>	<i>7.96</i>	<i>7.84</i>	<i>7.55</i>
Basel-Stadt	16,761	17,117	17,127	16,760	17,349	17,415	17,426	17,593	17,651	17,975	17,928	17,681
<i>% der französischen Grenzgänger</i>	<i>14.13</i>	<i>14.12</i>	<i>14.03</i>	<i>13.75</i>	<i>13.54</i>	<i>13.40</i>	<i>13.30</i>	<i>13.25</i>	<i>13.08</i>	<i>13.05</i>	<i>12.94</i>	<i>12.70</i>
Genf	54,999	56,103	56,817	56,931	60,134	60,603	61,001	61,475	62,711	63,293	63,595	64,938
<i>% der französischen Grenzgänger</i>	<i>46.37</i>	<i>46.28</i>	<i>46.53</i>	<i>46.70</i>	<i>46.93</i>	<i>46.63</i>	<i>46.55</i>	<i>46.30</i>	<i>46.48</i>	<i>45.97</i>	<i>45.90</i>	<i>46.64</i>
Neuchâtel	7,871	8,086	8,174	8,219	8,650	8,966	9,128	9,393	9,613	9,913	10,148	10,047
<i>% der französischen Grenzgänger</i>	<i>6.64</i>	<i>6.67</i>	<i>6.69</i>	<i>6.74</i>	<i>6.75</i>	<i>6.90</i>	<i>6.97</i>	<i>7.07</i>	<i>7.12</i>	<i>7.20</i>	<i>7.32</i>	<i>7.22</i>
Waadt	17,415	17,970	18,132	18,267	19,209	19,763	20,202	20,951	21,293	22,158	22,490	22,681



	2010				2011				2012			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
<i>% der französischen Grenzgänger</i>	14.68	14.82	14.85	14.98	14.99	15.20	15.42	15.78	15.78	16.09	16.23	16.29
Andere Kantone	10,715	11,040	11,036	11,052	11,749	12,163	12,326	12,500	12,818	13,396	13,520	13,367
<i>% der französischen Grenzgänger</i>	9.04	9.11	9.04	9.06	9.17	9.36	9.41	9.41	9.50	9.73	9.76	9.60
<b>Österreichische Grenzgänger</b>	<b>7,201</b>	<b>7,392</b>	<b>7,471</b>	<b>7,415</b>	<b>7,762</b>	<b>7,906</b>	<b>7,940</b>	<b>8,083</b>	<b>8,214</b>	<b>8,113</b>	<b>8,120</b>	<b>7,990</b>
<b>% der Grenzgänger in CH</b>	<b>3.20</b>	<b>3.20</b>	<b>3.21</b>	<b>3.19</b>	<b>3.19</b>	<b>3.20</b>	<b>3.19</b>	<b>3.21</b>	<b>3.21</b>	<b>3.10</b>	<b>3.07</b>	<b>3.03</b>
Graubünden	438	421	430	454	467	454	457	473	484	444	446	425
<i>% der österreichischen Grenzgänger</i>	6.09	5.70	5.76	6.13	6.02	5.75	5.75	5.85	5.90	5.47	5.49	5.32
St. Gallen	6,085	6,222	6,237	6,201	6,519	6,663	6,690	6,799	6,893	6,870	6,844	6,742
<i>% der österreichischen Grenzgänger</i>	84.49	84.17	83.47	83.63	83.98	84.27	84.26	84.12	83.92	84.69	84.29	84.39
Andere Kantone	678	749	804	760	776	789	793	811	836	798	830	822
<i>% der österreichischen Grenzgänger</i>	9.42	10.13	10.77	10.24	10.00	9.98	9.99	10.03	10.18	9.84	10.22	10.29

Quelle: Eigene Berechnungen zu den Grenzgängerstatistiken, Bundesamt für Statistik (BFS).

### 3.5 Frankreich/Schweiz

Die Schweizerische Grenzgängerstatistik erfasst für das 4. Quartal 2012 rund 139.000 französische Grenzgänger in der Schweiz (Vergleichszeitraum 2010: 122.000, sowie 2011: 133.000). Dies entspricht mehr als der Hälfte der Gesamtzahl der Grenzgänger im Land (s. Tabelle 1). 46,6% der französischen Grenzgänger (rund 65.000 Personen) sind in Genf erwerbstätig, 16,3% (rund 23.000) in Waadt und 12,7% (18.000) in Basel-Stadt. Rund 40% der französischen Grenzgänger sind im Département Haute-Savoie ansässig, 23% im Département Haut-Rhin (Oberelsass), 15% in Doubs and 12% in Ain.

Nach Angaben der Grenzüberschreitenden Statistischen Beobachtungsstelle des Jurabogens (OSTAJ), die dem Bundesamt für Statistik (BFS) untersteht, beträgt der Frauenanteil unter französischen Grenzgängern in der Schweiz 37%.

Das Durchschnittsalter französischer Grenzgänger in der Schweiz liegt bei 36,5 Jahren. Diese Personen sind überwiegend mit unbefristeten Arbeitsverträgen (CDI, Contrat à Durée Indeterminée) beschäftigt.

Ihr Qualifikationsniveau variiert, stieg jedoch insgesamt in den letzten 10 Jahren an. Auf die grenznahen Ballungsgebiete Genf und Basel entfällt ein höherer Anteil an Verwaltungspersonal, während es sich bei Grenzgängern im Jurabogen zumeist um qualifizierte Facharbeiter handelt.

Die wichtigsten Tätigkeitsbereiche im produzierenden Gewerbe:

- Uhrenindustrie;
- Pharmazeutische Industrie;
- Werkzeugmaschinenbau und Feinmechanik;
- Bauindustrie.

Die wichtigsten Tätigkeitsbereiche im Dienstleistungsgewerbe:

- Hotel- und Gaststätten;
- Gesundheitswesen;
- Einzelhandel.

### 3.6 Österreich/Schweiz

Im letzten Quartal 2012 waren rund 8.000 österreichische Grenzgänger in der Schweiz erwerbstätig (3% aller in der Schweiz tätigen Grenzgänger). Die überwiegende Mehrheit davon (84%) war im Kanton St. Gallen beschäftigt (rund 6.700), weitere 5% im Kanton Graubünden.

### 3.7 Italien/Schweiz

Nach der Schweizerischen Grenzgängerstatistik waren im 4. Quartal 2012 rund 60.960 Grenzgänger aus Italien in der Schweiz beschäftigt; dies entspricht einem Anteil von rund 23% an der Gesamtzahl der Grenzgänger in der Eidgenossenschaft. Im Verlauf der Jahre 2010-2011-2012 (s.

Tabelle 1) stieg die grenzüberschreitende Beschäftigung aus Italien im Landesvergleich signifikant an (+6% im 4. Quartal 2012 gegenüber dem Vergleichszeitraum von 2011, sowie +15,3% gegenüber dem Vergleichszeitraum von 2010). Rund 91% der italienischen Grenzgänger (55.462) waren im 4. Quartal 2012 im Tessin erwerbstätig, 6,7% im Kanton Graubünden (4.074) und 1,6% im Kanton Wallis (439). Die Verteilung der Grenzgänger auf die Kantone blieb über die Jahre relativ konstant.

Nach dem MKW-Bericht betrug 2007 die Zahl der italienischen Grenzgänger in der Schweiz rund 44.000. Dies unterstreicht, dass sich das Phänomen in den letzten Jahren verstärkt hat. 2007 waren rund 59% der Grenzgänger Männer. 44% von ihnen fielen in die Altersgruppe 25-39 J., 36% waren zwischen 40 und 54. J. alt. Grenzgängerinnen waren im Durchschnitt jünger: 56% gehörten der Altersgruppe 15-39 J. an (Männer: 50%). Die Arbeitskräfte besaßen überwiegend mittlere Qualifikationen und waren mit unbefristeten Arbeitsverträgen angestellt.

Die Zahlen des Statistikamts des Kantons Tessin (USTAT) ergeben ein umfassenderes Gesamtbild der Merkmale von Grenzgänger in diesem Kanton. Zwar sind nicht alle Statistiken nach Wohnsitzland aufgeschlüsselt, doch da Grenzgänger im Tessin fast ausschließlich aus Italien einreisen, lassen sich zahlreiche Merkmale der italienischen grenzüberschreitenden Beschäftigung im Tessin ableiten.

Tabelle 2 zeigt, dass im 4. Quartal 2012 von den insgesamt 55.462 italienischen Grenzgängern im Kanton Tessin knapp 34.000 Männer waren (60,75%).

Im 4. Quartal 2012 waren rund 20% der Grenzgänger im Tessin < 30 J. alt, 60% zwischen 30 und 49 J. Was die Wirtschaftssektoren angeht, so waren 54,5% von ihnen im Dienstleistungsgewerbe beschäftigt (v.a. Groß- und Einzelhandel), 45,5% in der Industrie (v.a. im verarbeitenden Gewerbe und im Baugewerbe) sowie 1% im Primärsektor. Insgesamt betrug 2008 der Anteil der Grenzgänger in der Industrie 47% und im Dienstleistungsgewerbe 15%.

**Tabelle 2. Grenzgänger im Kanton Tessin – 4. Quartal 2012**

	Anzahl	In %
<b>Grenzgänger insgesamt</b>	<b>55,554</b>	
<b>- Nach Geschlecht</b>		
Männer	33,749	60.75
Frauen	21,805	39.25
<b>- Nach Altersgruppen</b>		
15 - 19	638	1.15
20 - 24	3,647	6.56
25 - 29	6,567	11.82
30 - 34	7,630	13.74
35 - 39	8,872	15.97
40 - 44	8,677	15.62
45 - 49	8,011	14.42
50 - 54	5,225	9.41
55 - 59	3,456	6.22
60+	2,830	5.09
<b>- Nach Wirtschaftssektoren</b>		

Primärsektor	513	0.92
Sekundärsektor	24,756	44.56
Tertiärsektor	30,285	54.51
<b>Italienische Grenzgänger</b>	<b>55,462</b>	
<b>- Nach Geschlecht</b>		
Männer	33,694	60.75
Frauen	21,768	39.25

Quelle: Statistikamt des Kantons Tessin sowie eigene Berechnungen.

Nach Angaben von UIL-SGK ist die Anzahl der in Südtirol ansässigen und in der Schweiz erwerbstätigen Grenzgänger seit 2000 insgesamt rückläufig. 2000 waren es 506 Arbeitnehmer, drei Jahre später 413. Nach einem vorübergehenden Anstieg sank die Zahl der Grenzgänger in den Jahren 2006-2007 auf 400. Im Jahr 2009 wurde ein signifikanter Anstieg auf 620 Grenzgänger registriert.

#### 4. Gründe für grenzüberschreitende beschäftigung

Die treibenden Kräfte in Bezug auf Grenzgänger lassen sich auf die „Push- und Pull-Faktoren“ der Migrationstheorie zurückführen. Der MKW-Report hält fest: „Nach der Push-Faktoren-Theorie verdrängen Armut und Arbeitslosigkeit Menschen aus deren Heimatregionen und beeinflussen so die Zahl der Auswärtspendler. Dagegen ziehen Pull-Faktoren wie höheres Einkommen und gute Lebensbedingungen Personen in eine Region an und beeinflussen die Zahl der Einwärtspendler“.

Im allgemeinen sind für grenzüberschreitende Ströme die entscheidenden Faktoren das Lohn- und Einkommensgefälle, die Beschäftigungschancen sowie die individuelle Chancen- und Risikoanalyse.

Im Fall italienischer Grenzgänger in der Schweiz wirken verschiedene Push- und Pull-Faktoren zusammen. Ein wesentlicher Push-Faktor ist die gegenwärtige Krise auf dem italienischen Arbeitsmarkt: Tatsache ist, dass „sich die Wirtschaftssituation der Schweiz stark von der Italiens unterscheidet. Während das BIP der Schweiz in den letzten Jahren konstant um 1,5 bis 2,5% zulegte (einzige Ausnahme: 2009), leidet Italien noch immer unter einer starken wirtschaftlichen Rezession mit sinkenden Beschäftigungszahlen und steigenden Arbeitslosenquoten. Verliert ein Arbeitnehmer in Italien seine Stelle, bestehen Anreize zur Beschäftigungssuche in der Schweiz“ (UIL Frontalieri Como, Le motivazioni del lavoro frontaliero). Außerdem sind bessere Verdienstmöglichkeiten ein relevanter Pull-Faktor für die Schweiz: „In der Schweiz liegt der Durchschnittslohn deutlich über dem italienischen Niveau. Ein Arbeitnehmer in der Schweiz verdient rund 80% mehr als das, was er in Italien für die selbe Tätigkeit erhalten würde. Diese beträchtliche Differenz beruht zum einen auf einem deutlich höheren Bruttolohn, sowie zum Teil auf einer geringeren Steuer- und Beitragslast.“ (UIL Frontalieri Como, Le motivazioni del lavoro frontaliero).

Dass zahlreiche in Frankreich ansässige Personen in der Schweiz arbeiten, beruht überwiegend auf Pull-Faktoren, z.B. folgenden:

„Dynamik der Beschäftigungslage in der Schweiz;

Vielfalt der Stellenangebote;

Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen mit mittleren und hohen Qualifikationsanforderungen, die im Wohnsitzland nicht gegeben sind;

höhere Löhne und Gehälter;

gute Kenntnisse der Landessprache“;

(Quelle: FO-Force Ouvrière).

# Hindernisse in der grenzüberschreitenden Beschäftigung in den Ländern des Alpenbogens

## Einleitung

Dieses zweite Dokument im Rahmen des InArco Projekts ist darauf ausgerichtet einen Überblick über die in den am Projekt beteiligten Ländern bestehenden Hindernisse in der grenzüberschreitenden Beschäftigung zu geben. Angesichts des Lokalcharakters dieses Phänomens und der geringen Datenverfügbarkeit, sind zu diesem Thema nur wenige Studien durchgeführt worden; viele bauen auf den Beiträgen von Organisationen mit direkten diesbezüglichen Erfahrungen auf, eher als auf umfassenden oder stichprobenhaften Umfragen zu Grenzgängern. Wie bereits im ersten InArco Bericht über "Die grenzüberschreitende Beschäftigung auf dem EU-Arbeitsmarkt" erläutert, spielen EURES grenzüberschreitende Partnerschaften eine bedeutende Rolle in der Bereitstellung von Dienstleistungen und Informationen; so wurden viele ihrer Dokumente als Datenquelle für das vorliegende Dokument verwendet. Auch die Gewerkschaften brachten Informationen ein, ebenso auch verschiedene, in diesem Bereich arbeitende Fachleute, die gebeten wurden einen Fragebogen zu beantworten hinsichtlich der Hindernisse, die von Grenzgängern bewältigt werden müssen. Weitere Recherchen, bilaterale Konventionen und nationale Gesetze vervollständigen die Liste der verwendeten Quellen..

## 5. Hindernisse im Rahmen der Grenzgängermobilität in den Ländern des Alpenbogens

Dieser zweite Teil ist darauf ausgerichtet einen umfassenden Überblick über die Situation der Grenzgänger in den Ländern des Alpenbogens zu geben, sowie über die Hindernisse, die sie bewältigen müssen.

Die anschließenden Tabellen spiegeln die Situation in den verschiedenen Ländern wider, aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen und integriert durch die Daten der Partner des InArco Projektes, die gebeten wurden, den von der UIL (Unione Italiana dei Lavoratori) ausgearbeiteten Fragebogen zu beantworten.

**Tabelle 3 – Sozialversicherung und arbeitsrecht**

	IT-FR	IT-SLO	IT-CH	IT-FR	FR-CH
<b>Sozialversicherung</b>					
<b>Vorhandensein von Diskriminierung bei Zahlung von Sozialleistungen an Grenzgänger?</b>	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
<b>Wenn ja, Art der Leistung und Begründung der Nicht-Berechtigung</b>	Angesichts des erst kürzlich stattgefundenen Beitritt Kroatiens, sind keine Diskriminierungsfälle zu verzeichnen, kann man jedoch folgern, dass ebenso wie die in Slowenien ansässigen und in Italien arbeitenden Grenzgänger auch die in Kroatien ansässigen Grenzgänger kein Recht auf Mobilitätzulage haben werden und in einigen Fällen auch nicht auf gewisse Sozialleistungen	In Slowenien ansässige und in Italien arbeitende Grenzgänger haben kein Recht auf Mobilitätzulage und in einigen Fällen auch nicht auf gewisse Sozialleistungen	Keinerlei besondere Arbeitslosenunterstützung mehr für italienische Grenzgänger; keinerlei italienische Arbeitslosenunterstützung mehr für Personen mit doppelter Staatsbürgerschaft aufgrund des G-Scheins; Unklarheit hinsichtlich Besteuerung des Einkommens aus dem schweizerischen „Zweite Säule“ Rentenfond	Der Zugang zu Sozialleistungen und zu entsprechenden Informationen ist nur schwer zu erhalten. Jene Fälle, in denen die Leistungen nicht ausgezahlt werden, sind bedingt durch die Schwierigkeit, die komplexen Sozialversicherungssysteme und ihre Arbeitsweise zu verstehen	
<b>Niveau der Zusammenarbeit zwischen den Trägern von Sozialversicherung im Grenzgebiet</b>	N/A	N/A	Unzureichend	Unzureichend	Unzureichend

<b>Wenn unzureichend, für welche Leistung und Begründung für ungleiche Behandlung</b>	-	-	Arbeitslosigkeit Zweite Säule	In Italien ansässige Grenzgänger müssen sich die Informationen in zahlreichen unterschiedlichen Büros jenseits der Grenze zusammensuchen, was die Lösung von Problemen erschwert. Ein gleiches gilt für das U1 Formular, zur Bestätigung der Versicherungsdauer; Grenzgänger müssen mehrmals hin und her fahren und lange Wartezeiten hinnehmen um dieses Formular zu erhalten	
<b>Möglichkeit für arbeitslos gewordene Grenzgänger, sich in dem Staat, in dem sie zuletzt gearbeitet haben, in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen anzumelden</b>	In Italien: Nein. In Kroatien: N/A.	In Italien: Nein. In Slowenien: Nein.	In Italien: Nein. In der Schweiz: Nein.	In Italien: Nein. In Frankreich: Nein.	In Frankreich: Ja. In der Schweiz: Ja.
<b>Arbeitsrecht</b>					
<b>Missachtung der Gleichbehandlung gemäß Arbeitsrecht</b>	Grenzgänger dürfen sich nicht in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen Italiens anmelden	Grenzgänger dürfen sich nicht in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen des Beschäftigungslandes anmelden (in beide Pendelrichtungen)	Grenzgänger dürfen sich nicht in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen des Beschäftigungslandes anmelden (in beide Pendelrichtungen)	N/A	N/A

**Tabelle 4a – Besteuerung**

	IT-FR	IT-SLO	IT-CH
<b>Besteht eine Konvention oder eine Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften?</b>	Ja	Ja	Ja
<b>Wenn ja, besteht eine Definition von Grenzgänger?</b>	Nein	Nein	Ja
<b>Wenn ja, wie lautet die Definition?</b>	-	-	Einzelne Personen, mit Wohnsitz in Italien, die in den Kantonen Graubünden, Wallis und Tessin arbeiten, und in einem Umkreis innerhalb von 20Km von der Schweizer Grenze entfernt leben, in einer der Gemeinden, die in der Liste der Grenzgemeinden des Finanzamtes vom Kanton Tessin aufgeführt werden
<b>Ist diese Definition ausreichend zur Sicherstellung, dass Fälle der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften bei Grenzgängern vermieden werden?</b>	-	-	Nein



	IT-FR	IT-SLO	IT-CH
<b>Sofern eine oder mehr Konventionen oder Abkommen bestehen, Grenzgänger darin aber nicht genannt oder definiert werden, wie steht es dann mit der Besteuerung von Erwerbseinkünften von Grenzgängern?</b>	Gemäß des Artikels zum Angestelltenverhältnis des Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften und zur Vorbeugung der Steuerhinterziehung zwischen Italien und Kroatien werden die Steuern im Beschäftigungsland gezahlt (durch den Mechanismus der Quellensteuer), doch das Wohnsitzland hat das Recht vom Grenzgänger zu fordern, in seiner Einkommensteuererklärung auch die im Beschäftigungsland verdienten Löhne anzugeben. Der Arbeitnehmer hat jedoch das Recht, die im Beschäftigungsland gezahlten Steuern bis zu einer gewissen Summe von den zu leistenden Steuern abzurechnen.	Gemäß des Artikels zum Angestelltenverhältnis des Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften und zur Vorbeugung der Steuerhinterziehung zwischen Italien und Slowenien werden die Steuern im Beschäftigungsland gezahlt (durch den Mechanismus der Quellensteuer), doch das Wohnsitzland hat das Recht vom Grenzgänger zu fordern, in seiner Einkommensteuererklärung auch die im Beschäftigungsland verdienten Löhne anzugeben. Der Arbeitnehmer hat jedoch das Recht, die im Beschäftigungsland gezahlten Steuern bis zu einer gewissen Summe von den zu leistenden Steuern abzurechnen.	
<b>Besteht in den Rechtsvorschriften Ihres Landes eine gesetzliche Definition von Grenzgänger?</b>	In Italien: Nein. In Kroatien: N/A.	In Italien: Nein. In Slowenien: N/A.	In Italien: Nein. In der Schweiz: N/A.
<b>Welchen Steuerbehörden müssen Grenzgänger im Grenzbereich Rechenschaft leisten? Nur einem Land oder beiden Ländern?</b>	Den Steuerbehörden beider Länder	Den Steuerbehörden beider Länder	Den Steuerbehörden des Landes in dem sie arbeiten. Der Steuerbehörde des Landes, in dem sie den Wohnsitz haben, wenn sie angeben, außerhalb der 20Km-Zone zu leben.

<b>Wenn dies in beiden Ländern geschehen soll, wie verhält es sich mit der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der beiden Länder, um eine Doppelbesteuerung der Erwerbseinkünfte von Grenzgängern zu vermeiden?</b>	Es ist noch zu früh, kann man noch nicht beurteilen	Keine Zusammenarbeit	Unzureichend
--	---	----------------------	--------------

**Tabelle 4b – Besteuerung**

	IT-FR	IT-AT	FR-CH	HR-SLO	AT-CH	AT-SLO
<b>Vorhandensein einer Konvention oder eines Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften?</b>	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Wenn ja, besteht eine Definition von Grenzgänger?</b>	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein - abgeschafft durch das Protokoll 2006	Nein
<b>Wenn ja, wie lautet die Definition?</b>	Personen, die im Grenzgebiet eines Staates leben und im Grenzgebiet eines anderen Staates erwerbstätig sind (Art. 15 des Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften und Vermögen und zur Vermeidung von Steuerhinterziehung und Betrug zwischen Italien und Frankreich). Gemäß des Zusatzprotokolls gelten als Grenzgebiete jene	Eine natürliche Person, die in einem Vertragstaat in der Nähe der Grenze ihren Wohnsitz und in einem anderen Vertragstaat in der Nähe der Grenze ihren Arbeitsort hat und sich üblicherweise zur Arbeit dorthin begibt	Eine Person, die in einem Staat ihren Wohnsitz hat und in einem anderen Staat, von einem dortigen Arbeitgeber angestellt, arbeitet, und die jeden Tag in ihr Wohnsitzland zurückkehrt	-	-	-



	IT-FR	IT-AT	FR-CH	HR-SLO	AT-CH	AT-SLO
	Regionen (in Italien) und jene Departements (in Frankreich) die nahe der Grenze gelegen sind (d.h. von italienischer Seite die Regionen Valle d'Aosta, Piemont, Ligurien und Sardinien; von französischer Seite die Departements Haute-Savoie, Savoien, Hautes-Alpes, Alpes de Haute Provence, Alpes-Maritimes und Südkorsika.					
<b>Ist diese Definition ausreichend zur Gewährleistung, dass Fälle von Doppelbesteuerung der Erwerbseinkünfte bei Grenzgängern vermieden werden?</b>	Ja	Nein	Ja	-	-	-
<b>Sofern eine oder mehr Konventionen oder Abkommen bestehen, Grenzgänger darin aber nicht genannt oder definiert werden, wie steht es dann mit der Besteuerung der Erwerbseinkünfte von Grenzgängern?</b>					<b>Steuern werden im Beschäftigungsland gezahlt</b>	<b>Steuern werden im Beschäftigungsland gezahlt</b>
<b>Besteht in den Rechtsvorschriften Ihres Landes eine gesetzliche Definition von Grenzgänger?</b>	In Italien: Nein. In Frankreich: Nein	In Italien: Nein. In Österreich: N/A	Nein			



<b>Welchen Steuerbehörden müssen Grenzgänger im Grenzbereich Rechenschaft leisten? Nur einem Land oder beiden Ländern?</b>	Den Steuerbehörden des Wohnsitzlandes	Den Steuerbehörden des Wohnsitzlandes	Im Wohnsitzland besteuert, mit 4,5% Kompensation im Beschäftigungsland. Ausnahme- Kanton Genf: steuerbar im Arbeits-Kanton; wenn dieser Genf ist, mit 3,5% Kompensation an das Wohnsitzland
<b>Wenn dies in beiden Ländern geschehen soll, wie verhält es sich mit der Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der beiden Länder, um eine Doppelbesteuerung der Erwerbseinkünfte von Grenzgängern zu vermeiden?</b>	Unzureichend		Unzureichend

Bevor wir die in jeder Region bestehenden Probleme analysieren, ist es angebracht einige der Erkenntnisse zu erklären, die mit den nationalen Bedingungen spezifischer Länder verbunden sind oder in vielen davon auszumachen sind.

Fast alle Experten, die aufgefordert wurden die italienische Situation zu beschreiben, bestätigten, dass bei der Anerkennung von Sozialleistungen Unterschiede bestehen, die als wahre Diskriminierung erachtet werden können. Einige Probleme entstehen aus der Wohnortklausel als Voraussetzung zum Erhalt von Sozialleistungen (Fragebogen ausgefüllt von UIL Friaul Julisch Venetien; Eures Euradria 2009). Ein weiteres bedeutendes Problem, das hervorgehoben wurde, ist die Doppelbesteuerung. Seit 2003 wurde durch das jährliche Haushaltsgesetz ein steuerfreier Bereich von 8.000 Euro für in Italien ansässige und außerhalb Italien beschäftigte Personen bestimmt; so konnten Grenzgänger von extremer Steuerbelastung befreit werden. 2011 äußerte die Regierung Monti die Absicht, diese Verfügung abzuschaffen, was bei den Abgeordneten der Mitte Links und der Mitte Rechts große Sorge auslöste. Es gelang ihnen jedoch, die Bestrebungen der Regierung auf eine bloße Verminderung des Satzes auf 6.700 Euro zu beschränken, der dann für die Jahre 2012 und 2013 bestätigt wurde. In jüngster Zeit war das Thema Gegenstand eines Gesetzesentwurfes, der dem steuerfreien Bereich einen beständigen Rahmen geben sollte (siehe Gesetzesantrag n. 1218 "Steuerbegünstigungen zu Gunsten der Grenzgänger" am 18/06/2013 vorgelegt). Diese Kategorie von Arbeitnehmern genießt allerdings auch die Steuererleichterungen gemäß Art. 165 des „Testo Unico delle imposte sui redditi“ (Einheitstext zur Einkommensbesteuerung) (DPR 917/86).

Die Schweiz, für viele Europäer ein sehr anziehendes Land, weist ebenso einige Schwierigkeiten auf. Sei es in Italien wie auch in Frankreich ansässige Grenzgänger mussten kürzlich eine Veränderung der Regelung der Arbeitslosenunterstützung hinnehmen, bedingt durch Beschluss über die Freizügigkeit Nr 1/2012 des Gemischten Ausschusses im Rahmen des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits. Die Anwendung der durch die EG Verordnung 883/2004 vorgegebenen Verfügungen wurde auch auf die Schweiz ausgedehnt. Der Übergang von den vorhergehenden, auf bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und den beiden Ländern sowie auf den jeweiligen nationalen Gesetzgebungen (z.B. Gesetz 149/97 in Italien) basierenden Systemen, zum derzeitigen System verursachten den Grenzgängern große Schwierigkeiten. Es ergaben sich auch Probleme hinsichtlich der Besteuerung in Italien des Einkommens aus der obligatorischen und in der Schweiz anfallenden „Zweite Säule“-Rente.

Ein weiteres, nicht zu unterschätzendes Hindernis ist das Phänomen des Lohn-Dumpings. Tatsache ist, dass die im Vergleich zu den lokalen Durchschnittslöhnen meist geringeren Löhne der Grenzgänger nicht nur eine Diskriminierung im Rahmen der Arbeitsbedingungen darstellen, sondern auch Spannungen zwischen den ansässigen Arbeitskräften und den Grenzgängern verursachen, die dann zu Episoden von Intoleranz seitens der örtlichen schweizerischen Bevölkerung gegenüber den Grenzgängern führen.

Andererseits gibt es Faktoren, die grenzüberschreitende Pendlermobilität fördern. Ausländische Arbeitnehmer können eine Krankenversicherung im Ursprungsland unterzeichnen und Zugang zu Gesundheitspflege in der Schweiz haben, einen geringeren Beitrag zahlend (Eures Bodensee 2012). Außerdem zahlt die Schweiz Kinderbetreuungsgeld an Grenzgänger, die beweisen, dass sie kein

entsprechendes Recht im Wohnland haben oder dieses Recht eingeschränkt ist (Eures Bodense 2012).

Gemäß MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a) ist die Anerkennung von im Ausland erlangten Ausbildungsabschlüssen ein die Mobilität zwischen Frankreich und Italien, Italien und Slowenien, und Italien und Österreich behinderndes Element.

Probleme entstehen durch mangelhafte Kenntnis von Ausbildungslaufbahnen oder durch unterschiedliche Verwaltungssysteme, die zur Ablehnung einer im Ausland erlangten Berufsqualifizierung führen. MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a, 2009b) hat insbesondere auf die sich lang hinziehenden Verwaltungsverfahren zwischen Italien und Slowenien hingewiesen, die nur schwer den Erfordernissen des Arbeitsmarktes entsprechen und dazu führen, dass Grenzgänger in geringeren Positionen angestellt und von einem Umzug abgehalten werden.

Schließlich muss auch die Bedeutung verfügbarer Informationen zur Vereinfachung der Mobilität, zur Verminderung von Asymmetrien und zur Vermeidung von Fehlern hervorgehoben werden, die zu unerwarteten Anklagen führen könnten. Hier sollte nicht nur auf die Arbeit der EURES-grenzüberschreitenden Partnerschaften und der Interregionalen Gewerkschaftsräte verwiesen werden, sondern auch auf die Arbeit der Websites wie zum Beispiel [www.frontalier.org](http://www.frontalier.org) und [www.ejg.info](http://www.ejg.info). Beide Portale bieten Informationen zu den Rechtsvorschriften für Grenzgänger und auch Arbeitsangebote. Das erste befasst sich vorrangig mit der französisch schweizerischen Grenze und wird von einem Verband von Grenzgängern verwaltet, das zweite wird von einer grenzübergreifenden Partnerschaft zwischen lokalen Institutionen nahe der Grenzen Italiens, der Schweiz, Liechtenstein, Frankreich und Deutschland unterstützt und gefördert.

Im Anschluss werden einige der in den Tabellen angesprochenen Thematiken eingehender untersucht.

## 5.1 Italien - Slowenien

Was die Grenzgänger zwischen Friaul Julisch Venetien und Slowenien anbelangt, so zeigten sei es der vom Vertreter der UIL Friaul Julisch Venetien beantwortete Fragebogen sowie auch weitere, für diese Sektion verwendeten Quellen (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft , 2009a and 2009b; Eures Euradria, 2009), dass Grenzgänger eine ganze Reihe von Hindernissen bewältigen müssen.

### Sozialversicherung

Den aufgrund einer Beschäftigungskrise entlassenen Arbeitnehmern, die nicht wenigstens ihren Wohnsitz in Italien haben, gewährt das Nationale Sozialversicherungsinstitut INPS die so genannte *indennità di mobilità* (Mobilitätsentschädigung, eine Sozialleistung, die nur in Italien besteht und durch das Gesetz 223/91 eingeführt wurde) nicht. Das Nichtbestehen von Aufenthalt oder Wohnsitz auf italienischem Boden wird von INPS als ein Zeichen von Desinteresse seitens des Arbeitnehmers gewertet, weitere Beschäftigung im Land zu suchen. Da diese Mobilitätsentschädigung eine Maßnahme ist, die darauf abzielt den Arbeitnehmer wiederum in Italien zu beschäftigen, sind diejenigen, die sich weder in Italien aufhalten noch da ihren Wohnsitz haben, nicht zum Erhalt dieser Leistung berechtigt.

Zuvor in Italien angestellte Arbeitnehmer, die ein Recht auf diese Sozialleistung hätten, sofern sie im Lande ansässig wären (was eindeutig nicht mit dem Status eines Grenzgängers kompatibel ist) können sich nur bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung ihres Wohnsitzlandes melden und die ordentliche Arbeitslosenunterstützung anfordern, gemäß EG Verordnung 883/2004, berechnet gemäß den Gesetzen des Wohnsitzlandes zu Betrag und Dauer der Leistung.

Angesichts der Tatsache, dass gemäß EU Verordnung, Grenzgänger durch das Sozialversicherungssystem des Beschäftigungslandes und nicht des Wohnsitzlandes versichert sind (mit Ausnahme der oben genannten Arbeitslosenunterstützung), sollte Italien den Grenzgängern die gleichen Leistungen anerkennen, die den in Italien ansässigen Arbeitnehmern anerkannt werden. Demzufolge sollten die im Ausland ansässigen Grenzgänger Zugang zu dieser Leistung haben, sofern es sich um Fälle von Arbeitsverlust aufgrund einer Beschäftigungskrise handelt, die durch die Zuerkennung der Mobilitätsentschädigung ex Ges.223/91 geregelt werden (eine andersartige, sich von der allgemeinen Arbeitslosenunterstützung unterscheidende Leistung). Dies ist die Stellungnahme der Gewerkschaften von Friaul Julisch Venetien, der Region in der solche Fälle am häufigsten zu verzeichnen sind, da dies die einzige Region ist, die einen ständigen Zustrom von Grenzgängern erlebt; leider genießt diese Stellungnahme keinerlei Unterstützung durch ein entsprechendes Gerichtsurteil zum Thema.

Außerdem gibt es Fälle, bei denen der Zugang zu spezifischen Sozialversicherungsleistungen von der Dauer des Aufenthaltes in der Region abhängig gemacht wird, wie zum Beispiel hinsichtlich der „Family Card“ der Region Friaul Julisch Venetien, oder sogar von der italienischen Staatsbürgerschaft, wie dies für die „Social Card“ der Fall war (Fragebogen und Eures Euradria 2009).

## Arbeitsrecht

Grenzgänger haben nicht das Recht sich bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung Beschäftigungsland anzumelden

## Besteuerung

Das Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften und Vermögen und zur Vorbeugung der Steuerhinterziehung zwischen Italien und Slowenien enthält keinerlei Definition von Grenzgänger, demzufolge besteht auch keine entsprechende, spezifische Kategorie. Gemäß des Artikels zum Angestelltenverhältnis werden die Steuern im Beschäftigungsland gezahlt (durch den Mechanismus der Quellensteuer), doch das Wohnsitzland hat das Recht vom Grenzgänger zu fordern, in seiner Einkommensteuererklärung auch die im Beschäftigungsland verdienten Löhne anzugeben. Der Arbeitnehmer hat jedoch das Recht, die im Beschäftigungsland gezahlten Steuern bis zu einer gewissen Summe von den zu leistenden Steuern abzuführen.

Der vom Vertreter der UIL Friaul Julisch Venetien beantwortete Fragebogen unterstreicht vor allem die fehlende Koordinierung zwischen den Steuerbehörden der beiden Länder, was den Grenzgängern den Zugang zu Informationen und das Verständnis der Verfahren erschwert. Daraus ergibt sich, dass man nicht ausschließen kann, dass in Slowenien ansässige und in Italien beschäftigte Arbeitnehmer, unter Umständen doppelt besteuert werden.

## Verschiedenes

Euradria (2009) und MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009b) verweisen auf eine Reihe weiterer Hindernisse, die nicht spezifisch für Grenzgänger gelten, sondern auch für all diejenigen, die als zwischen diesen beiden Ländern pendelnde Arbeitnehmer gelten können.

Ein erstes Hindernis ist der Mangel an Informationen. Tatsache ist, dass zwischen den Institutionen der betroffenen Gebiete wenig Kommunikation besteht und wenig Information über die Möglichkeit grenzüberschreitend zu arbeiten verfügbar ist. Auch kleine Unternehmen auf beiden Seiten der Grenze sind nur bedingt bereit nach Arbeitskräften jenseits der Grenze zu suchen. Dieses Problem wird verschärft durch die kulturell geprägte Überzeugung Slowenien sei nur Exportland von Arbeitskräften, doch auch die allgemein geringeren Löhne sind keine Anregung zur Pendlermobilität in dieses nahe gelegene Land.

Ein weiteres Hindernis ist die unterschiedliche Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen, was die Arbeitnehmer häufig dazu führt Beschäftigungen weit unter ihrem Ausbildungsniveau anzunehmen; dadurch wird die Mobilität gewisser Kategorien, wie zum Beispiel der im slowenischen Gesundheitssektor arbeitenden Italiener, extrem eingeschränkt. In der umgekehrten Richtung lässt sich, hinsichtlich der Anstellung hochqualifizierter Slowenen in Italien (z. B. Ärzte), ein starker, kulturell geprägter Widerstand ausmachen.

Ein drittes Problem ist der Mangel an öffentlichen Verkehrsmittelverbindungen zwischen den beiden Ländern.

Schließlich sind auch die Sprachschwierigkeiten ein weiteres Hindernis.

Das Unterrichten beider Sprachen in den Schulen im Grenzgebiet sowie der Ausbau einer Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften, Arbeitnehmerverbänden und Institutionen kann als grundlegende Lösung zur Überwindung einiger Hindernisse erachtet werden. Es besteht bereits eine gewisse Zusammenarbeit zwischen Institutionen, die als beste Praxis angesehen werden kann, wie zum Beispiel das Abkommen zwischen Görtz und Nova Gorica, das den Bürgern der beiden Städte den Zugang zu den Gemeindekrankenhäusern vereinfacht (EURES Euradria, 2009).

## 5.2 Italien - Schweiz<sup>19</sup>

### Sozialversicherung

Ein besonders relevantes Thema im Bereich Sozialversicherung, das in letzter Zeit große Sorgen verursacht hat, ist die Arbeitslosenunterstützung. Das italienische Gesetz 147/97 führte zur Einrichtung eines Fonds, der durch die Beitragszahlungen der in Italien ansässigen Grenzgänger finanziert wird sowie durch deren schweizerische Arbeitgeber. Dies gewährleistete die Auszahlung einer zeitlich längeren und finanziell großzügigeren Arbeitslosenunterstützung als es die allgemeine italienische Leistung für diese Kategorie von Arbeitnehmern war. Ab 2002 werden nun die Beziehungen zwischen Italien und der Schweiz, hinsichtlich der Sozialversicherung, durch das Abkommen EU-Schweiz reglementiert. Es verfügt, dass die EU-Verordnungen auch in der Schweiz zur Anwendung kommen sollen. Trotzdem erklärte sich die Schweiz bereit, das zuvor bestehende

---

<sup>19</sup> Die Schweiz ist ein Importeur von Arbeitskräften, vor allem aus Italien. So bezieht sich der anschließende Absatz auf die italienischen Pendler, da es keinerlei relevante Dokumentation über Arbeitnehmer in der umgekehrten Richtung gibt. Die Analyse von MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft (2009b) erachtet deren Anzahl als „unbedeutend“.

bilaterale Abkommen mit Italien weitere sieben Jahre aufrecht zu erhalten, wodurch diese besondere Arbeitslosenunterstützung weiterhin geleistet werden konnte. Nach Ablauf der vereinbarten Frist, im Jahr 2009, beschloss die Schweiz das bilaterale Abkommen nicht zu erneuern. Im April 2013 veröffentlichte das Nationale Sozialversicherungsinstitut (INPS) ein Rundschreiben. Es verfügt, dass die in Italien ansässigen und in der Schweiz beschäftigten Grenzgänger die gleichen allgemeinen Leistungen erhalten sollen, die für alle anderen italienischen Arbeitnehmer gelten (siehe Rundbrief n. 50 04/04/2013), gemäß Vorgabe der EG Verordnung 883/2004, die nun auch für die Beziehungen zur Schweiz zur Geltung gelangt. Diese Entscheidung beruht auf dem Beschluss über die Freizügigkeit Nr 1/2012 des Gemischten Ausschusses im Rahmen des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits (31. März 2012). Auch die italienischen Gewerkschaften haben darauf hingewiesen, dass die angesprochene Verordnung darauf abzielt, die entsprechende Politik der verschiedenen Staaten zu koordinieren und nicht sie zu ersetzen. Tatsächlich wurde der Sonderfond durch ein nie verfallenes, italienisches Gesetz eingerichtet; der Fond verfügt immer noch über ein Vermögen von 270 Millionen, die für die Zwecke verwendet werden sollten, zu denen er eingerichtet wurde, bis zur vollständigen Ausschöpfung der Ressourcen<sup>20</sup>.

Ein zweites, die Arbeitslosigkeit betreffendes Thema ergab sich aus dem von den Vertretern des Patronats ITAL-UIL Mendrisio ausgefüllten Fragebogen: Sie betonen nicht nur die allgemein mangelhafte Zusammenarbeit zwischen Italien und der Schweiz hinsichtlich Steuerfragen und Sozialleistungen, sondern sie beschreiben auch, dass Italien an die in Italien ansässigen Grenzgänger mit doppelter Staatsbürgerschaft keine Arbeitslosenunterstützung zahlt, da diese nicht den „G-Schein“ benötigen, das heißt die Grenzgängerbewilligung für ausländische Grenzgänger in der Schweiz, die normalerweise zur Zertifizierung dieses Status verwendet wird.

### Arbeitsrecht

Ein weiteres, aus dem Fragebogen zu entnehmendes Problem ist jenes der Grenzgänger, die nicht das Recht haben sich bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung im Beschäftigungsland anzumelden und deren Dienste im Beschäftigungsland zu nutzen.

### Besteuerung

Das auf Oktober 1974 zurückgehende Abkommen zwischen Schweiz und Italien zur Besteuerung der Grenzgänger, das in den Kantonen Graubünden, Wallis und Tessin zur Anwendung gelangt, ist integrierender Bestandteil der Konvention zwischen Schweiz und Italien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Reglementierung weiterer Angelegenheiten im Bereich Einkommen-

---

<sup>20</sup> Die Angelegenheit war auch Gegenstand zweier Parlamentsanhörungen der Abgeordneten der Lega Nord und der Demokratischen Partei. Der Abgeordnete Braga zitierte Art.1, Paragraph 4 des Art. 147/79, der bestimmt, dass diese spezifische Arbeitslosenunterstützung so lange gezahlt werden soll wie der Fond über Ressourcen verfügt. Die Regierung verwies darauf, dass das Nationale Sozialversicherungsinstitut INPS, will es den Haushaltsausgleich gewährleisten, solche Kosten nicht übernehmen kann ohne die entsprechenden Auszahlungen aus der Schweiz. Außerdem werde die kürzlich eingeführte Sozialversicherung „*Assicurazione sociale per l'impiego*“ (die neue Arbeitslosenunterstützung, die schrittweise die bestehenden Unterstützungsformen ersetzen wird) aufgrund der in den letzten zwei Jahren verdienten Erwerbseinkünfte berechnet werden, wodurch die Unterschiede zwischen den Löhnen stärker zur Geltung kommt (siehe „Interrogazione a risposta in Commissione 5/080064“ unter: [http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo\\_16/showXhtml.Asp?idAtto=60716&stile=6&highLight=1](http://banchedati.camera.it/sindacatoispettivo_16/showXhtml.Asp?idAtto=60716&stile=6&highLight=1)).

und Vermögensbesteuerung. Grenzgänger werden in der Schweiz als in Italien ansässige und in einem der drei genannten Kantone arbeitende Personen definiert, die in einem Umkreis von 20 Kilometern von der Schweizer Grenze entfernt leben, in einer der Gemeinden, die in der Liste der Grenzgemeinden des Finanzamtes des Kanton Tessin aufgeführt werden<sup>21</sup>.

Gemäß dem Abkommen von 1974 erheben die Kantone eine Quellensteuer auf das Einkommen von Grenzgängern, wovon ein bestimmter Prozentsatz (38%) an Italien abgeführt wird.

Leben Grenzgänger außerhalb des 20Km-Umkreises von der Schweizer Grenze entfernt, werden sie in Italien zur Einkommenssteuer veranlagt und profitieren von einem Steuernachlass.

Diese willkürliche Unterscheidung zwischen den innerhalb oder außerhalb des 20Km-Umkreises Ansässigen (und in den in der Liste aufgeführten Gemeinden) verursacht potentielle Widersprüche in der Behandlung der Grenzgänger.

Ein weiteres Problem im Bereich Besteuerung bezieht sich auf die Besteuerung der „Zweite Säule“-Renten. In Italien ansässige und in der Schweiz beschäftigte Arbeitnehmer zahlen die Alterspflichtversicherung im Rahmen der so genannten „Ersten Säule“ (Grundrente) sowie auch der „Zweiten Säule“ (berufliche Altersversicherung, die das Beibehalten der gewohnten Lebensbedingungen gewährleisten soll)<sup>22</sup>. Sobald dann diesen Arbeitnehmern ihre Rente ausbezahlt werden soll besteht ein zweifaches Risiko. Gemäß der bestehenden Konvention werden die Renten in der Schweiz besteuert und die Rentner können den eventuell bestehenden Unterschied beim [italienischen] Sozialversicherungsinstitut INPS einfordern. De facto sind jedoch die schweizerischen Steuern niedriger als die italienischen. Dies veranlasst meist dazu, das Melden eines Unterschiedes zu unterlassen, denn wer den Unterschied meldet läuft Gefahr, dass die im Rahmen der Zweiten Säule gezahlten Renten als italienisches TFR-Trattamento di Fine Rapporto, also als einmaliger Abfindungsbetrag besteuert werden, mit entsprechend hohen Verlusten aufgrund des nicht unbedeutenden Unterschieds der Steuersätze.<sup>23</sup>

Dessen ungeachtet bestätigt ein Dokument des italienischen Finanzamtes (Agenzia delle Entrate) (Rundbrief n. 2004/66566), dass der in Form von Zinsen auf die geleisteten Beitragszahlungen angesammelte Betrag als Vermögenseinkommen besteuert werden sollte (12.5%), gemäß Gesetz 482/85, wobei weiterhin Unklarheit besteht, da es an einer in diesem Sinne spezifischen Rechtsverordnung mangelt (Cartolano 2006; Fragebogen beantwortet vom Vertreter des Patronats ITAL-UIL Mendrisio).

---

<sup>21</sup> [http://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DC/DOC-IF/Direttive\\_2012/dir\\_01-2010.pdf](http://www4.ti.ch/fileadmin/DFE/DC/DOC-IF/Direttive_2012/dir_01-2010.pdf).

<sup>22</sup> Es besteht auch eine „Dritte Säule“, als komplementäre, freiwillige Versicherung, die von privaten Versicherungsträgern verwaltet wird.

<sup>23</sup> Italienische Rentenleistungen teilen sich in das sog. TFR, also die einmalige Zahlung eines Abfindungsbetrages aufbauend auf den eingezahlten Beiträgen, und die monatliche Rentenzahlung. Da es schwierig ist die Durchschnittsbesteuerung des TFR zu schätzen, sind die schweizerischen Prozentsätze sicherlich niedriger. De facto wird die Besteuerung der TFR-Abfindung mit Bezug auf die im Durchschnitt gezahlten Einkommensteuern berechnet. Erwerbseinkünfte aus dem Angestelltenverhältnis unter 8.000€ werden in Italien nicht besteuert; die darüber liegenden Einkünfte werden in progressiven Steuersätzen, von 23% bis zu 43%, besteuert. In der Schweiz werden die Renten normalerweise mit einem Steuersatz um 5% besteuert, wie in der Richtlinie Nr. 6 und 7 der Sektion Abgaben vorgegeben. (<http://www4.ti.ch/dfc/dc/dichiarazione/direttive/dir-fonte-attuale/>).

## Verschiedenes

Weitere Problematiken, die in Bezug auf in Italien ansässige Arbeitnehmer bestehen, die arbeitsbedingt zwischen Italien und der Schweiz pendeln, beziehen sich nicht spezifisch auf Grenzgänger. Ein erstes Problem ist die natürliche Barriere der Alpen und der schlechte Zustand der Straßen im Winter. Ein zweites Problem ist die geringe Bereitstellung von öffentlichen Verkehrsmittelverbindungen zwischen den beiden Ländern (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft, 2009 b).

## 5.3 Italien - Kroatien

### Sozialversicherung

Obwohl angesichts des erst kürzlich stattgefundenen Beitritt Kroatiens keine Diskriminierungsfälle zu verzeichnen waren, kann man folgern, dass in Kroatien lebende und in Italien beschäftigte Grenzgänger in gleicher Weise wie die in Slowenien lebenden behandelt werden. So haben sie keine Berechtigung auf eine Mobilitätszulage und in einigen Fällen auch nicht auf spezifische Sozialversicherungsleistungen (siehe Sektion Italien- Slowenien).

### Arbeitsrecht

In Kroatien lebende und in Italien beschäftigte Grenzgänger sind nicht berechtigt sich in der öffentlichen Arbeitsverwaltung des Beschäftigungslandes anzumelden.

### Besteuerung

Das Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften und zur Vorbeugung der Steuerhinterziehung zwischen Italien und Kroatien enthält keine spezifischen Angaben zu Grenzgängern, die im Abkommen auch nicht spezifisch definiert werden.

Gemäß des dem Angestelltenverhältnis gewidmeten Artikels des Abkommens sind die Steuern im Beschäftigungsland zu entrichten (durch den Mechanismus der Quellensteuer), doch das Wohnsitzland kann vom Grenzgänger fordern, in der Einkommensteuererklärung auch die im Beschäftigungsland verdienten Löhne anzugeben. Der Arbeitnehmer wiederum hat das Recht, die im Beschäftigungsland gezahlten Steuern bis zu einer gewissen Summe von den [im Wohnsitzland] zu leistenden Steuern abzuführen.

## 5.4 Slowenien - Kroatien

### Besteuerung

Grenzüberschreitende Erwerbstätigkeit wird im Abkommen zur Vermeidung von Doppelbesteuerung und Steuerhinterziehung zwischen Kroatien und Slowenien, was Einkommen und Vermögen anbelangt, nicht spezifisch angesprochen. Demzufolge werden Grenzgänger in beiden Ländern zur Einkommensteuererklärung veranlagt, mit entsprechendem Risiko der Doppelbesteuerung.

## 5.5 Frankreich - Italien

### Sozialversicherung

Das größte Hindernis für die in Italien ansässigen und in Frankreich beschäftigten Grenzgänger ist die große Schwierigkeit Sozialleistungen zu erhalten, da zwischen den verschiedenen Institutionen keinerlei Koordinierung besteht; dies geht aus den Antworten des vom Vertreter der Regionaldirektion INPS Ligurien ausgefüllten Fragebogens hervor. Diese Grenzgänger müssen in unzähligen unterschiedlichen Büros jenseits der Grenze nach verlässlichen Informationen suchen, was eine Lösung ihrer Probleme nicht unbedeutend erschwert. Ein Gleiches gilt für das U1 Formular, dem Beleg über die geleisteten Beitragszahlungen, die bei der Berechnung der Arbeitslosenunterstützung zu berücksichtigen sind wenn diese von einer öffentlichen Arbeitsverwaltung oder dem entsprechenden Sozialversicherungsinstitut des/der letzten Beschäftigungslandes/-länder des Arbeitnehmers geleistet werden sollen; dieses Formular muss an die öffentliche Arbeitsverwaltung des Wohnlandes übergeben werden und Grenzgänger müssen mehrere Reisen und lange Wartezeiten in Kauf nehmen um dieses Formular zu erhalten.

Aus dem zweiten, vom Vertreter der UIL Frontalieri Ventimiglia ausgefüllten Fragebogen waren keinerlei weitere Hindernisse zu entnehmen. Die Zusammenarbeit zwischen den Ländern, die den Grenzgängern die Sozialleistungen stellen, wurde positiv bewertet.

Schließlich sollte darauf hingewiesen werden, dass auch für die in Frankreich ansässigen Grenzgänger das gleiche Hindernis besteht wie im Fall Italien - Slowenien, d.h. die Aberkennung der Mobilitätszulage für nicht in Italien ansässige Grenzgänger.

### Arbeitsrecht

Grenzgänger haben nicht das Recht sich bei der öffentlichen Arbeitsverwaltung im Beschäftigungsland anzumelden und deren Dienste im Beschäftigungsland zu nutzen.

### Besteuerung

Das Abkommen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften und Vermögen und zur Vermeidung von Steuerhinterziehung und Betrug zwischen Italien und Frankreich nimmt spezifisch auf Grenzgänger Bezug.

Gemäß Art. 15 des Abkommens sind Grenzgänger Personen, die im Grenzgebiet eines Staates ansässig und im Grenzgebiet eines anderen Staates erwerbstätig sind. Gemäß des Zusatzprotokolls gelten als Grenzgebiete jene Regionen (in Italien) und jene Departements (in Frankreich) die nahe der Grenze gelegen sind (d.h. von italienischer Seite die Regionen Valle d'Aosta, Piemont, Ligurien und Sardinien; von französischer Seite die Departements Haute-Savoie, Savoien, Hautes-Alpes, Alpes de Haute Provence, Alpes-Maritimes und Südkorsika. Artikel 15 bestimmt des Weiteren, dass die Erwerbseinkünfte dieser Personen nur im Wohnsitzland zu besteuern sind.

### Verschiedenes

MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft . (2009a, 2009b) hebt einige weitgreifende Hindernisse hervor, und zwar:

- sehr mangelhafte Verfügbarkeit über Informationen für Grenzgänger;

- Sprachschwierigkeiten;
- mangelhafte Verkehrsverbindungen, genauer gesagt, wenige grenzüberschreitende Pendlerzüge und Verspätungen.

## 5.6 Frankreich - Schweiz

### Sozialversicherung

Im vom Vertreter der Force Ouvriere ausgefüllten Fragebogen werden keinerlei Besonderheiten zur Frage der Sozialversicherung betont und die Zusammenarbeit zwischen den Institutionen der beiden Länder wird als ausreichend erachtet.

### Besteuerung

Art. 17 der Konvention zwischen der Schweiz und Frankreich zur Vermeidung der Doppelbesteuerung bezieht sich auf das Abkommen vom 11. April 1983 über die Besteuerung der Erwerbseinkünfte von Grenzgängern<sup>24</sup> als integrierender Bestandteil der Konvention. Art. 3 des Abkommens definiert einen Grenzgänger als eine Person, die ihre Berufstätigkeit im Gebiet eines Landes ausübt und im Gebiet eines anderen Landes ansässig ist, in das sie, in der Regel täglich, zurückkehrt. Er verfügt des Weiteren, dass Erwerbseinkünfte von Grenzgängern nur im Wohnsitzland steuerbar sind, jedoch eine Kompensation von 4,5% der Vergeltungen dieser Arbeitnehmer an das andere Land abzuführen ist. Dieses Gesetz findet keine Anwendung im Kanton Genf da dieser das Abkommen niemals unterzeichnet hat. Demzufolge sind, gemäß Art. 17, Paragraph 1 der Konvention zwischen Schweiz und Frankreich, in Frankreich ansässige Grenzgänger, die im Kanton Genf arbeiten, im Erwerbsland steuerbar; in Anlehnung an das Abkommen zwischen Frankreich und Genf vom 29. Januar 1973, führt der Kanton eine Kompensation von 3,5% der Brutto-Erwerbseinkommen aller in Frankreich ansässigen Grenzgänger ab.

### Verschiedenes

MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft . (2009b) macht ein paar weitere, allgemeinere Hindernisse für Grenzgänger zwischen Frankreich und der Schweiz aus, insbesondere den Mangel an Sprachkenntnissen und Asymmetrien in der Anerkennung von Berufsqualifizierungen.

Des Weiteren verursacht die hohe Anwesenheit französischer Arbeitnehmer, die vor allem in Genf konzentriert sind, große Sorge bei der Lokalbevölkerung. (Jaberg & Fenazzi 2013).

## 5.7 Italien - Österreich

### Sozialversicherung

Im Bereich Sozialversicherung entstand in den vergangenen Jahren ein Problem hinsichtlich der von der Region Trient-Südtirol und der Provinz Bozen gezahlten Familienzulage. Oktober 2011 legte die Europäische Kommission ein ‚mit Gründen versehenes Gutachten‘ im Rahmen eines

<sup>24</sup> <http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/viewOrigDoc.do?id=10114139>

Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien vor und forderte das Land auf, den EU-Verpflichtungen zu entsprechen und bestimmte Familienzulagen der Region Trient-Südtirol und der Provinz Bozen auch den dort arbeitenden aber in Österreich ansässigen Personen zuzuerkennen. Bis zu jenem Zeitpunkt hatten sich die italienischen Behörden geweigert diesen Arbeitnehmern solche Unterstützungen zu leisten, mit der Begründung, dass sie nicht in Trient- Südtirol oder Bozen ansässig seien. Dezember 2011 beschloss der Provinzrat die Abschaffung der Wohnortklausel. Nichtsdestotrotz führte der Regionalrat von Trient-Südtirol eine neue Wohnortklausel zum Erhalt der Unterstützung ein: das Dekret Nr. 60 des Präsidenten der Region, vom 11. September 2013; es bestimmt, dass man mindestens fünf Jahre in der Region ansässig sein muss um ein Recht auf diese Familienzulage zu haben. Diese Verfügung steht auch eindeutig im Widerspruch zum Urteil des italienischen Verfassungshofes von Januar 2013 (2/2013), das eine derartige Wohnortklausel als verfassungswidrig erklärt, da sie zu ungleicher Behandlung führt.

## Besteuerung

Das Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Republik Italien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung und zur Verhinderung der Steuerumgehung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen beinhaltet eine besondere Verfügung für Grenzgänger. In diesem Abkommen wird der Grenzgänger beschrieben als „natürliche Person, die in einem Vertragsstaat in der Nähe der Grenze ihren Wohnsitz und in einem anderen Vertragsstaat in der Nähe der Grenze ihren Arbeitsort hat und sich üblicherweise zur Arbeit dorthin begibt“. Das Abkommen verfügt, dass die Erwerbseinkünfte eines solchen Arbeitnehmers nur in seinem Wohnsitzland zu besteuern sind.

Obwohl Grenzgänger explizit berücksichtigt werden, lässt die Form der für diese Gruppe von Arbeitnehmern gegebene Definition einige Fragen offen. Erstens besteht keinerlei klare Definition des spezifischen Gebietes innerhalb dessen diese Definition Gültigkeit hat; es wird auch nicht klargestellt ob die Ausdehnung im Sinne von Entfernung von der Grenze berechnet werden soll und es besteht auch keinerlei Auflistung der in dieses Gebiet gehörenden Städte. Zweitens besteht keinerlei Erklärung hinsichtlich der Zeit-Komponente, das heißt was mit ‚üblicherweise‘ genau gemeint ist.

## Verschiedenes

EURES TransTiroliia (2003) verweist auch auf ein weiteres Hindernis im Rahmen der grenzüberschreitenden Beschäftigung und zwar auf den Mangel an Informationen. Der Zugriff auf Informationen ist ziemlich kompliziert, da es keine sog. „one-stop shops“ gibt, von denen der Arbeitnehmer alle erforderlichen Informationen hinsichtlich Stellenangebote, Anerkennung von Berufsabschlüssen, Steuer- und Sozialsicherheitsgesetze erhalten könnte. Stellenangebote werden nur in Lokalzeitungen veröffentlicht und die Beschreibung der erforderlichen Qualifikationen ist nicht homogen. Außerdem gibt es immer noch Schwierigkeiten bei der Anerkennung gewisser Berufsqualifikationen, insbesondere im Bereich des Gesundheitswesens. Auch Sprache kann ein Hindernis sein: zum Beispiel ist die Website des Nationalen Sozialversicherungsinstitutes INPS nur auf Italienisch, was denjenigen die kein Italienisch sprechen den Erhalt wichtiger Informationen erschwert.

## 5.8 Österreich - Schweiz

### Besteuerung

Art. 15 des Abkommens zwischen der Republik Österreich und der Schweizerischen Eidgenossenschaft zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen enthält eine spezifische Verfügung für Grenzgänger. Das Abkommen wurde durch das Protokoll vom 24. Mai 2006 - dem eine Verhandlungsrunde zwischen den beiden Ländern folgte - abgeändert. Die Verfügung für Grenzgänger wurde mit der Begründung abgeschafft, das Beschäftigungsland habe das Recht Erwerbseinkünfte zu besteuern. Die Schweiz kompensiert die geringeren Steuereinnahmen der österreichischen Steuerbehörden durch die Übertragung an Letztere von 12.5% seiner Steuereinnahmen aus den Löhnen der in Österreich ansässigen und in der Schweiz erwerbstätigen Grenzgänger.

### Verschiedenes

Die Mobilität zwischen Österreich und der Schweiz weist keine besonderen Einschränkungen auf. Aus Untersuchungen geht hervor, dass in diesem Fall durch die Geographie des Gebietes, angesichts der mehr als 4000 Meter hohen Berge und der entsprechenden Mobilitätsprobleme, die größte Einschränkung durch die, im Vergleich zur Schweiz, geringeren Einkommen und höheren Steuersätze in Österreich entsteht. (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft . 2009b).

Auch der EURES Bodensee-Bericht befasst sich mit der Mobilitätsfrage. Die Studie unterstreicht, dass das Vorhandensein guter Verkehrsverbindungen die Mobilität in Richtung der großen Zentren fördert, ihre Attraktivität steigernd. Insbesondere werden auch die von der Grenze weiter entfernt liegenden Städte wie Zürich und St. Gallen von den Grenzgängern in der Bodensee-Region vorgezogen. In Zürich und Umgebung werden auch höhere Löhne gezahlt.

Die überregionale Mobilität verbesserte sich auch durch die Liberalisierung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Seit 2004 sind schweizerische Arbeitgeber nicht mehr gezwungen schweizerischen Arbeitnehmern den Vorrang zu geben und es gibt auch keine entsprechenden Quoten mehr (Eures Bodensee 2010).

Schließlich verringerte sich im vergangenen Jahrzehnt der Strom der Grenzgänger aufgrund der Möglichkeit in der Schweiz ansässig zu werden (EURES Bodensee 2008).

Laut Eures Bodensee (2012) werden verschiedene Beschäftigungsformen in den vier Staaten der Bodensee- Region (Schweiz, Österreich, Deutschland und Liechtenstein) gleichermaßen geregelt, einschließlich der Ärzte, Krankenpfleger, Architekten und sogar Schornsteinfeger, Förster und Skilehrer. Diese Beschäftigungen werden im Einklang mit der Europäischen Richtlinie 2005/36 EG zur Anerkennung der Berufsqualifizierungen reglementiert und anerkannt. Hinsichtlich anderer Berufsqualifikationen können sich Probleme ergeben, nicht nur aufgrund der unterschiedlichen Verfügungen zwischen den Staaten, sondern auch aufgrund der kantonalen Gesetze in der Schweiz. (Eures Bodensee 2012).

## 5.9 Austria – Slovenia

### Besteuerung

Das Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Republik Slowenien zur Vermeidung der Doppelbesteuerung auf dem Gebiete der Steuern vom Einkommen und vom Vermögen sieht keinerlei spezifische Verfügung für Grenzgänger vor. Demzufolge können Fälle von Doppelbesteuerung zwischen diesen beiden Ländern nicht ausgeschlossen werden.

### Verschiedenes

Obwohl im Allgemeinen, aufgrund einer geringen Kenntnis der slowenischen Sprache, geringerer Löhne und höherer Steuersätze in Slowenien, die Pendlermobilität zwischen Österreich und Slowenien nicht angeregt wird, so scheinen bedeutende Pendlerströme in der entgegengesetzten Richtung vor allem durch Probleme bei der Anerkennung der Berufsqualifizierungen behindert zu werden (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft . 2009b). Bis zum 30. April 2011 waren außerdem noch Restriktionen für slowenische Arbeitnehmer in Kraft.

.

## 6. Ergebnisse aus anderen Untersuchungen

Ausgehend von anderen, zu diesem Thema verfügbaren Studien und insbesondere auf den Wissenschaftlichen Bericht über die Mobilität der Grenzgänger innerhalb der EU-27/EEA/EFTA-Länder (MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. 2009a) Bezug nehmend, fügen wir in dieser Sektion eine Tabelle ein, die die bedeutendsten Hindernisse im Rahmen der Beschäftigungsmobilität aufgezeigt. Es muss darauf hingewiesen werden, dass diese Faktoren Hindernisse in der Mobilität *aller* europäischen Migrantenarbeiter darstellen und sich nicht spezifisch auf die Mobilität der Grenzgänger beziehen.

Die Hindernisse wurden unter Verwendung einer Bewertung von 1 (geringes Hindernis) bis 5 (großes Hindernis) definiert. Die Experten hatten auch die Möglichkeit Erklärungen anfügen. Im Sinne des Autors erachten wir ein Hindernis als von ‚mittlerer Bedeutung‘ wenn der Durchschnitt bei 2.26 und 3 liegt und von ‚großer Bedeutung‘ wenn der Durchschnitt über 3 liegt. Aufgrund der im genannten Dokument verwendeten Tabelle und der Verfügbarkeit entsprechender Daten, können wir nur annähernd genaue Durchschnittswerte angeben.

Leider bietet das Dokument nicht alle Indikatoren hinsichtlich der Auswirkung der Variablen in den verschiedenen Pendlerrichtungen (also z.B. von Land A und Land B und von Land B zu Land A separat).

**Tabelle 5 – Hindernisse in der Mobilität**

Hindernisse in der Mobilität	ITA-	FR-	SLO-	ITA-	ITA-SLO	FR-	EU
Sprache	2.4	2.5	2.9	2.5	3.3	4.5	3.03
Mangelhafte Information	2.8	2.3	2.8	4.6	3.0	3.3	3.01
Steuersysteme	2.0	2.8	4.2	2.6	3.3	2.9	2.83
Infrastrukturen	2.6	2.3	2.0	3.3	2.2	3.3	2.74
Anerkennung der	1.8	2.2	3.2	2.8	2.9	3.2	2.69
Anderes Recht auf	2.4	3.0	2.5	2.8	2.6	3.2	2.58
Arbeitsmarktrestriktionen	1.5	1.8	3.4	1.9	1.8	3.8	2.44
Recht auf Rente	1.3	1.4	1.7	3.0	3.1	1.4	2.40
Mentalität	1.8	1.9	1.7	1.7	3.0	3.3	2.24
Durchschnitt	2.06	2.24	2.71	2.8	2.8	3.21	2.66

Quelle: MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a) und unsere Berechnungen.

\*Diese Daten waren ursprünglich für den Bereich Migration berechnet. Da jedoch keine bedeutenden Unterschiede auszumachen waren, haben wir es vorgezogen die Tabelle zu vereinfachen und den Durchschnitt der beiden Auswertungen anzugeben.

**Tabella 6 – Hindernis-Index (Durchschnittswerte der Hindernisse)**

		TO				
		AUT	CH	F	ITA	SLO
VON	AUT	-			3.06	1.67
	CH		-		2.11	
	F		2.24	-	3.41	
	ITA	2.53	2.00	2.76	-	2.76
	SLO	2.91			3.25	-

Quelle: MKW Wirtschaftsforschung & Empirica Kft. (2009a)

Obwohl einige Daten fehlen, lässt sich sehr klar erkennen, dass Italien im Durchschnitt grössere Hindernisse aufweist als die anderen, hier betrachteten Länder, während Slowenien und Schweiz die am einfachsten zugänglichen scheinen. Wie wir später noch erklären werden, haben die Unterlagen zur Ausarbeitung dieses Dokuments das Bestehen verschiedener Hindernisse hervorgehoben für Personen, die Grenzgänger nach der Schweiz sind. Nicht desto trotz bleiben schweizerische Löhne und Arbeitsbedingungen immer noch sehr attraktiv.

## Empfehlungen

Aus der bisher geschilderten Untersuchung geht eindeutig die Notwendigkeit hervor der grenzüberschreitenden Beschäftigung mehr Aufmerksamkeit zu widmen, um Lösungen zur Überwindung der Hindernisse, die die Grenzgänger täglich bewältigen müssen, auszumachen.

Zweck dieses dritten Teils ist es, eine Liste von Empfehlungen vorzulegen, die an die Regierungen der jeweiligen Länder gerichtet sind und - sofern sie umgesetzt werden - eine Verbesserung der grenzüberschreitenden Beschäftigung ermöglichen. Im Sinne eines umfassenden Ansatzes formuliert, befassen sich die Empfehlungen mit den vier spezifischen Makroproblemen der grenzüberschreitenden Beschäftigung, und zwar in Reihenfolge: Sozialversicherung, Besteuerung, Arbeitsrecht und Rechtsvorschriften hinsichtlich Einreise und Aufenthalt von Ausländern auf nationalem Boden.

Diesen vier Grundthemen musste jedoch eine Empfehlung vorausgestellt werden, die wir als *methodologisch* bezeichnen könnten. Diese der Methodologie gewidmete Voraussetzung verweist auf die Bedeutung eines quantitativen und qualitativen Monitoring dieser Sparte der europäischen Arbeitnehmer. Die systematische Gewinnung verlässlicher Daten würde es ermöglichen zu einem umfassenden und aktualisierten Verständnis des Phänomens zu gelangen, sowie dessen Entwicklung im Lauf der Zeit zu überprüfen und die Faktoren auszumachen, die dessen Veränderung bedingen. Diese Daten könnten des Weiteren einen Bezugswert darstellen, der eine Messung der Integration des internationalen Arbeitsmarktes in den europäischen Grenzgebieten ermöglicht. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer ist ein Grundprinzip innerhalb der Europäischen Union und der Austausch von Arbeitskräften in den Grenzgebieten kann ein nützliches Instrument zur Messung und Überprüfung von dessen Potenzial und Grenzen sein.

Was die Empfehlungen hinsichtlich der *Sozialversicherung* anbelangt wird darauf verwiesen, dass die meisten Hindernisse durch die Tatsache entstehen, dass deren Leistung der Wohnortklausel unterliegt. Obwohl Artikel 7 der Verordnung 883/2004 hinsichtlich der Wohnortklausel besagt, dass *„sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist, dürfen Geldleistungen, die nach den Rechtsvorschriften eines oder mehrerer Mitgliedstaaten oder nach dieser Verordnung zu zahlen sind, nicht aufgrund der Tatsache gekürzt, geändert, zum Ruhen gebracht, entzogen oder beschlagnahmt werden, dass der Berechtigte oder seine Familienangehörigen in einem anderen als dem Mitgliedsstaat wohnt bzw. wohnen, in dem der zur Zahlung verpflichtete Träger seinen Sitz hat“*, bestehen auch weiterhin Fälle, in denen diese Verfügung von den zuständigen Institutionen missachtet wird, was dann de facto zu einer Diskriminierung der Grenzgänger führt, die ja *per definitionem* nicht im Beschäftigungsland ansässig sind. Auf allen Ebenen der Sozialversicherung sollte der Abschaffung der Wohnortklausel große Aufmerksamkeit gewidmet werden. Es ist hier angebracht daran zu erinnern, dass die für die Erbringung von Leistungen und Diensten verantwortlichen Institutionen sehr unterschiedlich geartet sein können und auf verschiedenen territorialen Regierungsebenen vielschichtig anwesend sind: Gemeinden oder Kreise, Regionen und Länder sowie weitere Zwischeninstitutionen, wie Provinzen, Departements usw. Auf dieses Thema beziehen sich die Empfehlungen 1 und 2.

Die Einhaltung des Gleichbehandlungsprinzips und insbesondere, hinsichtlich der Grenzgänger, die Abschaffung der Wohnortklausel, sind grundlegende Elemente, auch was das *Arbeitsrecht* anbelangt, das in dieser Untersuchung vor allen Dingen auf die Grenzgänger bezogen betrachtet wird, also EU-Bürger, die als solche in einigen nicht zur EU gehörenden Ländern angestellt sind (siehe zum Beispiel den Fall Republik San Marino). Zu diesem Thema beachte man Empfehlung 9.

Die vor allem regional bedeutende Prägung der grenzüberschreitenden Beschäftigung führt dazu, dass bei nationalen Debatten dieses Phänomen häufig nur am Rande besprochen wird, was - wie wir gesehen haben - zu rechtlicher Unbestimmtheit führt. Dies ist vor allem im Bereich der *Besteuerung* zu beobachten, in der keinerlei Koordinierung auf europäischer Ebene besteht. Zur Überwindung dieser Unbestimmtheit sollten die jeweiligen nationalen Regierungen ihre internen Steuergesetze mit einer klaren und eigenständigen Definition des Grenzgängers vervollständigen. Zu diesem Thema beachte man die Empfehlung 8.

Außerdem sollte eine Definition von Grenzgänger auch im Rahmen eines jeden bilateralen Abkommens zur Vermeidung der Doppelbesteuerung enthalten sein, das von Ländern in denen grenzüberschreitende Beschäftigung stattfinden kann, unterzeichnet wird, so dass diese Arbeitnehmer vor jeder Form der Diskriminierung in Sachen Besteuerung geschützt und gleichzeitig auf politischer Ebene anerkannt werden. Schließlich sollten die Abkommen auch ein objektives Kriterium zur Definition des Grenzgängers beinhalten, das dessen empirische Realität widerspiegelt. Es darf nicht vergessen werden, dass auch die Unklarheit in der Besteuerung eine Einschränkung der interregionalen europäischen Mobilität darstellt. Zu diesem Punkt beachte man die Empfehlungen 3 bis 7.

Was die *Rechtsvorschriften zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern auf nationalem Boden* anbelangt, so darf das Nichtvorhandensein eines Wohnsitzes des Ausländers im jeweiligen Staat nicht zum Hindernis werden, das die Ausübung legaler Arbeit unmöglich macht, da diese Bedingung im Widerspruch zur Besonderheit der Grenzgänger steht. Man beachte diesbezüglich Empfehlung 10.

Politisch gesehen ist eine klar definierte Identität das grundlegende Element von dem man ausgehen sollte, damit diese Sparte mobiler Arbeitnehmer eine Anerkennung ihrer Probleme und ihrer Besonderheiten erlangt und somit ein Publikum wird mit dem man konstruktiv und vorteilhaft einen Dialog aufbauen kann.

Es folgen die Empfehlungen

**DEN REGIERUNGEN DER EUROPÄISCHEN UNION (ODER DER LÄNDER DIE ABKOMMEN ZUR FREIZÜGIGKEIT MIT DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEREN MITGLIEDSLÄNDERN UNTERZEICHNET HABEN) VORZULEGENDE EMPFEHLUNGEN ZUR REGLEMENTIERUNG DER GRENZÜBERSCHREITENDEN BESCHÄFTIGUNG DER GRENZGÄNGER UND ZUR GEWÄHRLEISTUNG DER UNBEDINGTEN ACHTUNG DES NICHT-DISKRIMINIERUNGSPRINZIPS**

## Überwachung des Phänomens

Angesichts des derzeitigen Mangels an verlässlichen statistischen Daten, ein systematisches Sammeln und Auswerten von Daten zum Phänomen durchführen, aufbauend auf einem auf europäischer Ebene standardisierten Erhebungsmodell.

## Sozialversicherung

1. Gemäß der Vorgaben des Europarechts soll das Prinzip zur vollen Anwendung kommen demnach Grenzgänger durch die Sozialversicherung des Beschäftigungslandes und nicht des Wohnlandes versichert werden. Dies gilt auch für die auf nationaler Ebene vorgesehenen Leistungen, die nicht ausdrücklich in der Verordnung (EG) Nr 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004, hinsichtlich der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme, angesprochen werden und die doch durch die Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer Nr. 492/2011) anerkannt werden;
2. es muss gewährleistet werden, dass die unter *sub* 1 angeführten Elemente nicht nur von den Regierungen und nationalen Institutionen berücksichtigt werden, sondern auch von allen Behörden und Institutionen territorialer Zwischenebenen (also regional, auf Gemeindeebene usw.), die befugt sind Sozialleistungen zu erbringen;

## Direkte Besteuerung

3. auf bilateraler Ebene sollten internationale Abkommen unterzeichnet werden, wenigstens mit den Regierungen der angrenzenden Länder, aus und nach denen grenzüberschreitende Beschäftigung möglich ist; Abkommen, die auch gemeinsame Verfügungen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung von Erwerbseinkünften und Vermögen enthalten (zum Beispiel die OECD- und UN-Konventionen zur Vermeidung der Doppelbesteuerung als Vorlage verwendend);
4. in die Artikel der unter *sub* 3 angesprochenen Abkommen zur Reglementierung der Erwerbseinkünfte aus dem Angestelltenverhältnis sollte ein Absatz eingefügt werden, der spezifisch den Grenzgängern gewidmet ist, wobei von Letzteren auch eine spezifische, rechtliche Definition zu geben ist und demzufolge die Anerkennung auf politischer Ebene;
5. in Bezug auf die in *sub* 4 angesprochenen Elemente sollte ein objektives Kriterium zur Definition der Grenzgänger ausgemacht werden, das deren empirische Realität widerspiegelt. Sollte dieses Kriterium in der Definition eines bestimmten Gebietes des/der jeweiligen Landes/Länder bestehen, so sollte dieses Gebiet das Areal, aus und nach dem sich die Grenzgänger bewegen, getreu widerspiegeln;
6. es sollte bestimmt werden, dass die Steuereinnahmen aus den Erwerbseinkünften der Grenzgänger im Angestelltenverhältnis wenigstens teilweise dem Wohnsitzland Letzterer zukommen;
7. unabhängig davon welche Entscheidung im Rahmen von *sub* 6 getroffen werden sollte, sollte auf jeden Fall festgelegt werden, dass die Grenzgänger sich, hinsichtlich ihrer

Einkünfte aus dem Angestelltenverhältnis, nur an jeweils eine einzige Steuerbehörde, sei es des Beschäftigungslandes wie des Wohnsitzlandes, zu wenden brauchen;

8. im Falle der Nichtunterzeichnung internationaler Abkommen im Sinne von *sub 3*, sollte mindestens dafür gesorgt werden, dass Regierungen, in deren Land grenzüberschreitende Beschäftigung besteht, für die Einfügung in die nationalen Steuergesetze einer spezifischen Vorschrift für Grenzgänger sorgen, durch die deren rechtliche Definition und Besonderheit im Rahmen der Besteuerung von Erwerbseinkommen anerkannt wird;

#### Arbeitsrecht

9. es ist zu gewährleisten, dass das Nichtansässigkeit der Grenzgänger im Beschäftigungsland nicht als Vorwand verwendet wird um ihnen die volle Gleichbehandlung und ebenso die Anwendung des "*lex labor loci*" abzuerkennen;

#### Rechtsvorschriften zur Einreise und zum Aufenthalt von Ausländern auf nationalem Boden

10. es ist sicherzustellen, dass für ausländische Arbeitnehmer das Nichtvorhandensein eines Aufenthaltsortes im Beschäftigungsland nicht zum Hindernis bei der Ausübung grenzüberschreitender Beschäftigung wird.