

15.11.93**Empfehlungen**Fz - AS**der Ausschüsse**zu **Punkt** der 663. Sitzung des Bundesrates am 26. November 1993

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Entlastung von
Grenzpendlern und anderen beschränkt steuerpflichtigen
natürlichen Personen

(Grenzpendlergesetz)

A

Der federführende Finanzausschuß

empfiehlt dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des
Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Bemühungen, Härten bei der
Besteuerung von Grenzpendlern und anderen beschränkt steuerpflich-
tigen Personen abzubauen.

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Neuregelungen führen jedoch zu
einer erheblichen Verkomplizierung des Steuerrechts.

Dies gilt insbesondere für die nunmehr auch bei der Besteuerung
von beschränkt steuerpflichtigen Personen zu erfassenden Auslands-
einkünfte. Dies bewirkt neben Problemen bei der Sachverhaltser-
mittlung, die sich u.U. auch auf Einkünfte aus Drittstaaten er-
strecken muß, auch Probleme, die sich aus der Verpflichtung er-
geben, diese Einkünfte nach inländischem Steuerrecht zu ermitteln.

Die Bundesregierung wird gebeten, den Gesetzentwurf unter diesem
Gesichtspunkt erneut zu prüfen und Vorschläge zu entwerfen, die
auch den Aspekt der verwaltungsmäßigen Umsetzbarkeit der Neurege-
lungen berücksichtigen.

16. NOV. 1993
Ausgeliefert am

(noch Ziff. 1)

Begründung:

Die Neuregelung verknüpft Merkmale der unbeschränkten Steuerpflicht (sog. Welteinkommensprinzip) mit Merkmalen der bisherigen beschränkten Steuerpflicht (Objektsteuercharakter, Abgeltungswirkung des Steuerabzugs, keine Einbeziehung von Auslandseinkünften).

Für die in Artikel 1 Nr. 4 des Gesetzentwurfs (§ 50 Abs. 4 EStG-E) vorgesehenen Vergünstigungen für einen bestimmten Kreis von beschränkt steuerpflichtigen Personen ist es u.a. erforderlich zu prüfen, ob die insgesamt erzielten Einkünfte zu mindestens 90 % der inländischen Besteuerung unterliegen. Dazu müssen die gesamten Einkünfte des Steuerpflichtigen, also auch die im Wohnsitzstaat und in Drittstaaten erzielten Einkünfte, ermittelt werden. Die Ermittlung dieser Einkünfte muß nach deutschem Steuerrecht erfolgen.

Dies bedeutet gegenüber der bisherigen Besteuerung von beschränkt Steuerpflichtigen, bei der die im Ausland erzielten Einkünfte ohne Bedeutung waren, einen erheblich größeren Ermittlungsaufwand. Diese Ermittlung muß ggf. bereits im Lohnsteuerermäßigungsverfahren erfolgen (§ 39 d Abs. 2 Nr. 2 EStG-E).

Liegen die Voraussetzungen des § 50 Abs. 4 EStG-E vor, sind einerseits bestimmte Entlastungen (z.B. Abzug von Unterhaltsaufwendungen für den im Ausland lebenden Ehegatten) zu gewähren, andererseits sind die im Ausland erzielten Einkünfte im Wege des Progressionsvorbehalts zu erfassen. Dieser Progressionsvorbehalt unterscheidet sich von dem für unbeschränkt Steuerpflichtige geltenden dadurch, daß ein negativer Progressionsvorbehalt ausgeschlossen ist (§ 32 b Abs. 1 Nr. 2 EStG-E). Bisher war bei der Besteuerung von beschränkt Steuerpflichtigen ein Progressionsvorbehalt nicht vorgesehen.

Darüberhinaus ist bei der Veranlagung eines unter § 50 Abs. 4 EStG-E fallenden Steuerpflichtigen zu beachten, daß Einkünfte, die zwar im Inland erzielt wurden, aber nach einem Doppelbesteuerungsabkommen nur eingeschränkt besteuert werden dürfen (z.B. begrenzter Kapitalertragsteuerabzug), nicht bei der Veranlagung angesetzt werden (damit entfällt auch die Anrechnung der Steuerabzugsbeträge - KapEst, KSt -), jedoch im Wege des Progressionsvorbehalts erfaßt werden (§ 50 Abs. 5 Nr. 3 Satz 2 EStG-E).

Für Fälle, in denen infolge Verlegung des Wohnsitzes ein Steuerpflichtiger innerhalb eines Kalenderjahrs sowohl unbeschränkt als auch beschränkt steuerpflichtig ist, wird in § 50 Abs. 4 Satz 8 EStG-E festgelegt, daß er für das gesamte Kalenderjahr als unbeschränkt einkommensteuerpflichtig gilt.

Dies hat zur Folge, daß auch für den Zeitraum, in dem der Steuerpflichtige seinen Wohnsitz im Ausland hat, sämtliche Auslandseinkünfte, also nicht nur die aus seinem Wohnsitzstaat, nach deutschem Steuerrecht zu ermitteln sind, weil sie für Zwecke des Progressionsvorbehalts angesetzt werden müssen.

2. Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen,

1. wie sich die Grenzgängerproblematik im Verhältnis zu den osteuropäischen Nachbarstaaten darstellt,
2. ob in der Grenzgängerproblematik größere Unterschiede zwischen den osteuropäischen und den westeuropäischen Nachbarstaaten bestehen,
3. ob für den Fall, daß größere Unterschiede bestehen, an der umfassenden Neuordnung der Grenzgängerbesteuerung i. S. des Gesetzentwurfs festgehalten wird.

Begründung

Der dem Gesetzentwurf zugrunde gelegte Bericht des Bundesministers der Finanzen vom 13. Februar 1990 über die Behandlung der verschiedenen Gruppen von Grenzgängern und anderen Grenzlandbewohnern bei der Einkommensteuer/Lohnsteuer (Grenzgängerbericht) behandelt - der damaligen Rechtslage entsprechend - im wesentlichen die Grenzgängerproblematik im Verhältnis zu den westeuropäischen Nachbarstaaten.

Seitdem haben sich die politischen Verhältnisse grundlegend geändert.

Aus heutiger Sicht ist daher der Grenzgängerbericht 1990 als Entscheidungsgrundlage für ein umfassendes Grenzpendlergesetz unvollständig. Jegliche Ausführungen zur Grenzgängerproblematik Deutschland-Polen bzw. Deutschland-Tschechische Republik (als Nachfolgestaat der CSFR) fehlen.

Es steht zu befürchten, daß die Zahl der unter die Grenzpendlerregelungen fallenden beschränkt Steuerpflichtigen weit höher ist als bisher (ca. 30.000 Einpendler ohne Polen, CR) angenommen. So können auch Werkvertragsarbeitnehmer aufgrund bilateraler Regierungsabkommen, z.B. mit Polen, CR, Rumänien (Stand März 1993: rd. 86.000 Personen, davon 66.000 im Baugewerbe) oder Saisonarbeitnehmer aus osteuropäischen Staaten (in 1992 rd. 212.000) unter die Grenzpendlerregelungen fallen. Hier sind zusätzliche Haushaltsrisiken (Steuermindereinnahmen) angesiedelt, die z. Zt. (s.o.) nicht quantifiziert werden können.

3. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchst.b

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob der Sonderfreibetrag nach § 50 Abs. 3 Satz 1 EStG in Höhe von 864 DM noch gerechtfertigt ist.

Begründung:

Der Sonderfreibetrag hat wegen der allgemeinen Tarifsenkung im Steuerreformgesetz 1990 seine Bedeutung verloren. Seine Abschaffung dient der Steuerbereinigung und Steuervereinfachung.

4. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchst.c

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Sonderform der beschränkten Steuerpflicht nach § 50 Abs. 4 EStG generell von einer absoluten Einkunftsgrenze abhängig gemacht werden sollte.

Begründung:

Nach dem Gesetzentwurf sollen beschränkt Steuerpflichtige weitgehend wie unbeschränkt Steuerpflichtige entlastet werden,

- deren Summe der Einkünfte im Kalenderjahr mindestens zu 90 v.H. der deutschen Einkommensteuer unterliegt

oder

- deren nicht der deutschen Einkommensteuer unterliegenden Einkünfte nicht mehr als 12 000 DM betragen.

(noch Ziff. 4)

Der Gesetzentwurf unterstellt mit der zweiten Alternative, daß ausländische Einkünfte von mehr als 12 000 DM zu einer personen- und familienbezogenen Entlastung im Wohnsitzstaat führen.

Bei Beibehaltung der relativen Grenze (erste Alternative) ergäbe sich bei hohen Einkünften eine Entlastung sowohl im Wohnsitzstaat als auch in der Bundesrepublik.

Beispiel: Einkünfte insgesamt 200 000 DM, davon 20 000 DM (10 v.H.) im Wohnsitzstaat.

Die relative Grenze sollte daher zugunsten einer absoluten Grenze entfallen.

5. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchst. d

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in den Fällen des § 50 Abs. 4 EStG in der Entwurfsfassung die Anrechnung von Steuerabzugsbeträgen gewährt werden kann.

Begründung:

Nach § 50 Abs. 5 Satz 3, letzter Satz EStG werden im Inland erzielte Einkünfte, die aber nach einem Doppelbesteuerungsabkommen (DBA) nur beschränkt besteuert werden dürfen (s. § 50 Abs. 4 Satz 4 EStG), nur im Wege des Progressionsvorbehalts berücksichtigt. Damit ist den beschränkt Steuerpflichtigen, die unter die Regelung des § 50 Abs. 4 EStG fallen, die Anrechnung von Kapitalertrag- und Körperschaftsteuerbeträgen regelmäßig verwehrt, wenn mit ihrem Wohnsitzstaat ein DBA besteht. Damit geht in diesen Fällen die Gewährung des Sparerfreibetrags ins Leere. Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zu der mit dem Gesetzentwurf verbundenen Zielsetzung, eine Annäherung der Besteuerung von unbeschränkt und beschränkt Steuerpflichtigen zumindest teilweise zu erreichen.

Im übrigen ergeben sich Nachteile für Steuerpflichtige aus Staaten, mit denen ein DBA besteht, gegenüber den Steuerpflichtigen, die aus Nicht-DBA-Staaten stammen, da bei letzteren die Einkünfte aus Kapitalvermögen in die Veranlagung nach § 50 Abs. 4 i.V.m. Abs. 5 EStG einbezogen und die Steuerabzugsbeträge angerechnet werden.

B

6. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik

empfiehlt dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.