

Gesetzesantrag

des Landes Hessen

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für ausländische Spitzenarbeitskräfte in Deutschland

A. Problem und Ziel

- Die deutsche Volkswirtschaft benötigt in vielen Bereichen hochqualifizierte ausländische Fach- und Führungskräfte.
- Das Ausland gewährt für diesen Personenkreis vielfältige Steuervergünstigungen.
- Deutschlands Steuerrecht kannte bis 1989 ebenfalls begrenzte Steuererleichterungen für ausländische Fach- und Führungskräfte.
- Die hohe deutsche Steuerbelastung hemmt den Einsatz ausländischer Führungs- und Spitzenfachkräfte.
- Deshalb: Verbesserung der steuerlichen Bedingungen für personellen „Know-how-Transfer“ nach Deutschland.

B. Lösung

Dem Konkurrenzdruck aus dem Ausland bei der Ansiedlung international mobiler Spitzenarbeitskräfte sollte Deutschland mit einer Doppelstrategie begegnen:

1. Ausländischen Spitzenarbeitskräften wird die Alternative eröffnet, ihren Bruttoarbeitslohn nach dem Zuzug aus dem Ausland mit einer proportionalen Pauschalsteuer von 35 v.H. zu versteuern. Diese Pauschalsteuer gilt für insgesamt drei Veranlagungszeiträume; Abzüge für Werbungskosten, Sonderausgaben etc. sind nicht möglich.

Ein Arbeitnehmer profitiert von der Option für die Pauschalversteuerung, wenn sein Bruttoarbeitslohn ca. 77.000 € / 151.000 € (Tarif 2004, alleinstehend / verheiratet) übersteigt. Bei den in diesem Bereich üblichen „Nettolohnvereinbarungen“ liegt die „Günstigergrenze“ bei einem Nettolohn von ca. 50.000 € / 98.000 €.

2. Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich auf EU- und OECD-Ebene für eine Harmonisierung der Steuervorschriften für international mobile Arbeitskräfte einzusetzen. Sobald eine internationale Angleichung der Besteuerungsmodalitäten erreicht ist, wird die „Sonderpauschalierung“ in Deutschland obsolet (⇒ Entschließung des Bundesrats). Die Sonderregelung ist deshalb auf drei Jahre befristet und gilt letztmals für die im Jahr 2006 zuziehenden Arbeitnehmer.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Die Pauschalierung der Lohnsteuer bei Zuzug aus dem Ausland wird voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen für die Gebietskörperschaften haben:

Die Pauschalierung zielt darauf ab, dass sich mehr internationale Fach- und Führungskräfte in Deutschland ansiedeln. Heute wohnen diese Beschäftigten vielfach im Ausland, um den deutschen Markt ausschließlich als „Fernpendler“ zu bedienen. Top-Manager, die ihren Wohnsitz wegen der Pauschalierung nach Deutschland verlegen, erhöhen das Steueraufkommen. Diese höheren Steuereinnahmen dürften die Mindereinnahmen aus der Pauschalierung ausgleichen.

2. Vollzugsaufwand

Der Vollzugsaufwand ist nicht bezifferbar. Es ist davon auszugehen, dass die administrativen Erleichterungen durch die Pauschalierung (Wegfall des Veranlagungsverfahrens, kein Abzug von Werbungskosten, Sonderausgaben etc.) die Belastungen durch das Bescheinigungsverfahren weitaus übersteigen.

E. Sonstige Kosten

Keine

28.08.03

Gesetzesantrag
des Landes Hessen

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen
Rahmenbedingungen für ausländische Spitzenarbeitskräfte in
Deutschland**

Der Hessische Ministerpräsident

Wiesbaden, den 26. August 2003

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Prof. Dr. Wolfgang Böhmer

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Hessische Landesregierung hat beschlossen, dem Bundesrat den anliegenden

**Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der steuerlichen
Rahmenbedingungen für ausländische Spitzenarbeitskräfte in
Deutschland**

sowie den mit dem Gesetzentwurf zusammenhängenden Entschließungsantrag

**Entschließung des Bundesrates - Steuerdumping bei international
mobilen Spitzenarbeitskräften bekämpfen - Steuerrechtsangleichung
auf EU- und OECD-Ebene vorantreiben *)**

mit dem Antrag zuzuleiten, die Einbringung des Gesetzentwurfs beim Deutschen Bundestag gemäß Art. 76 Abs. 1 des Grundgesetzes zu beschließen und die Entschließung zu fassen.

*) siehe Drucksache 614/03

Ich bitte Sie, die Vorlagen gemäß § 36 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates in die Tagesordnung der Bundesratssitzung am 26. September 2003 aufzunehmen und sie anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Roland Koch

**Entwurf eines Gesetzes
zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für
ausländische Spitzenarbeitskräfte in Deutschland
Vom**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrats das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4210, 2003 I S. 179), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 16. Mai 2003 (BGBl. I S. 660), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 40b wird folgender § 40c eingefügt:

„§ 40c Pauschalierung der Lohnsteuer bei Zuzug aus dem Ausland

(1) Der Arbeitgeber hat die Lohnsteuer eines Arbeitnehmers mit einem Pauschsteuersatz von 35 vom Hundert des Arbeitslohns zu erheben, wenn der Arbeitnehmer

1. durch Zuzug aus dem Ausland im Veranlagungszeitraum oder den beiden vorangegangenen Veranlagungszeiträumen erstmals unbeschränkt steuerpflichtig wird,
2. die Pauschalierung im Jahr des Zuzugs unwiderruflich für das Jahr des Zuzugs und die beiden folgenden Kalenderjahre beantragt und
3. eine Bescheinigung des Finanzamts vorlegt, dass die Voraussetzungen nach den Nummern 1 und 2 vorliegen.

(2) § 40 Abs. 3 Satz 3 und 4 ist anzuwenden.“

2. In § 41b Abs. 1 Satz 2 wird in Nummer 8 nach dem Wort „Beiträge“ ein Komma und nach Nummer 8 folgende Nummer 9 angefügt:

„9. die nach § 40c pauschalbesteuerten Arbeitslöhne und die einbehaltene Lohnsteuer“

3. In § 52 wird nach dem Abs. 52b folgender Abs. 52c eingefügt:

„(52c) § 40c ist für Arbeitnehmer anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 2003 und vor dem 1. Januar 2007 durch Zuzug aus dem Ausland unbeschränkt steuerpflichtig werden.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2004 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Steuerliche Rahmenbedingungen für ausländische Spitzenkräfte in Deutschland verbessern

- Hohe deutsche Steuerbelastung hemmt den Einsatz ausländischer Führungskräfte

Die zunehmende internationale Mobilität der Arbeitskräfte ist eine Folge der Globalisierung. Deutschland als ein Land ohne bedeutende natürliche Ressourcen muss ein besonderes volkswirtschaftliches Interesse haben, „Spitzen-Know-how“ in Deutschland zu halten und neu zu rekrutieren. Auf diese Anforderungen muss sich auch das Steuerrecht einstellen. Führungs-, Spitzenfachkräfte und Wissenschaftler müssen in Deutschland attraktive Arbeits- und Besteuerungsbedingungen vorfinden.

Ein gravierendes Problem im internationalen Standortwettbewerb stellt die hohe Steuerbelastung ausländischer Spitzenkräfte dar, die zu Unternehmen nach Deutschland entsandt werden. Die Grenzbelastung beläuft sich heute in Deutschland auf 51,2 % und ab dem Jahr 2005 auf 44,3 % (Einkommensteuer einschließlich Solidaritätszuschlag).

- Standortkonkurrenten gewähren Steuervergünstigungen

Viele Unternehmen - nicht zuletzt auch im Kreditgewerbe - verlegen Geschäftsbereiche aus Deutschland ins Ausland. Einer der Gründe ist die generell niedrigere Steuerbelastung oder aber spezielle Steuerprivilegien, die der dortige Fiskus ausländischen Spitzenarbeitskräften gewährt.

Großbritannien beispielsweise besteuert - bei einem allgemein niedrigen Spitzensteuersatz von 40 % - aus dem Ausland kommende Arbeitskräfte nach seinen steuerlichen Ansässigkeitsvorschriften vielfach nicht nach dem „Welteinkommensprinzip“. Damit bleiben etwa im Ausland erzielte Kapitaleinkünfte gänzlich steuerfrei, da abkommensrechtlich häufig auch dem „Heimatstaat“ kein Besteuerungsrecht zusteht.

Die Niederlande wiederum sehen (unter bestimmten Voraussetzungen) einen steuerlichen Freibetrag von 30 % des Grundgehalts für ins Inland entsandte oder angeworbene Arbeitnehmer vor. Der Freibetrag ist fristgebunden (maximal 10 Jahre) und eröffnet zugleich den Weg zu weiteren Steuervergünstigungen (Abzugsfähigkeit der Schulgelder internationaler Schulen, Steuerfreiheit bei im Ausland angelegten Kapitalanlagen).

Diese und ähnliche Steuervergünstigungen sind international üblich.

- Deutschlands Steuerrecht kannte bis 1989 ebenfalls begrenzte Steuererleichterungen für ausländische Fach- und Führungskräfte

Das heutige Steuerrecht in Deutschland kennt - anders als die Rechtslage bis 1989 - keine Möglichkeit, per Steuervergünstigung oder Pauschalierung den vorübergehenden oder dauerhaften Zuzug von Spitzenarbeitskräften nach Deutschland zu fördern. Diese Möglichkeit gibt es nur noch bei beschränkt Steuerpflichtigen, d.h. bei Personen, die ihren Lebensmittelpunkt im Ausland behalten und nur vorübergehend in Deutschland arbeiten (§ 50 Abs. 7 Einkommensteuergesetz < EStG >). Sobald ein Arbeitnehmer jedoch seinen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nach Deutschland verlegt, unterliegt er der vollen deutschen Besteuerung.

Bis 1989 konnten die Finanzbehörden bis zur Dauer von 10 Jahren seit dem Zuzug eine niedrigere pauschalierte Besteuerung anstelle der Regelbesteuerung anwenden (§ 31 EStG), wenn es aus volkswirtschaftlichen Gründen geboten erschien. Es handelte sich hierbei um Einzelfallregelungen, die bei allen Beteiligten einen unverhältnismäßigen Aufwand verursachten; der deutsche Fiskus hatte jedoch immerhin ein Instrument verfügbar, um ausländischen Spitzenkräften flexibel vorübergehende Steuererleichterungen zu bieten.

Heute gibt es keine steuergesetzlichen Möglichkeiten mehr, Fach- oder Führungskräften zeitlich begrenzte Steuererleichterungen zu verschaffen, sobald sie ihren Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nach Deutschland verlegt haben und damit unbeschränkt einkommensteuerpflichtig geworden sind.

- Gründe für einen steuerlichen „Sonderweg“

Hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte haben für die deutsche Volkswirtschaft in vielen Bereichen eine existentielle Bedeutung, weil Fach- und Führungskräfte - ungeachtet der hohen Arbeitslosigkeit - fehlen. Spitzen-Know-how lässt sich nur dann in Deutschland halten und rekrutieren, wenn auch das entsprechende „Spitzen-Personal“ vor Ort ist.

Aber auch aus finanzieller Sicht ist es vorteilhaft, das Interesse von Führungs-, Spitzenfachkräften und Wissenschaftlern an einem Wohn- und Arbeitsplatz in Deutschland zu fördern. Denn dieser Personenkreis hält sich zumeist nur wenige Jahre in Deutschland auf und nimmt daher nur eingeschränkt steuerliche Gestaltungen (wie etwa Verlustverrechnungen aus Immobilienengagements) oder staatliche Transferleistungen (kein Besuch öffentlicher sondern privater Schulen) in Anspruch. Der „Nettoertrag“ ist bei diesen ausländischen Spitzenkräften daher besonders hoch zu veranschlagen.

Der internationale Steuerwettbewerb erforderte es eigentlich, Arbeiten und Investieren in Deutschland generell attraktiver zu machen. Dies gilt generell gleichermaßen für deutsche und für aus dem Ausland kommende Investoren und Arbeitnehmer. Der Einkommensteuerspitzensatz müsste deshalb dauerhaft auf 35 % sinken, die Tarifkurve wäre deutlich abzuflachen. Wegen der hohen finanziellen Belastungen für die öffentlichen Haushalte bieten sich hier jedoch nur mittelfristige Verwirklichungschancen.

Der internationale Wettbewerbsdruck und die außerordentliche Bedeutung ausländischer Spitzenarbeitskräfte für die deutsche Volkswirtschaft erfordern jedoch ein rasches Handeln: Für einen Übergangszeitraum bis zu einer durchgreifenden Steuerreform sind deshalb die Standortbedingungen für diesen speziellen Personenkreis zielgenau durch zeitlich und persönlich eng begrenzte steuerliche Ausnahmenvorschriften zu verbessern:

- Proportionale Pauschalsteuer in Höhe von 35 %

Neue Steuerprivilegien für nur wenige Steuerpflichtige sind prinzipiell nicht wünschenswert. Es ist aber opportun, im Vorgriff auf eine grundlegende Steuerreform mit niedrigen Steuersätzen und dem Wegfall der meisten Ausnahmen ein vorübergehendes Sonderregime zu schaffen. Dieses „Sonderregime“ sollte - entsprechend der Leitidee für eine künftige Steuerreform - auf einer durchgreifenden Pauschalierung bei abgesenktem Steuerniveau aufbauen und solange gelten, bis die einkommensteuerliche Spitzenbelastung deutlich absinkt.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Einkommensteuergesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 40c Einkommensteuergesetz)

Zu Absatz 1

Alternativ zur regulären Besteuerung sollen Arbeitskräfte für die Dauer von drei Veranlagungszeiträumen nach dem Zuzug aus dem Ausland die Möglichkeit haben, ihren Bruttoarbeitslohn mit einer proportionalen Pauschalsteuer von 35 % zu versteuern. Diesem Steuerabzug unterliegen die vollen Einnahmen, d.h. Abzüge für Werbungskosten, Sonderausgaben etc. sind nicht möglich.

Der Steuerpflichtige muss sich im ersten Veranlagungszeitraum (Zuzugsjahr) verbindlich für die folgenden drei Jahre entscheiden, ob er abweichend von der normalen Besteuerung diese Pauschalbesteuerung anwenden möchte. Bei wiederholtem Zuzug in das Inland kommt eine erneute Pauschalierung nach dem besonderen Besteuerungsverfahren grundsätzlich nicht in Betracht. Nach dem dritten Veranlagungszeitraum unterliegt der aus dem Ausland zugezogene Steuerpflichtige automatisch der regulären Besteuerung.

Das Besteuerungsverfahren teilt sich dabei in zwei Abschnitte:

- a) Der Steuerpflichtige stellt einen Antrag auf Pauschalierung bei seinem Wohnsitzfinanzamt. Das Finanzamt prüft die Voraussetzungen und erstellt eine Bescheinigung zur Vorlage beim Arbeitgeber.
- b) Der Arbeitgeber führt den Lohnsteuerabzug pauschal mit 35 % durch.

Im Ergebnis profitiert ein Arbeitnehmer dann von der Option zur Pauschalbesteuerung, wenn sein Bruttoarbeitslohn (soweit er keine zusätzlichen Einkünfte bezieht) ca. 77.000 € / 151.000 € (Tarif 2004; alleinstehend / verheiratet, einschließlich Solidaritätszuschlag) übersteigt. Nach den Tarifentlastungen ab dem Jahr 2005 steigt diese Grenze auf 105.000 € / 205.000 €. Bei einer sogenannten Nettolohnvereinbarung liegt die „Günstigergrenze“ bei einem Nettolohn von ca. 50.000 € / 98.000 € (Tarif 2003; Steuerklasse I / Steuerklasse III). Nach den Tarifentlastungen ab dem Jahr 2005 steigt diese Nettolohnngrenze auf ca. 68.000 € / 132.000 € (Tarif 2005; Steuerklasse I / Steuerklasse III).

Zu Absatz 2

Der pauschal besteuerte Arbeitslohn und die pauschale Lohnsteuer bleiben zwar bei der Veranlagung zur Einkommensteuer außer Ansatz. Im Gegensatz zu den Pauschalierungen nach den §§ 40, 40a und 40b bleibt jedoch der Arbeitnehmer Schuldner der pauschalen Lohnsteuer. Übernimmt der Arbeitgeber gleichwohl die pauschale Lohnsteuer (Nettolohnvereinbarung), hat er eine Bruttolohnberechnung unter Einbeziehung der übernommenen Lohnsteuer durchzuführen.

Zu Nummer 2 (§ 41b Einkommensteuergesetz)

Die nach § 40c pauschalbesteuerten Arbeitslöhne und die einbehaltene Lohnsteuer sind aus Gründen der Plausibilität gesondert auf der Lohnsteuerkarte einzutragen, obgleich sie nicht in die Veranlagung zur Einkommensteuer einzubeziehen sind.

Zu Nummer 3 (§ 52 Einkommensteuergesetz)

Die Vorschrift enthält die erforderliche Anwendungsbestimmung.

Die Pauschalversteuerung des Arbeitslohnes ist befristet und gilt für Arbeitnehmer, die in der Zeit vom 1. Januar 2004 bis zum 31. Dezember 2006 durch Zuzug aus dem Ausland unbeschränkt steuerpflichtig werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.