Bundesrat Drucksache 225/13/87

09.07.87

Antrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

zum

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern

Punkt 3 der 579. Sitzung des Bundesrates am 10. Juli 1987

Der Bundesrat möge beschließen:

Vor Artikel 1:

I. Vor Artikel 1 wird folgendes eingefügt:

"Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes, des Einkommensteuergesetzes und des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und und Ländern

Vom

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

Artikel 1

Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes

Das Zerlegungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 1971 (BGBl. I S. 145), zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes vom 22. Januar 1987 (BGBl. I S. 470), wird wie folgt geändert:

1. § 1 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

1.1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

'Der Anspruch auf die Einkommensteuer oder die Körperschaftsteuer für ein Kalenderjahr steht unmittelbar zu

1. dem Arbeitsstättenland, soweit Lohnsteuer von den Bezügen der Pendler einbehalten wurde, in Höhe von 50 vom Hundert,

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, 5300 Bonn 2
ISSN 0720-2946

2. im übrigen dem Land, in dem der Steuerpflichtige am 10. Oktober dieses Jahres oder an dem in dieses Kalenderjahr fallenden Stichtag der Personenstandsaufnahme seinen Wohnsitz oder den Ort cer Leitung hat.'

1.2 Es weroen die folgenden Sätze 3 und 4 angefügt:

'Als Arbeitsstättenland gilt das Land, in dem sich nach der letzten Eintragung auf der Lohnsteuerkarte der Ort der Arbeitsstätte des Arbeitnehmers befindet. Pendler sind Arbeitnehmer, die nach den Eintragungen auf der Lohnsteuerkarte nicht im Arbeitsstättenland ansässig sind.'

2. § 5 wird wie folgt geändert:

2.1 In Absatz 1 wird nach Satz 1 folgender Satz 2 eingefügt:

'Die von den Bezügen der Pendler einbehaltene Lohnsteuer wird nach Maßgabe des § 1 Abs. 1 Nr. 1 zwischen dem Wohnsitzland und dem Arbeitsstättenland zerlegt.'

Die bisherigen Sätze 2 bis 4 werden Sätze 3 bis 5.

2.2 Absatz 3 Satz 2 erhält folgende Fassung:

'Das Statistische Landesamt des Wohnsitzlandes hat anhand der ihm zugeleiteten Lohnsteuerkarten und maschinellen Datenträgern die Lohnsteuer, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt wurde, und die Lohnsteuer, die von den Bezügen der Pendler einbehalten wurde, zu ermitteln sowie die hiervon auf die einzelnen Einnahmeländer entfallenden Beträge festzustellen. Von der Lohnsteuer, die nicht vom Wohnsitzland vereinnahmt wurde, ist die den Arbeitsstättenländern für Pendler zustehende Lohnsteuer abzuziehen. Die verbleibenden Beträge sind den obersten Finanzbehörden der Einnahmeländer mitzuteilen.'

3. An § 8 wird folgender Absatz 7 angefügt:

'(7) § 1 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2,Sätze 3 und 4 sowie § 5 Abs. 3 Satz 2 in der Fassung des Vierten Gesetzes zur Änderung des Zerlegungsgesetzes (BGBl I S. ...) sind erstmals für den Feststellungszeitraum 1989 anzuwenden.'

Artikel 2

Gesetz zur Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1987 (BGBl. I S. 657), geändert durch das Gesetz zur (BGBL. I S.), wird wie folgt geändert:

1. In § 41 Abs. 1 werden nach Satz 5 folgende Sätze 6 und 7 eingefügt:

   'Im Lohnkonto ist ferner der Ort anzugeben, in dem der Arbeitnehmer vor Beendigung des Dienstverhältnisses oder dem Ende des Kalenderjahres zuletzt seine regelmäßige Arbeitsstätte oder in Ermangelung einer solchen seine tatsächliche Arbeitsstätte hatte. Hatte der Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz auf einem Fahrzeug, so gilt als regelmäßige Arbeitsstätte der Betrieb oder Teilbetrieb des Arbeitgebers, von dem aus der Arbeitnehmer zuletzt seinen Dienst angetreten hat.'

   Die bisherigen Sätze 6 bis 8 werden Sätze 8 bis 10.

2. § 41 b Abs. 1 wird wie folgt geändert:

   2.1 In Satz 2 werden nach Nummer 4 ein Komma und folgende Nummer 5 eingefügt:

   '5. das Land, in dem sich der Ort der Arbeitsstätte (§ 41 Abs. 1 Sätze 6 und 7) befindet,'.

   2.2 Nach Satz 2 wird folgender Satz 3 eingefügt:

   'In die Lohnsteuerbescheinigung sind außerdem aufzunehmen die Anschrift der Betriebsstätte des Arbeitgebers (§ 41 Abs. 2) und das Finanzamt, an das die Lohnsteuer abgeführt worden ist.'

   Die bisherigen Sätze 3 bis 8 werden Sätze 4 bis 8.

3. § 52 wird wie folgt geändert:

   Nach Absatz 26 b wird folgender Absatz 26 c eingefügt:

   '(26 c) § 41 b Abs. 1 Nr. 5 ist erstmals für das Kalenderjahr 1989 anzuwenden.'

   Der bisherige Absatz 26 c wird Absatz 26 d."

II. Artikel 1 und 2 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausglich zwischen Bund und Ländern werden Artikel 3 und 4.

III. Artikel 3 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wird Artikel 5 und erhält folgende Fassung:

"Artikel 5

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 und des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin."

IV. Artikel 4 des Entwurfs eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern wird Artikel 6 und erhält folgende Fassung:

"Artikel 6

Artikel 3 bis 5 dieses Gesetzes treten mit Wirkung vom 1. Januar 1987 in Kraft. Im übrigen tritt das Gesetz am Tage nach seiner Verkündung in Kraft."

Begründung

1. Allgemeines

1.1 Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24.6.1986 ist es sachgerecht, die Andersartigkeit der Stadtstaaten gegenüber den Flächenländern im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Umfang und Höhe dieser Berücksichtigung dürften allerdings vom Gesetzgeber nicht frei gegriffen werden. Sie müßten sich - nach Maßgabe verläßlicher, objektivierbarer Indikatoren - als angemessen erweisen. Als solche kämen etwa in Betracht: Ein schlichter Großstadtvergleich, bei dem die Finanzausstattung von Städten vergleichbarer Größe - unter Einbeziehung der für sie wirksamen staatlichen Sonderleistungen - mit derjenigen der Länder Bremen und Hamburg verglichen werde. Das Gericht verweist u.a. auf die Besonderheit, daß die Länder Bremen und Hamburg Ballungszentren und Hauptstädte ohne Umland seien. Dabei könne auch ein Blick auf die hanseatische Pendlerproblematik geworfen werden, die eine stadtstaatenspezifische Komponente habe. Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber verpflichtet, die Angemessenheit der gegenwärtigen Regelung u.a. anhand der genannten Indikatoren für die stadtstaatliche Besonderheit der Länder Bremen und Hamburg zu überprüfen und ggf. zu korrigieren.

1.2 Der Gesetzentwurf der Bundesregierung wird diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht gerecht. Er verweist lediglich in allgemeiner Form auf das - im Auftrag des Bundesministers der Finanzen - vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung erstellte Gutachten über "Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich" und vertritt die Auffassung, daß die Einwohnerwertung der Stadtstaaten in ihrer bisherigen Höhe angemessen sei.

Dieser Auffassung kann der Bundesrat nicht folgen. Im Ifo-Gutachten werden Bandbreiten für die Höhe der Einwohnerwertung genannt, die sich bei unterschiedlichen Vergleichsmethoden aus den gleichen Ausgangszahlen ableiten lassen. Diese Bandbreite geht noch über den von der Bundesregierung genannten Rahmen von 125 - 141 v.H. hinaus und beträgt lt. Ifo (S. 90) z.B. beim Indikator II für Hamburg 134 - 158 v.H.

Angesichts dieser Bandbreite kann ein allgemeiner Hinweis auf das Ifo-Gutachten zur Begründung der heutigen Einwohnerwertung nicht ausreichen. Vielmehr kann der Gesetzgeber dem Auftrag des Bundesverfassungsgerichts nur gerecht werden, wenn eine begründete und sachgerechte Auswahl der Vergleichsmethoden erfolgt. Dies wurde mit dem Ifo-Gutachten und dem Gesetzentwurf nicht geleistet.

1.3 Besonders bedeutsam für eine verfassungskonforme Ableitung der Einwohnerwertung sind die folgenden Methodenentscheidungen:

- Auswahl der Vergleichsstädte

Das Bundesverfassungsgericht will aus dem Städtevergleich einen Indikator gewinnen, der die strukturelle Eigenart der Stadtstaaten aus der Situation von Metropolen ableitet, die in ihrer Gesamtfunktion tatsächlich vergleichbar sind. Nach diesem Kriterium kommen als Vergleichsstädte für Hamburg nur München, Stuttgart, Frankfurt, Hannover und Düsseldorf in Betracht. Nur diese Städte sind Metropolen vergleichbarer Größe, die faktisch zugleich eine Hauptstadtfunktion erfüllen und insoweit mit Hamburg vergleichbar sind. Mit diesen Metropolen steht Hamburg in einer Standort-Konkurrenz und im Wettbewerb. Eine Einbeziehung der Städte Dortmund, Duisburg, Essen und Köln trägt zu einer erheblichen Verzerrung bei, weil diese Städte wegen der besonderen Struktur und Verflechtung im Rhein-Ruhr-Gebiet nicht vergleichbare Funktionen ausüben. Von den nordrhein-westfälischen Städten kann nur Düsseldorf wegen seiner Hauptstadtfunktion einbezogen werden.

- Ermittlung der kommunalen Finanzausstattung

Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist die Finanzausstattung - d.h. die tatsächlichen Einnahmen - von Städten vergleichbarer Größe mit derjenigen von Bremen und Hamburg zu vergleichen. Es ist daher nicht zulässig, bei der Ermittlung der kommunalen Finanzausstattung die Methodik des Gemeindesteueransatzes im Länderfinanzausgleich zugrunde zu legen und die Gemeindesteuern entsprechend nur hälftig und mit nivellierten Realsteuerhebesätzen anzusetzen. Es ist gerade Aufgabe des Städtevergleichs, die Angemessenheit der Ergebnisse des Finanzausgleichssystems zu überprüfen; bei dieser Analyse der tatsächlichen Verhältnisse müssen Verzerrungen ausgeschlossen werden.

- Ansatz der Hochschulausgaben

Mit dem Städtevergleich soll ermittelt werden, welche Finanzmittel in den mit Bremen und Hamburg vergleichbaren Städten effektiv ausgegeben werden. Die Hochschulausgaben sind daher in voller Höhe in den Vergleich einzubeziehen. Der Sinn des Städtevergleichs würde in das Gegenteil verkehrt, wenn die Hochschulausgaben in den Vergleichsstädten willkürlich nach unten korrigiert würden.

1.4 Werden diese Methodenfragen so entschieden, wie dies sachgerecht ist und den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts entspricht, ergibt sich auf der Basis der im Ifo-Gutachten ausgewiesenen Zahlen folgende Finanzausstattung für Hamburg und die vergleichbaren Großstädte:

	1 Gemeindesteuern je Einwohner lt. Ifo	2 Staatliche Leistungen je Ein.	3 Summe 1 + 2 je Einw.	4 Differenz zu Hamburg
München	1.512,--	2.989,--	4.501,--	204,--
Frankfurt	2.176,--	2.921,--	5.097,--	800,--
Stuttgart	1.598,--	3.211,--	4.809,--	512,--
Hannover	1.305,-	4.250,--	5.555,--	1.258,--
Düsseldorf	1.619,--	3.104,--	4.723,--	426,--
gewichteter Durchschitt der 5 Städte				547,--
(gewichteter Durchschnitt der Hauptstädte				494,--)
Zum Veroleich				
Hamburg	1.417,--	2.880,--	4.297,--	

Dieser Vergleich zeigt im Ergebnis, daß Hamburg in seiner Finanzausstattung um mehr als 500,-- DM je Einwohner schlechter gestellt ist als der Durchschnitt der vergleichbaren Großtstädte; das sind bei knapp 1,6 Mio Einwohner rd. 800 Mio DM jährlich.

1.5 Durch die Änderung des Zerlegungsgesetzes wird zusammen mit der Erhöhung der Einwohnerwertung für Hamburg von bisher 135 % auf 150 % und der rechnerischen Einbeziehung eines Teils der Einwohner des Umlandes von Hamburg in die dem Länderfinanzausgleich zugrundeliegenden Einwohnerzahlen erreicht, daß Hamburgdie nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gebotene Finanzausstattung vergleichbarer Städte eingeräumt wird. Mit der Differenzierung der hierzu eingesetzten Instrumente wird den vom Bundesverfassungsgericht genannten Indikatoren für die stadtstaatlichen Besonderheiten von Hamburg Rechnung getragen. Mit der (rechnerischen) Berücksichtigung der Umlandeinwohner wird der Besonderheit entsprochen, daß Hamburg eine Hauptstadt ohne Umland ist.

2. Zur Änderung der Zerlegungsverlegung

2.1 Allgemeines

Die beantragte Änderung des Zerlegungsgesetzes zieht Konsequenzen, die sich ergeben

- aus der Notwendigkeit einer gerechten Behandlung der Stadtstaaten im Rahmen der Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und

- aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung, die steuerliche Zerlegung entsprechend der wirklichen Steuerkraft der Länder zu gestalten.

Die Regelungen über die Lohnsteuerzerlegung in § 5 Abs. 1 Zerlegungsgesetz hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 24. Juni 1986 (2 BvF 1/83, 5/83, 6/83, 1/85, 2/85) zwar nicht beanstandet. Dem Urteil sind aber Ansatzpunkte für Regelungen zu entnehmen, die eine ungerechtfertigte Schlechterstellung von Arbeitsstättenländern gegenüber Wohnsitzländern vermeiden. Die bisher geltende Regelung korrigiert einnahmebedingte Verzerrungen bei der Steuerverteilung ausschließlich zugunsten der Länder, in denen die Steuerpflichtigen ansässig sind. Befindet sich die Arbeitsstätte eines Steuerpflichtigen in einem anderen Land als der Wohnsitz, erhält das Arbeitsstättenland nicht einmal einen Anteil an der Lohnsteuer dieser Steuerpflichtigen (sog. Pendler).

Diese Regelung war begründet in den Zeiten des großen Infrastrukturnachholbedarfs, der sich aus der mit der Wohnungseigentumsförderung verbundenen Stadt-Umland-wanderung sowie aus dem Zustrom angeworbener ausländischer Arbeitskräfte ergab. Die jetzige Bevölkerungsstagnation und das Aufkommen der neuen Problembereiche

- Altstädtesanierung, verbunden mit Betriebsverlagerungen,
- Altmülldeponiesanierung an bisherigen Betriebsstandorten sowie
- Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen unter Beachtung ökologischer Erfordernisse

machen eine problemgerechte Neuverteilung bei der Zerlegung erforderlich.

Die alleinige Anknüpfung an das Wohnsitzprinzip wirkt sich hauptsächlich zum Nachteil der Stadtstaaten aus. Dort werden zwar ausreichend Steuern erwirtschaftet. Im Ergebnis aber wird den Stadtstaaten - wie auch anderen Ländern mit positivem Pendlersaldo - die finanzielle Ausstattung vorenthalten, die auch zur Finanzierung der von Pendlern genutzten Infrastruktur erforderlich ist. Das Wohnsitzprinzip bei der Zerlegung der Lohnsteuer führt damit zu einer ungerechtfertigten Bevorzugung der Wohnsitzländer und infolge dessen zu einer erneuten Verzerrung der Steuerverteilung. Dies widerspricht der gerechtigkeitsbezogenen Leitidee der Zerlegung, die horizontale Steuerverteilung der landeseigenen wirklichen Steuerkraft anzunähern.

Die vorliegende Neuregelung trägt dem für die Lohnsteuer Rechnung. Sie geht von der im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1986 anerkannten Tatsache aus, daß die wirkliche Steuerkraft bei der Lohnsteuer nicht nur der Steuerleistung am Wohnsitz der Bürger entspricht, sondern auch am Ort der wirtschaftlichen Wertschöpfung entsteht. Dieser Anknüpfungspunkt wurde bei der Lohnsteuerzerlegung bisher gänzlich vernachlässigt. Die künftige Regelung bezieht beide Anknüpfungspunkte angemessen ein und teilt die auf die Pendler entfallende Lohnsteuer je zur Hälfte dem Wohnsitzland und dem Arbeitsstättenland zu.

2.2 Einzelbegründung

2.21 Artikel 1 (Änderung des Zerlegungsgesetzes)

Zu Nr. 1.1 (§ 1 Abs. 1 Satz 1 Zerlegungsgesetz)

Arbeitsstättenländer sind künftig Steuergläubiger der Lohnsteuer, die von den Bezügen der Pendler abgeführt wird, und zwar zu 50 vom Hundert. Die Neuregelung schafft die dazu notwendige Anspruchsgrundlage. Darüber hinaus bleibt die unmittelbare Steuerberechtigung bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer unverändert.

Der festgelegte Prozentsatz gilt als Steuerleistung des Arbeitsstättenlandes. Mangels tatsächlicher Verteilungskriterien geht der Gesetzgeber davon aus, daß diese Regelung die durch die Tätigkeit der Pendler geschaffene Steuerkraft angemessen zwischen dem Wohnsitzland und dem Arbeitsstättenland aufteilt.

Zu Nr. 1.2 (§ 1 Absatz 1 Zerlegungsgesetz)

Diese Vorschrift enthält gesetzliche Begriffsbestimmungen für die Tatbestandsmerkmale Arbeitsstättenland und Pendler. Aus Vereinfachungsgründen werden die nach der Lohnsteuerkarte maßgeblichen Verhältnisse zugrunde gelegt. Der Pendlerbegriff erfaßt alle denkbaren Fallgestaltungen einschl. derer bei zentraler Lohnabrechnung. Das sind Fälle, in denen der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz weder im Einnahmeland noch im Arbeitsstättenland innehat.

Zu Nr. 2.1 (§ 5 Abs. 1 Zerlegungsgesetz)

Die von den Bezügen der Pendler vereinnahmte Lohnsteuer ist zwischen Wohnsitzland und Arbeitsstättenland aufzuteilen. Der Verteilungsmaßstab ist in § 1 Abs. 1 Nr. 1 festgelegt.

Zu Nr.2.2 (§ 5 Abs. 3 Zerlegungsgesetz

Die Neufassung beinhaltet die für die Berücksichtigung der Ansprüche der Arbeitsstättenländer notwendigen Verfahrensschritte. Künftig haben die Statistischen Landesämter der Wohnsitzländer in einem weiteren Arbeitsgang die auf die Pendler entfallende Lohnsteuer zu ermitteln, den auf die jeweiligen Arbeitsstättenländer entfallenden Betrag festzustellen und schließlich mit den auf die jeweiligen Einnahmeländer entfallenden Beträge zu saldieren. Das weitere Verfahren vollzieht sich wie bisher.

Zu Nr. 3 (§ 8 Abs. 7 Zerlegungsgesetz)

Der neue Absatz enthält den zeitlichen Anwendungsbereich der Neuregelungen.

2.2.2 Artikel 2 (Änderung des Einkommensteuergesetz)

Zu Nrn. 1 - 3

Zur Durchführung der Zerlegung auch in den Fällen, in denen Lohnsteuer der Pendler betroffen ist, werden zusätzliche Angaben benötigt. Bisher lassen sich aus den Aufzeichnungen und Bescheinigungen der Arbeitgeber für Lohnsteuerzwecke nur der Wohnsitz des Arbeitnehmers, die Anschrift des Arbeitgebers und das Finanzamt, an das der Arbeitgeber die Lohnsteuer abgeführt hat, entnehmen. Nicht in jedem Fall feststellbar ist das Land, in dem der Steuerpflichtige seine Arbeitsstätte hatte.

Die Änderungen des Einkommensteuergesetzes schaffen die Rechtsgrundlagen für die Aufnahme der erforderlichen Angaben im Lohnkonto (§ 41 Abs. 1 Satz 6 und 7) und auf der Lohnsteuerbescheinigung (§ 41 Abs. 1 Satz 2). Die Arbeitgeber werden verpflichtet, im Lohnkonto und in der Lohnsteuerbescheinigung zusätzlich den Ort der Arbeitsstätte auszuweisen, damit die Statistischen Landesämter der Wohnsitzländer das jeweilige Arbeitsstättenland ermitteln können. Arbeitgeber werden hierdurch nur in geringem Umfang und in zumutbarer Weise belastet. Anderweitig lassen sich die notwendigen Feststellungen nicht treffen. Zugleich eröffnet die Ausweisung von Wohnsitz und Ort der Betriebsstätte die Möglichkeit, die immer wieder benötigten Berufspendlerzahlen zumindest für das Gros der Arbeitnehmer fortzuschreiben und zu aktualisieren.

3. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Änderung des Zerlegungsgesetzes sind aus der Anlage ersichtlich.

Finanzielle Auswirkungen des Wegfalls der pendlerbedingten Lohnsteuerzerlegung zu 50 %

(in Mio DM)

NRW	BAY	BW	NDS	HE	RP	SH	SAAR	HH	HB	INSG.
+ 14	- 47	+ 33	- 62	- 51	- 32	- 36	+ 2	+ 158	+ 21	± 228

Berechnung auf der Basis der regionalisierten Steuerschätzung vom 18. - 20. Mai 1987 einschl. Berücksichtigung der konkreten Vorgaben des BVerfG's