

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Zerlegungsgesetzes (3. ZerlÄndG)

A. Zielsetzung

Die Wohnsitzfiktion des § 5 Abs. 2 Satz 2 Zerlegungsgesetz (ZerlG) hat zur Folge, daß in erheblichem Umfang Fälle in die Lohnsteuerzerlegung einbezogen werden, die materiell keine Zerlegungsfälle darstellen. Umgekehrt werden durch die Fiktion Fälle der Zerlegung entzogen, in denen aufgrund eines Wohnsitzwechsels des Arbeitnehmers die Voraussetzungen für eine Zerlegung gegeben wären.

Die dadurch bewirkte Verfälschung der Lohnsteuerzerlegung begegnet im Hinblick auf Artikel 107 Abs. 1 Satz 2 GG erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die strikte Anwendung der bisherigen Fassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 ZerlG, die diese Verfälschung verursacht, erfordert darüber hinaus einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand, der die mit der Einführung des maschinellen Lohnsteuerjahresausgleichs und der maschinellen Veranlagung zur Einkommensteuer erreichten Rationalisierungseffekte zu einem erheblichen Teil zunichte macht.

Zu einer verfassungskonformen Ausgestaltung des Lohnsteuer-Zerlegungsverfahrens, die gleichzeitig weniger Verwaltungsaufwand erfordert, ist die Wohnsitzfiktion für alle diejenigen Fälle zu beseitigen, in denen der tatsächliche Wohnsitz der Arbeitnehmer am 31. Dezember des Feststellungszeitraums feststeht.

B. Lösung

Bei Arbeitnehmern, für die ein Lohnsteuerjahresausgleich oder eine Veranlagung zur Einkommensteuer durchgeführt wird, gilt der im Besteuerungsverfahren bekanntgewordene Wohnsitz am 31. Dezember des Veranlagungszeitraums

(= Feststellungszeitraum für die Lohnsteuererlegung) auch für die Durchführung des Lohnsteuer-Zerlegungsverfahrens. Nur in den übrigen Fällen, in denen ein Wohnsitz am 31. Dezember des Feststellungszeitraums nicht bekannt ist, wird die Wohnsitzfiktion der bisherigen Fassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 ZerlG aufrechterhalten.

C. Alternativen

Statt der Beibehaltung der Wohnsitzfiktion für solche Arbeitnehmer, für die weder ein Lohnsteuerjahresausgleich noch eine Veranlagung zur Einkommensteuer durchgeführt wurde, könnte als Wohnsitzland auch dasjenige Land fingiert werden, zu dem das Finanzamt gehört, bei dem die Lohnsteuerkarte eingereicht wurde. Diese Lösung hätte den Vorteil, daß auf den „Länderaustausch der Lohnsteuerkarten“ völlig verzichtet werden könnte.

Es ist jedoch zu vermuten, daß hierdurch die Genauigkeit der Lohnsteuererlegung in größerem Umfange beeinträchtigt würde als bei Beibehaltung der Wohnsitzfiktion der bisherigen Gesetzesfassung. Die Zahl derjenigen Arbeitnehmer, die zwischen dem 20. September des dem Feststellungszeitraum vorangehenden Jahres und dem 31. Dezember des Feststellungsjahres ihren Wohnsitz in das Betriebsstättenland verlegt haben, dürfte weit geringer sein als die Zahl derjenigen, die ihren Wohnsitz in diesem Zeitraum beibehalten haben.

D. Kosten

Kosten entstehen nicht.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (44) 522 10 — Ze 3/83

Bonn, den 17. August 1983

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Zerlegungsgesetzes (3. ZerlÄndG), den der Bundesrat in seiner 522. Sitzung am 20. Mai 1983 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Für den Bundeskanzler
Der Bundesminister der Finanzen

Stoltenberg

Anlage 1

**Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Zerlegungsgesetzes
(3. ZerlÄndG)**

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

Artikel 1

Das Gesetz über die Steuerberechtigung und die Zerlegung bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer (Zerlegungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 1971 (BGBl. I S. 145), zuletzt geändert durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Zerlegungsgesetzes vom 8. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1331), wird wie folgt geändert:

1. § 5 Abs. 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Dabei gilt ein Arbeitnehmer, der für den Feststellungszeitraum zur Einkommensteuer veranlagt wird oder für den ein Lohnsteuerjahresausgleich durchzuführen ist, als in dem Land ansässig, in dem das für die Einkommensteuerveranlagung oder den Lohnsteuerjahresausgleich ört-

lich zuständige Finanzamt (Wohnsitzfinanzamt) belegen ist (Wohnsitzland); in den übrigen Fällen gilt als Wohnsitzland das Land, in dem die Lohnsteuerkarte des Arbeitnehmers ausgestellt worden ist.“

2. In § 8 wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Die vorstehende Fassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 gilt erstmals für den Feststellungszeitraum 1980.“

Artikel 2

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

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeine Begründung

1. Die bisherige Fassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 Zerlegungsgesetz (ZerlG) begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Aufgrund der dort normierten Fiktion, daß ein Arbeitnehmer als in dem Land ansässig gilt, in dem seine Lohnsteuerkarte ausgeschrieben worden ist, werden in beachtlichem Umfang Fälle in die Zerlegung einbezogen, die materiell keine Zerlegungsfälle darstellen.

Dies gilt für alle Wanderungsfälle, in denen ein Arbeitnehmer zwischen dem 20. September des dem Feststellungszeitraum vorangehenden Jahres und dem 31. Dezember des Feststellungszeitraums seinen Wohnsitz in ein anderes Land verlegt. Durch die Wohnsitzfiktion des § 5 Abs. 2 Satz 2 ZerlG gilt trotz der Wohnsitzverlegung der Arbeitnehmer als in dem Land ansässig, dessen Gemeinde nach § 39 Abs. 2 EStG für die Ausstellung der Lohnsteuerkarte örtlich zuständig war, d. h. die Gemeinde, in deren Bezirk der Arbeitnehmer am 20. September des dem Feststellungszeitraum vorangehenden Jahres seine Hauptwohnung bzw. seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte.

Dadurch kommt es bei gleichzeitigem Wohnsitz- und Arbeitsstättenwechsel des betreffenden Arbeitnehmers zu einer Zerlegung der Lohnsteuer, obwohl bei Beachtung des Prinzips des örtlichen Aufkommens kein einer Zerlegung bedürftiger Tatbestand vorliegt. Denn die in dem neuen Wohnsitzland abgeführte Lohnsteuer gebührt diesem Land uneingeschränkt als örtliches Aufkommen im Sinne des Artikels 107 Abs. 1 Satz 1 GG. Wird dagegen unter Beibehaltung der Arbeitsstätte nur der Wohnsitz in ein anderes Land verlegt, dann hat das Zusammenwirken von § 5 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 ZerlG zur Folge, daß eine Zerlegung unterbleibt und damit die steuerliche Leistungsfähigkeit des zugezogenen Arbeitnehmers nicht dem neuen Wohnsitzland zukommt.

Die durch die Wohnsitzfiktion bewirkte Verfälschung der Zerlegung bekommt dadurch ihr besonderes finanzielles Gewicht, als die anhand der Verhältnisse im Feststellungszeitraum ermittelten Hundertsätze für einen Zeitraum von drei Jahren für die Zerlegung der Lohnsteuer maßgeblich sind. Nach § 5 Abs. 5 ZerlG gelten die Hundertsätze für die Zerlegung im dritten, vierten und fünften Kalenderjahr, die dem Feststellungszeitraum folgen.

2. Neben diesen gravierenden verfassungsrechtlichen Bedenken spricht gegen die bisherige Fassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 ZerlG auch der erhebliche Verwaltungsaufwand, der mit der Durchführung des sog. „Länderaustausches der Lohnsteuerkarten“ verbunden ist.

Beim maschinellen Lohnsteuerjahresausgleich und bei der maschinellen Veranlagung zur Einkommensteuer wird der Wohnsitz der Steuerpflichtigen am 20. September des dem Veranlagungszeitraum (= Feststellungszeitraum für die Lohnsteuerzerlegung) vorangegangenen Jahres nicht besonders erfaßt, weil für steuerliche Zwecke der Wohnsitz am 31. Dezember des Veranlagungsjahres maßgebend ist. Die Folge ist, daß im Rahmen der maschinellen Verfahren nicht festgestellt werden kann, welche Steuerpflichtigen am 20. September des Vorjahres (Zeitpunkt der Ausstellung der Lohnsteuerkarte) in einem anderen Land ihren Wohnsitz hatten. Zur Durchführung des bei strikter Anwendung der geltenden Fassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 ZerlG notwendigen „Länderaustausches der Lohnsteuerkarten“ wären ungeachtet der maschinellen Durchführung des Lohnsteuerjahresausgleichs und der Einkommensteuerveranlagung in allen Ländern sämtliche Lohnsteuerkarten im Hinblick auf den nach dem Zerlegungsgesetz maßgebenden Stichtag besonders zu sortieren. Der mit der Einführung maschineller Verfahren erzielte Rationalisierungseffekt würde dadurch zu einem erheblichen Teil zunichte gemacht.

3. Eine Anknüpfung an den Wohnsitz am 31. Dezember des Feststellungszeitraums (Veranlagungszeitraums) ist lediglich in den Fällen nicht möglich, in denen weder ein Antrag auf Lohnsteuerjahresausgleich noch eine Einkommensteuererklärung abgegeben wird.

Dabei handelt es sich vor allem um Lohnsteuerkarten, die von den Arbeitnehmern nach Ablauf des Jahres nicht zurückverlangt und daher vom Arbeitgeber an das für die Betriebsstätte zuständige Finanzamt eingereicht werden. In diesen Fällen ist der Wohnsitz des betreffenden Arbeitnehmers am 31. Dezember des Veranlagungszeitraums (Feststellungszeitraums) dem Betriebsstättenfinanzamt regelmäßig nicht bekannt.

Nach den Erfahrungen der Statistischen Landesämter bei früheren Zerlegungsverfahren werden allenfalls rd. 15 v. H. der gesamten Lohnsteuerkarten direkt von den Arbeitgebern bei den zuständigen Betriebsstättenfinanzämtern abgegeben. In der Regel handelt es sich dabei um Lohnsteuerkarten mit verhältnismäßig geringen Lohnsteuerbeträgen, die bei der Ermittlung der Zerlegungsansprüche nur unwesentlich ins Gewicht fallen.

Demgegenüber würde in diesen Fällen die Ermittlung des Wohnsitzes zum 31. Dezember des Feststellungszeitraums einen Aufwand erfordern, der in keinem Verhältnis zu der damit erzielbaren größeren Genauigkeit der Zerlegung

stünde. Aus diesem Grunde erscheint es vertretbar, für diejenigen Fälle, für die ein Wohnsitz zum 31. Dezember des Feststellungszeitraums nicht bekannt ist, an der Wohnsitzfiktion der bisherigen Fassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 ZerlG festzuhalten.

II. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Zerlegungsgesetz)

Zu Nummer 1 (§ 5 Abs. 2 Satz 2)

Die Vorschrift wird dahin gehend geändert, daß der für die Durchführung des Lohnsteuerjahresausgleichs oder die Veranlagung zur Einkommensteuer maßgebende Wohnsitz auch für die Lohnsteuerzerlegung in allen denjenigen Fällen maßgebend ist, in denen ein Lohnsteuerjahresausgleich oder eine Veranlagung zur Einkommensteuer durchgeführt

wird. In den übrigen Fällen gibt die Wohnsitzfiktion der bisherigen Fassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 ZerlG weiter.

Zu Nummer 2 (§ 8 nach Abs. 5)

Der neu anzufügende Absatz 6 stellt sicher, daß die Neufassung des § 5 Abs. 2 Satz 2 bereits für das Zerlegungsverfahren für den Feststellungszeitraum 1980 Anwendung findet.

Zu Artikel 2 (Berlin-Klausel)

Artikel 2 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates der Sache nach grundsätzlich zu, regt jedoch zu Artikel 1 Nr. 1 folgende Änderungen an:

§ 5 Abs. 2 Satz 2 erster Halbsatz erhält folgende Fassung:

„Dabei gilt ein Arbeitnehmer, der für den Feststellungszeitraum zur Einkommensteuer zu veranlagten ist oder für den ein Lohnsteuerjahresausgleich durchgeführt wird, als in dem Land ansässig, in dem das für die Einkommensteuerveranlagung oder den Lohnsteuerjahresausgleich örtlich zuständige Finanzamt belegen ist (Wohnsitzland);“

Begründung

Die Formulierung fügt sich besser in die Bestimmungen des Einkommensteuergesetzes ein; danach ist ein Arbeitnehmer stets zur Einkommensteuer zu veranlagten, wenn ein Veranlagungstatbestand des § 46 EStG vorliegt, während ein Lohnsteuerjahresausgleich antragsgebunden ist.

Der Klammerzusatz „Wohnsitzfinanzamt“ sollte entfallen, um mehrfache Legaldefinitionen des Begriffs „Wohnsitzfinanzamt“ mit unterschiedlichen Begriffsinhalten zu vermeiden. Die in § 5 Abs. 2 Satz 2 des Gesetzentwurfs vorgesehene Begriffsbestimmung weicht von der Legaldefinition in § 19 Abs. 1 AO insoweit ab, als sie auch die örtliche Finanzamtszuständigkeit im Lohnsteuerjahresausgleichsverfahren (§ 42c Abs. 2 EStG) miteinbezieht.

