

An die Mitglieder
des Haushalts- und
Finanzausschusses

**Regelungsmöglichkeiten im Zusammenhang
mit einer Umwandlung steuerfreier Aufwandspauschalen in steuerpflichtige
Entschädigung im Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz**

A. Auftrag

Bei der Beratung des Gesetzentwurfs zur Änderung des Abgeordnetengesetzes und des Fraktionsgesetzes Rheinland-Pfalz (Drs. 13/3781) im Haushalts- und Finanzausschuss¹ bat die Vorsitzende der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Frau Abg. Thomas, um Prüfung, wie die Höhe der Übergangsgelder und Altersentschädigung von der Höhe der Entschädigung abgekoppelt werden könne, und welche Regelungsmöglichkeiten das Land im Hinblick auf steuerrechtliche Regelungen habe im Hinblick auf den Ersatz steuerfreier Pauschalen durch steuerliche Freibeträge und die Zuständigkeit eines Finanzamtes für alle Abgeordneten. Außerdem wurden Vergleichsberechnungen erbeten, aus denen die finanziellen Auswirkungen der Umwandlung steuerfreier Pauschalen in steuerpflichtige Entschädigung hervorgehen.

¹ S. 51. Sitzung am 7.1.1999, Beschlußprotokoll S. 1.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Hintergrund ist der Vorschlag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die steuerfreien Kostenpauschalen nach § 6 Abs. 2 AbgGRhPf in steuerpflichtige Entschädigung nach § 5 AbgGRhPf umzuwandeln.²

1. Abkoppelung der Übergangsgelder und Altersentschädigung von der Entschädigung

Abgeordnete haben nach ihrem Ausscheiden aus dem Landtag unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Übergangsgeld oder Altersentschädigung. Die Höhe beider Leistungen hängt ab von der Höhe der Entschädigung: Das Übergangsgeld wird gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf für die Dauer des Anspruchs monatlich in Höhe der Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf gezahlt, soweit nicht anderweitiges Einkommen angerechnet wird (§ 10 Abs. 2, 3, 4 und 7 AbgGRhPf). Die Höhe der Altersentschädigung hängt von der Dauer der Mitgliedschaft im Landtag ab und bemisst sich nach einem Prozentsatz der Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf (33% bis maximal 68%, § 12 AbgGRhPf). Auch hier wird anderweitiges Einkommen nach Maßgabe des § 21 Abs. 3, 4 und 6 - 8 AbgGRhPf angerechnet.

Würden bislang steuerfreie Pauschalen in steuerpflichtige Entschädigung umgewandelt, erhöhten sich also Übergangsgelder und Altersentschädigung entsprechend. Dieser Effekt wäre aber problematisch, weil die Erhöhung der Entschädigung allein den Wegfall der steuerfreien Pauschale ausgleichen soll. Um zu vermeiden, dass die Umwandlung der Aufwandspauschalen in steuerpflichtige Entschädigung zur Erhöhung der Übergangsgelder und Altersentschädigung führt, gibt es drei Möglichkeiten: Zum einen könnte das Übergangsgeld nicht mehr in Höhe der vollen Entschädigung gezahlt werden, sondern nur noch zu einem Prozentsatz, der der Entschädigung ohne den Aufschlag entspricht, der zum Ausgleich der Pauschalen gezahlt wird. § 10 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf könnte dann wie folgt lauten (Änderung *kursiv*):

„Das Übergangsgeld wird in Höhe von ... vom Hundert der Entschädigung nach § 5 Abs. 1 gewährt.“

² Mit diesem Vorschlag hatte sich zuvor bereits die Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ auseinandergesetzt, aber im Hinblick auf die ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Abgeordnetengesetz Rheinland-Pfalz einstimmig auf eine Empfehlung verzichtet. Siehe den Bericht der Enquete-Kommission, Drs. 13/3500, S. 57-58; sowie die Vorlagen EK 13/1-23 (Problemaufriss zur Festsetzung der Diäten), EK 13/1-37 (Übersicht über die Leistungen an Abgeordnete des Bundes und der Länder), EK 13/1-51 (Zwischenbericht des Landtagspräsidenten zur Struktur des Abgeordnetenrechts, 1993) und EK 13/1-58 (steuerrechtliche Auswirkung einer Umwandlung der steuerfreien Aufwandspauschalen für Abgeordnete in eine steuerpflichtige Zulage, liegt an).

Ähnlich könnte bei der Altersentschädigung verfahren werden: In § 12 Satz 1 AbgGRhPf müsste der Ausgangssatz – zurzeit 33% der Entschädigung nach § 5 Abs. 1 – entsprechend abgesenkt werden.

Die zweite Möglichkeit wäre, die Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf unberührt zu lassen und statt der bisherigen Aufwandspauschalen eine steuerpflichtige „Zulage“ zu gewähren.

Die dritte Möglichkeit wäre, die Höhe des Übergangsgeldes und der Altersentschädigung von der Höhe der Entschädigung nach § 5 Abs. 1 AbgGRhPf völlig abzukoppeln und in DM-Beträgen anzugeben. § 10 Abs. 1 Satz 2 AbgGRhPf könnte dann wie folgt lauten (Änderung *kursiv*):

„Das Übergangsgeld wird in Höhe von DM ... gewährt.“

2. Regelungsmöglichkeiten des Landes im Hinblick auf steuerliche Regelungen

a) Freibeträge an Stelle von Pauschalen

Die Entschädigung der Abgeordneten ist steuerlich als Einkommen zu werten.³ Seine Besteuerung gehört deshalb grundsätzlich zum Einkommenssteuerrecht. Das Einkommensteuerrecht gehört zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 3 GG). Das Land hat in diesem Bereich die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz nicht Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Der Bund hat die Besteuerung der Abgeordnetenentschädigung wie folgt geregelt: Entschädigungen, Amtszulagen, Zuschüsse zu Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, Übergangsgelder, Überbrückungsgelder, Sterbegelder, Versorgungsabfindungen, Versorgungsbezüge, die auf Grund des Abgeordnetengesetzes des Bundes, des Europaabgeordnetengesetzes sowie der entsprechenden Gesetze der Länder gezahlt werden, unterliegen als „sonstige Einkünfte“ grundsätzlich der Einkommenssteuer (§ 2 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. § 22 Nr. 4 Satz 1 EStG). Dabei sieht das EStG für einige der genannten Einkunftsarten bestimmte Freibeträge vor (§ 22 Nr. 4 Satz 4 EStG).⁴

³ S. BVerfGE 40, 296, 314 f., 327 f.

⁴ Nachversicherungsbeiträge und Zuschüsse zu Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträgen, Versorgungsbezüge, Versorgungsabfindungen und Übergangsgeld, dass in eine Summe gezahlt wird.

Daneben sind die aus einer Landeskasse gezahlten Bezüge steuerfrei, die in einem Landesgesetz als Aufwandsentschädigung festgesetzt sind und als Aufwandsentschädigung im Haushaltsplan ausgewiesen werden (§ 3 Nr. 12 EStG). Sofern solche Aufwandsentschädigungen gezahlt werden, dürfen mandatsbedingte Aufwendungen nicht als Werbungskosten abgezogen werden (§ 22 Nr. 4 Satz 2 EStG). Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs ist damit jeglicher Werbungskostenabzug unzulässig, wenn auch nur (irgend)eine pauschale Aufwandsentschädigung gewährt wird.⁵

Regelungsspielraum für den Landesgesetzgeber besteht damit nur insofern, als er über Aufwandsentschädigungen bestimmen kann, welche gemäß § 3 Nr. 12 EStG steuerfrei bleiben.⁶ Verzichtet er auf die Festlegung von Aufwandspauschalen, können mandatsbedingte Kosten einzeln gegenüber dem Finanzamt steuermindernd geltend gemacht werden. Steuerliche Freibeträge vorzusehen ist dem Landesgesetzgeber hingegen verwehrt. Insofern sind die Regelungen des EStG abschließend.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Diätenentscheidung die Frage aufgeworfen, ob die Festlegung der Steuerfreiheit gewisser Einkünfte der Abgeordneten - der Aufwandspauschalen - nicht materiell zum Abgeordnetenrecht und damit zur alleinigen Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen (Bundes- oder Landes-) Parlaments gehöre. Es hatte die Frage ausdrücklich offen gelassen.⁷ Sie braucht auch in diesem Zusammenhang nicht entschieden zu werden. Denn wenn eine solche Landeskompentenz bestünde, wäre sie gewährt. Der Landesgesetzgeber hat nämlich nach § 3 Nr. 12 EStG die Kompetenz, bestimmte Einkommensteile - die Aufwandspauschalen – festzusetzen mit der Folge, dass sie nach § 3 Nr. 12 EStG steuerfrei sind.

b) Zuständigkeit eines Finanzamts für alle Abgeordneten

⁵ § 22 Abs. 4 Satz 2 EStG geht damit weiter als § 3 c EStG, der den Werbungskostenabzug nur verbietet, „soweit Ausgaben mit steuerfreien Einnahmen in unmittelbarem Zusammenhang stehen“. Abzugsfähig sind allerdings Ausgaben für steuerbegünstigte Zwecke nach § 10 b EStG. S. Lademann/Söffing, EStG, § 22 (Stand: 1995) Rn. 82 m.w.N.; s.a. den Zwischenbericht des Landtagspräsidenten zur Struktur des Abgeordnetenrechts, 1993, Vorlage EK 13/1-5, S. 23-25; s.a. die Stellungnahme der Landesregierung „Steuerrechtliche Auswirkung einer Umwandlung der steuerfreien Aufwandsentschädigungen für Abgeordnete in eine steuerpflichtige Zulage“, Vorlage EK 13/1-58, S. 2.

⁶ Hierbei ist der Landesgesetzgeber allerdings nicht frei: Nach BVerfGE 40, 296, 328 muss sich die steuerfreie Aufwandsentschädigung am tatsächlichen Aufwand orientieren. S.a. BayVerfGH 35 (1982), 148, 165-167 (= DVBl. 1983, 706).

⁷ BVerfGE 40, 296, 327.

Von Seiten der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wurde angeregt, die Bearbeitung der Steuererklärungen der rheinland-pfälzischen Landtagsabgeordneten bei einem Finanzamt zu konzentrieren, um die Gleichbehandlung bei der Beurteilung mandatsbedingten Aufwands zu gewährleisten.

Die örtliche Zuständigkeit für die Erhebung der Einkommenssteuer ist bundesrechtlich in der Abgabenordnung (AO) geregelt. Die Gesetzgebungszuständigkeit hierfür ergibt sich aus Art. 108 Abs. 2 und 3 i.V.m. Art. 106 Abs. 3 Satz 1 und Art. 85 Abs. 1 GG. Zuständig ist nach § 19 Abs. 1 Satz 1 AO dasjenige Finanzamt, in dessen Bezirk die betreffende Person ihren Wohnsitz hat.⁸ Für eine abweichende Landesregelung ist insoweit kein Raum. Es wäre dem Land daher nicht möglich, ein einziges Finanzamt für die Bearbeitung der Einkommenssteuer der Landtags-Abgeordneten für zuständig zu erklären.

3. Vergleichsberechnungen

Die Landesregierung hat gegenüber der Enquete-Kommission 13/1 „Parlamentsreform“ zur steuerrechtlichen Auswirkung einer Umwandlung der steuerfreien Aufwandsentschädigungen für Abgeordnete in eine steuerpflichtige Zulage Stellung genommen (Vorlage EK 13/1-58). Sie hat dabei Vergleichsberechnungen durchgeführt, aus denen die Auswirkungen einer solchen Umwandlung deutlich werden.⁹

Die Vorlage liegt an.

Wissenschaftlicher Dienst

Anlage

⁸ Sonderregelungen gelten z.B. für Personen mit mehreren Wohnsitzen, für Deutsche ohne Wohnsitz im Geltungsbereich des Gesetzes etc.

⁹ Vorlage EK 13/1-58, S. 3 f.