

Antrag

der Abg. Gerd Scheffold u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Finanzministeriums

Kaskadeneffekt durch einkommensabhängige Leistungen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen,

zu berichten,

1. ob sie die Auffassung teilt, daß ordnungspolitisch die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Bürger in erster Linie über das Steuerrecht zu berücksichtigen ist;
2. unter welchen Gesichtspunkten es berechtigt ist, Leistungen der öffentlichen Hand zusätzlich unter Berücksichtigung der Einkommenssituation zu gewähren;
3. welche direkten und indirekten Leistungen einkommensbezogen und welche einkommensunabhängig gewährt werden;
4. ob es zutrifft, daß durch die Berücksichtigung des Einkommens bei direkten und indirekten Leistungen sich Begünstigte niedrigerer Einkommensgruppen im Ergebnis durch die Kumulierung vielfältiger Vergünstigungen günstiger stellen als die Bezieher etwas höherer Einkommen (Kaskadeneffekt);
5. ob und gegebenenfalls welche Regulierungsmechanismen vorhanden sind oder entwickelt werden könnten, um zumindest eine Besserstellung mehrfach Begünstigter zu vermeiden;

Eingegangen: 16. 12. 93 / Ausgegeben: 22. 04. 94

6. ob nicht eine weitergehende Berücksichtigung der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit im Steuerrecht letztlich gerechter und weniger aufwendig wäre als kaum überschaubare vielfache Einzelvergünstigungen;
7. ob die Landesregierung bereit ist, über den Bundesrat einen entsprechenden Vorstoß zu unternehmen, der dem Grundanliegen dieses Antrags Rechnung trägt.

10. 12. 93

Scheffold, Alfred Haas, Dr. Repnik,
Keitel, Rosely Schweizer CDU

Begründung

Vom Bund über die Länder bis hin zu den Gemeinden gibt es eine Vielzahl von direkten und indirekten Leistungen, die einkommensbezogen gewährt werden. Für den Bürger und die Mitglieder der jeweiligen Gremien ist dies kaum noch überschaubar.

Im Interesse der sozialen Gerechtigkeit ist es erforderlich, einen vollständigen Überblick zu erhalten und die Auswirkungen zu übersehen, um beurteilen zu können, ob es bei gleicher Ausgangsbasis aber unterschiedlichen Einkommensverhältnissen zu einer Übernivellierung kommen kann.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 29. März 1994 Nr. S 1900/36 nimmt das Finanzministerium nach Abstimmung mit dem Innenministerium, dem Justizministerium, dem Sozialministerium, dem Wirtschaftsministerium und dem Ministerium für Familie, Frauen, Weiterbildung und Kunst namens der Landesregierung zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Zu 1.:

Das Bundesverfassungsgericht hat immer wieder betont, daß die Steuern vom Einkommen und Ertrag nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu erheben sind. Leistungsfähigkeit in diesem Sinn bedeutet wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, die sich durch Minderung der erzielten steuerpflichtigen Einnahmen um die durch die Einnahmeerzielung verursachten Aufwendungen (Betriebsausgaben oder Werbungskosten) und um die notwendigen privaten Aufwendungen (Sonderausgaben und außergewöhnliche Belastungen) ergibt.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip ist ein sachgerechtes Fundamentalprinzip der Besteuerung. Es trägt dem Umstand Rechnung, daß die Fähigkeit, Steuern zu entrichten, mit dem Einkommen wächst.

Zu 2.:

Bei der Gewährung von sozialen Leistungen der öffentlichen Hand kann vom Gesetzgeber insbesondere zur Verwirklichung des im Grundgesetz verankerten Sozialstaatsprinzips unter *Bedarfsgesichtspunkten* die Einkommenssituation berücksichtigt werden. *Einkommensabhängige* Leistungen unterschiedlicher Art zeichnen sich durch ein Höchstmaß an *Treffsicherheit* aus.

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Zu 3.:

Die wesentlichen öffentlichen Leistungen des Bundes und der Länder sind nachstehend zusammengefaßt:

1. Einkommensunabhängige Leistungen

Als einkommensunabhängige Leistungen werden insbesondere gewährt

- aus der *Arbeitslosenversicherung* das Arbeitslosengeld, das Kurzarbeitergeld, das Schlechtwettergeld,
- aus der *Gesetzlichen Rentenversicherung* die Altersrenten nach Vollendung des 65. Lebensjahrs, die Waisenrenten bis zur Vollendung des 18. Lebensjahrs und Rehabilitationsleistungen,
- nach dem *Recht der sozialen Entschädigung* die Grundrente an Beschäftigte, Witwen und Waisen, die Schwerstbeschädigtenzulage an Beschädigte, die Pflegezulage an Beschädigte und die in der Regel aus Sachleistungen bestehende Heilbehandlung für Schädigungsfolgen an Beschädigte,
- Leistungen nach dem *Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz*,
- Leistungen nach dem Gesetz über die *Landesblindenhilfen*,
- Fördermittel im Bereich der *städtebaulichen Erneuerung und Denkmalpflege*,
- der *Landesfamilienpaß*,
- die *Hilfen nach § 9 Abs. 2 Bundesvertriebenengesetz* zugunsten von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern.

2. Einkommensabhängige Leistungen

Als einkommensabhängige Leistungen werden vornehmlich gewährt

- aus der *Arbeitslosenversicherung* die Arbeitslosenhilfe,
- aus der *Gesetzlichen Rentenversicherung* die Altersrenten vor Vollendung des 65. Lebensjahrs, Renten wegen verminderter Erwerbsfähigkeit, Witwen- und Witwerrenten sowie Waisenrenten nach Vollendung des 18. Lebensjahrs, Erziehungsrenten und Übergangsgeld (bei Rehabilitationsmaßnahmen),
- nach dem *Recht der sozialen Entschädigung* der Berufsschadensausgleich an Beschädigte, die Ausgleichsrente an Beschädigte, Witwen und Waisen, der Kinderzuschlag an Beschädigte und die Elternrente,
- nach dem *Bundessozialhilfegesetz* die Hilfe zum Lebensunterhalt und Hilfen in besonderen Lebenslagen,
- die Leistungen nach dem *Schwerbehindertengesetz*,
- die Leistungen nach dem *BAföG*,
- die Leistungen nach dem *Unterhaltssicherungsgesetz*,
- das *Wohngeld oder andere wohngeldähnliche Leistungen* (z. B. vereinzelt kommunale Zuschüsse),
- Fördermittel für Investitionen zur *Schaffung von Wohneigentum* sowie für *Energiesparungs- und Modernisierungsmaßnahmen bei Eigennutzung*,
- *Wohnberechtigungen* im Bereich des sozialen Wohnungsbaus,
- das *Bundeserziehungsgeld* und das *Landeserziehungsgeld*,
- Zuschüsse zur *Familien- und Ferienerholung*,
- die *Arbeitnehmer-Sparzulage* und
- die *Wohnungsbauprämie*.

Als ebenfalls *einkommensabhängige Leistungen* müssen die staatlichen Hilfen für *Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler* eingestuft werden, deren Gewährung die Bedürftigkeit der Anspruchsberechtigten voraussetzt und auf diese Weise die Einkommenssituation berücksichtigt; ähnliches gilt für *Asylbewerberinnen und Asylbewerber*. Beschränkte Personenkreise aus dem Aussiedlerbereich können außerdem auslaufende einkommensabhängige Ansprüche zum Beispiel auf *Kriegsschadenrente* oder *Eingliederungsdarlehen* haben.

Die im Justizbereich gewährte *Prozeßkostenhilfe* und *Beratungshilfe* sind ebenfalls einkommensabhängige Leistungen.

Eine gewisse *Sonderstellung* nimmt das *Kindergeld* nach dem Bundeskindergeldgesetz ein.

Kindergeld erhält grundsätzlich jeder, der Kinder hat. Es beträgt monatlich

für das erste Kind	70 DM
für das zweite Kind	130 DM
für das dritte Kind	220 DM
für jedes weitere Kind	240 DM.

Das Kindergeld für zwei Kinder wird gemindert, wenn das Netto-Jahreseinkommen mindestens 45 480 DM bei nicht getrennt lebenden Verheirateten bzw. 37 880 DM bei Alleinstehenden beträgt. Diese Beträge erhöhen sich bei Berechtigten mit mehr Kindern um 9 200 DM je Kind. Dem Berechtigten verbleiben aber mindestens monatliche Sockelbeträge

für das zweite Kind von 70 DM

für das dritte und jedes weitere Kind von 140 DM.

Seit dem 1. Januar 1994 erfolgt ab einem Jahreseinkommen von 100 000 DM bei Verheirateten bzw. von 75 000 DM bei Alleinstehenden die Herabsetzung auch bei drei und mehr Kindern auf den Sockelbetrag von jeweils 70 DM.

3. Steuervergünstigungen

Die Gewährung von einkommensabhängigen oder einkommensunabhängigen Leistungen ist dem Steuerrecht grundsätzlich fremd. Das Steuerrecht gewährt allenfalls Ermäßigungen und Befreiungen, die im günstigsten Fall dazu führen können, daß Steuern nicht zu entrichten sind.

Bei den Steuerbefreiungen und -ermäßigungen gilt folgendes:

Den *Steuerbefreiungsvorschriften* liegen, soweit Sozialleistungen von der Einkommensteuer befreit werden, Praktikabilitätsabwägungen zugrunde, da die Leistungen bei bestehender Steuerpflicht in entsprechend höherem Umfang gewährt werden müßten. Dies gilt auch für andere Steuerbefreiungen, die daneben vor allem Lenkungszwecke verfolgen. Die Steuerbefreiungen werden einkommensunabhängig gewährt.

Ebenfalls einkommensunabhängig bestehen *Abzugsmöglichkeiten*, die sowohl im Einkunftsermittlungsbereich in Form von Abschreibungserleichterungen als auch im Lebensführungsbereich in Form von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen anzutreffen sind. Der Abzug von Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen hat seine Ursache in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach lebensnotwendige Grundaufwendungen, die die individuelle Leistungsfähigkeit beeinträchtigen, steuerlich berücksichtigt werden müssen.

Bei der *Förderung selbstgenutzten Wohneigentums* nach §§ 10 e, 34 f EStG wurden ab 1992 Einkunftsgrenzen von 120 000 DM bzw. 240 000 DM bei Verheirateten eingeführt, um vor allem Spitzenverdiener aus der Wohneigentumsförderung auszuschließen.

4. Kommunale Leistungen

Im Rahmen der Gewährung von Leistungen, für die die Gemeinden Kommunalabgaben erheben, besteht nur eine sehr eingeschränkte Möglichkeit, die Einkommensverhältnisse zu berücksichtigen. Ausdrücklich ist jedoch die Möglichkeit der Staffelung der Feuerwehrabgabe nach den Einkommensverhältnissen vorgesehen, von der zahlreiche Gemeinden Gebrauch gemacht haben.

Zu 4. und 5.:

Durch die Aufstellung von starren Einkommensgrenzen, oberhalb welcher keine Leistungen gewährt werden, könnte es zu Verwerfungen kommen, da das verfügbare Gesamteinkommen (= erzielt Einkommen zuzüglich etwaiger öffentlicher Leistungen) bei geringfügiger Überschreitung der Einkommensgrenze niedriger sein könnte als bei geringfügigem Unterschreiten der Einkommensgrenze. Dies wird durch *Gleitklauseln* vermieden, wie sie beispielsweise beim Erziehungsgeld (Bundes- und Landeserziehungsgeld) geregelt sind.

Das *Bundeserziehungsgeld* wird um je 40 DM je 1 200 DM Einkommen über der Einkommensgrenze von 29 400 DM gemindert. So beträgt beispielsweise das monatliche Bundeserziehungsgeld bei einem Jahreseinkommen von

30 600 DM	560 DM
31 800 DM	520 DM
33 000 DM	480 DM
41 400 DM	200 DM
45 000 DM	80 DM
46 200 DM	40 DM.

Die Degression des *Landeserziehungsgelds* führt ebenfalls dazu, daß Bezieher niedrigerer Einkommen nicht besser stehen als Bezieher höherer Einkommen. Das monatliche Landeserziehungsgeld beträgt beispielsweise bei einem Monateinkommen bis

2 000 DM	400 DM
2 050 DM	350 DM
2 100 DM	300 DM
2 150 DM	250 DM
2 350 DM	50 DM.

Durch den stufenweisen Abbau von Sozialleistungen im Rahmen von *Gleitklauseln* kann erreicht werden, daß die Bezieher von Sozialleistungen sich im Ergebnis nicht besser, sondern schlechter stellen, als die Bezieher etwas höherer Einkommen, die keinen Anspruch auf staatliche Unterstützung haben. Werden bei der Berechnung des für den Leistungsbezug der einen Sozialleistung maßgebenden Einkommens andere soziale Transferleistungen außer Betracht gelassen, so kann es allerdings gegenüber Personen, die nicht zu den Empfängern derartiger Leistungen zählen, zu Verwerfungen kommen. Es ist daher seit jeher eine vordringliche Aufgabe der solche Leistungen gewährenden öffentlichen Hand, diese miteinander und aufeinander abzustimmen. So enthalten die einschlägigen Gesetze in der Regel Bestimmungen dazu, daß und welche Leistungen bei der Einkommensberechnung zu berücksichtigen (z. B. Wohngeld) oder auf die begehrten Leistungen anzurechnen sind (z. B. im sozialen Entschädigungsrecht). Daß dadurch der unerwünschte Kaskadeneffekt nicht immer ganz vermieden wird, zeigt das Beispiel des Zusammentreffens von Kindergeld und Bundeserziehungsgeld (dargestellt anhand eines Ehepaars mit zwei Kindern). In dem Einkommensbereich, in dem der Wegfall von Bundeserziehungsgeld mit der Kürzung von Kindergeld zusammentrifft, nimmt

das verfügbare Einkommen trotz steigenden Nettoerwerbseinkommens vorübergehend ab.

Erwerbs- einkommen	Kindergeld	Bundes- erziehungsgeld	verfügbares Einkommen
29 400 DM	2 400 DM	7 200 DM	39 000 DM
30 600 DM	2 400 DM	6 720 DM	39 720 DM
31 800 DM	2 400 DM	6 240 DM	40 440 DM
33 000 DM	2 400 DM	5 760 DM	41 160 DM
41 400 DM	2 400 DM	2 400 DM	46 200 DM
45 000 DM	2 400 DM	960 DM	48 360 DM
46 200 DM	1 920 DM	480 DM	48 600 DM
46 440 DM	1 680 DM	0 DM	48 120 DM
46 920 DM	1 680 DM	0 DM	48 600 DM
47 400 DM	1 680 DM	0 DM	49 080 DM

Zu 6.:

Die Frage der Integration von Sozialleistungen in das Steuerrecht wird anhand des Modells einer Bürgersteuer (Bürgergeld) bzw. negativen Einkommensteuer diskutiert. Die Landesregierung hat zu dieser Frage im Zusammenhang mit dem Antrag der Fraktion der FDP/DVP zur Reform der Einkommensbesteuerung und der steuerfinanzierten Sozialleistungen (Drucksache 11/3023) umfassend Stellung genommen. Auf die Ausführungen in dieser Stellungnahme wird verwiesen.

Zu 7.:

Die Landesregierung ist der Auffassung, daß durch Abstimmung der Leistungsgesetze ein Kaskadeneffekt bei öffentlichen Leistungen weitestgehend vermieden werden muß. Sofern dies bei Einzelregelungen wie etwa im Verhältnis zwischen Kindergeld und Bundeserziehungsgeld in Teilbereichen bisher nicht gewährleistet ist, sollte dies im Rahmen einer eventuellen Novellierung dieser Gesetze korrigiert werden. Eine gesonderte Initiative des Landes ist nicht erforderlich. Die Landesregierung hält insbesondere eine Initiative zur Einführung einer Bürgersteuer bzw. negativen Einkommensteuer nicht für angezeigt.

Mayer-Vorfelder
Finanzminister