

**Beschlußempfehlung und Bericht**  
**des Finanzausschusses (7. Ausschuß)**

**zu dem vom Bundesrat eingebrachten**

**Entwurf eines Steuerentlastungsgesetzes 1980**  
**— Drucksache 8/3456 —**

**zu dem von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten**

**Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der heimlichen Steuererhöhungen und zur**  
**Entlastung der Familien (Steuer- und Familienentlastungsgesetz 1981)**  
**— Drucksache 8/3666 —**

**zu dem vom Bundesrat eingebrachten**

**Entwurf eines Gesetzes zum Abbau der heimlichen Steuererhöhungen und zur**  
**Entlastung der Familien (Steuer- und Familienentlastungsgesetz 1981)**  
**— Drucksache 8/3902 —**

**A. Problem**

Auf Grund der bestehenden Tarifstruktur und wegen nachlassender Wirkung früherer Steuerentlastungsgesetze würde insbesondere die Belastung der Arbeitnehmer mit Lohnsteuer wieder sprunghaft ansteigen. Deshalb bedürfen der Einkommensteuertarif und die wesentlichen Freibeträge der Überprüfung.

Auch die Transferleistungen für die Familie sind dabei zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wird allgemein eine verstärkte Familienförderung für die ersten auf die Geburt eines Kindes folgenden Monate gefordert.

Die steuerlichen Entlastungen sollen auch einen Beitrag zur Alterssicherung von Selbständigen und zum Abbau ertragsunabhängiger Steuern bei den Betrieben enthalten.

## **B. Lösung**

Ablehnung der Vorlagen von Bundesrat und Opposition bei Annahme der Koalitionsvorlage.

Keine Mehrheit im Ausschuß fanden danach insbesondere eine Senkung des einkommensteuerlichen Proportionalsteuersatzes auf 21 v. H., ferner nicht die vorgeschlagene Einführung eines progressiv wirkenden Kinderfreibetrages bei Festhalten am Abzug von Kinderbetreuungskosten und die vorgeschlagene Erhöhung des Kindergeldes. Auch die über den Bereich von Pensionsrückstellungen hinaus vorgeschlagene generelle Übernahme der ertragsteuerlich zulässigen Werte bei der Einheitsbewertung des Betriebsvermögens fand die Mehrheit des Ausschusses nicht. Mehrheitlich abgelehnt wurde ferner der von der Opposition im Ausschuß gestellte Ergänzungsantrag zur Erhöhung der Vorsteuerpauschale in der Land- und Forstwirtschaft.

Dagegen sprach sich der Ausschuß für die auch in der Koalitionsfraktionenvorlage enthaltene Anhebung des Weihnachts-Freibetrags für Arbeitnehmer, für den höheren Vorwegabzug bei den Sonderausgaben und für die Einheitsbewertung von Pensionsrückstellungen mit den ertragsteuerlich zulässigen Werten aus.

## **Mehrheit im Ausschuß**

## **C. Alternativen**

sind die Vorlagen von Koalitionsfraktionen und Bundesregierung — Drucksachen 8/3701 und 8/3901 —.

## **D. Kosten**

Die Vorlagen der Opposition und des Bundesrates — Drucksachen 8/3666 und 8/3902 — würden im ersten Jahr voller Wirksamkeit (1981) rund 14 Mrd. DM Steuerausfälle und rund 3 Mrd. DM Haushaltsmehrausgaben verursachen.

Die Vorlage des Bundesrates — Drucksache 8/3456 — beschränkt sich auf eine Tarifkorrektur und die Einführung eines Kinderfreibetrages, doch sollte die Tarifkorrektur bereits 1980 wirksam werden; danach betrügen die Steuerausfälle 1980 rund 6,5 Mrd. DM und ab 1981 rund 9 Mrd. DM.

## **Beschlußempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
die Gesetzentwürfe — Drucksachen 8/3456, 8/3666 und 8/3902 — abzulehnen.

Bonn, den 14. Mai 1980

### **Der Finanzausschuß**

**Frau Matthäus-Maier**  
Vorsitzende

**Gobrecht**      **Dr. Langner**  
Berichterstatter

## Bericht der Abgeordneten Gobrecht und Dr. Langner

### 1.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 8/3456 — wurde in der 200. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. Januar 1980 federführend an den Finanzausschuß und mitberatend an den Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und an den Haushaltsausschuß, an diesen ferner gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen. Der Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU — Drucksache 8/3666 — wurde in der 206. Sitzung des Deutschen Bundestages am 7. März 1980 federführend an den Finanzausschuß und an den Ausschuß für Wirtschaft, an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, an den Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und an den Haushaltsausschuß mitberatend, an letzteren ferner gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen. Der Gesetzentwurf des Bundesrates — Drucksache 8/3902 — wurde in der 210. Sitzung des Deutschen Bundestages am 16. April 1980 federführend an den Finanzausschuß und mitberatend an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, an den Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und an den Haushaltsausschuß, an diesen ferner gemäß § 96 der Geschäftsordnung überwiesen.

Der Finanzausschuß hat über die Vorlagen in seiner 80., 81., 82., 83., 84. und 85. Sitzung am 19. März, 16., 18., 23. April, 13. und 14. Mai 1980 beraten und am 23. April 1980 eine öffentliche Anhörung durchgeführt.

Der Ausschuß für Wirtschaft, der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung haben ihre Stellungnahmen am 16. April 1980 abgegeben.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat sich gutachtlich beteiligt und seine Stellungnahme am 20. März 1980 abgegeben. Über ein von den Beschlüssen des Finanzausschusses abweichendes Votum des Haushaltsausschusses würde gesondert berichtet werden.

### 2.

Die Gesetzentwürfe von Bundesrat — Drucksache 8/3902 — und — im wesentlichen inhaltsgleich — der Fraktion der CDU/CSU — Drucksache 8/3666 — sehen folgende steuerliche Maßnahmen mit Wirkung ab 1981 vor:

- Einbau des allgemeinen Tariffreibetrages in den Grundfreibetrag des Tarifs;
- Senkung des Proportionalsteuersatzes für Einkommen bis 16 000 DM bei Ledigen bzw. 32 000 DM bei Verheirateten von 22 v. H. auf 21 v. H. anstelle einer Erweiterung der Proportionalzone auf 18 000 DM bei Ledigen und 36 000 DM bei Verheirateten nach dem Regierungs- und Koalitionsfraktionenentwurf;

- anschließendes Absenken der progressiv ansteigenden Grenzsteuersätze des Einkommensteuertarifs bis zu Einkommen von 60 000 DM für Ledige und 120 000 DM für Verheiratete;
- Anhebung des Weihnachtsfreibetrags der Arbeitnehmer von 400 DM auf 600 DM schon ab 1980;
- Anhebung des Vorwegabzugs für Sonderausgaben auf 3 000 DM für Ledige und 6 000 DM für Verheiratete, nicht jedoch eine Erhöhung der allgemeinen Sonderausgabenhöchstbeträge;
- Übernahme der ertragsteuerlich zulässigen Werte nicht nur — wie die Koalitionsfraktionen- und Regierungsvorlage — für Pensionsrückstellungen, sondern grundsätzlich für alle Wirtschaftsgüter bei der Einheitsbewertung des Betriebsvermögens.

Die Vorlage des Bundesrates — Drucksache 8/3456 — beschränkt sich insoweit auf die drei erstgenannten Änderungen des Tarifs, die jedoch bereits ab 1980 wirksam werden sollten.

Zwischen dem Entwurf der Fraktionen der CDU/CSU — Drucksache 8/3666 — und den Entwürfen des Bundesrates — Drucksachen 8/3456 und 8/3902 — einerseits, dem Entwurf der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen — Drucksachen 8/3701 und 8/3901 — andererseits bestehen wesentliche unterschiedliche Vorschläge für den Familienlastenausgleich. Die Initiativen der CDU/CSU-Fraktion und des Bundesrates versprechen sich eine verbesserte Familienförderung durch Einführung eines steuerlichen Kinderfreibetrages von 300 DM je Kind und Elternteil, der in Rückkehr zum dualen System das Kindergeld ergänzen soll. Nach den Vorlagen — Drucksachen 8/3666 und 8/3902 — soll auch das Kindergeld erhöht werden, und zwar für das erste Kind von 50 DM auf 65 DM monatlich, für das zweite Kind von 100 DM auf 115 DM monatlich, für das dritte und jedes weitere Kind von 200 DM auf 230 DM. Daneben sind Änderungen bei den Prämien Gesetzen vorgesehen.

Die in die Beratung einbezogenen, dem Finanzausschuß zur Mitberatung überwiesenen Entwürfe des Bundesrates bezüglich eines Gesetzes zur Verbesserung der Familienförderung — Drucksache 8/3143 —, der Fraktion der CDU/CSU bezüglich eines Gesetzes über die Einführung eines Familiengeldes — Drucksache 8/3443 — und des Bundesrates bezüglich eines Gesetzes über Familiengeld für Nichterwerbstätige — Drucksache 8/3577 — enthalten weitere Maßnahmen zur teilweise von der Besteuerung losgelösten Familienförderung durch Transfereinkommen. Drucksache 8/3143 sieht Verbesserungen bei der Haushaltshilfe und der Versorgung betreuungsbedürftiger kranker Kinder sowie einen Ausbau familienbezogener Leistungen

bei der Wohnungsbauförderung vor; Drucksachen 8/3443 und 8/3577 sehen ein Familiengeld während der ersten sechs Monate nach der Geburt eines Kindes von 500 DM monatlich vor, wenn ein Elternteil für die Kindespflege und Erziehung sorgt und in dieser Zeit weder einer Erwerbstätigkeit nachgeht noch Anspruch auf Mutterschaftsgeld hat. Insofern hat der federführende Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit gesondert berichtet (Drucksache 8/4008).

Die Entwürfe der Fraktionen der SPD und FDP — Drucksache 8/3701 — und der Bundesregierung — Drucksache 8/3901 — beschreiten einen grundsätzlich anderen Weg der Familienförderung. Zum einen wird anstelle eines Kinderfreibetrages ein Kindergrundfreibetrag vorgeschlagen. Bei gleichzeitigem Entfallen des nachweisgebundenen Kinderbetreuungskosten-Abzugsbetrags ab 1981 wird Einführung eines steuerlichen Kindergrundfreibetrags für jedes Kind in Höhe von 1 600 DM vorgeschlagen, der sich stets gleich mit dem Proportionalsteuersatz von 22 v. H. mit zweimal 176 DM, zusammen mit 352 DM auswirken soll. Ferner ist die Anhebung der Haushaltsfreibeträge von 3 000 DM auf 4 212 DM vorgesehen. Darüber hinaus werden Kinderausgleichsbeträge für nach dem Arbeitsförderungsgesetz, dem Unterhaltssicherungsgesetz und im Sozialversicherungsbereich erfaßte Sachverhalte mit Wirkung ab 1981 als zusätzliche kinderbezogene Leistungen und die Einführung eines Kindergeldzuschlags von 300 DM in den ersten sechs Monaten nach der Geburt ab 1982 vorgeschlagen. Flankierend ist eine Erhöhung des Wohngeldes mit Verstärkung der familienbezogenen Leistungsanteile durch eine Wohngeldnovellierung vorgesehen (vgl. den Entwurf der Koalitionsfraktionen — Drucksache 8/3701 — und — inhaltsgleich — den Entwurf der Bundesregierung — Drucksache 8/3901).

### 3.

Der Ausschuß für Wirtschaft hat mehrheitlich vorgeschlagen, den Entwurf der Fraktion der CDU/CSU — Drucksache 8/3666 — abzulehnen und den Entwurf der Koalitionsfraktionen — Drucksache 8/3701 — anzunehmen.

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat den Entwurf der Koalitionsfraktionen zur Grundlage seiner Beratungen gemacht. Der Ausschuß legt Wert darauf, daß sozial- und familienpolitische Anliegen berücksichtigt werden. Im übrigen beschränkt sich das Votum auf Kenntnisnahme des Entwurfs. Die Stellungnahme erfolgte gegen die Stimmen der Ausschußmitglieder der CDU/CSU-Fraktion.

Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit hat den Entwurf des Bundesrates — Drucksache 8/3456 — und den Entwurf der CDU/CSU-Fraktion — Drucksache 8/3666 — mit seiner Stellungnahme zum Entwurf der Koalitionsfraktionen — Drucksache 8/3701 — als erledigt angesehen.

Der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit hat den Entwurf der Koalitionsfraktionen — Druck-

sache 8/3701 — begrüßt, aber auf eine Stellungnahme hierzu verzichtet, weil die familienpolitische Komponente vorwiegend nach steuerpolitischen Gesichtspunkten konzipiert und im Rahmen der Gesamtfinanzmasse des Steuerentlastungspaketes wenig Bewegungsspielraum vorhanden sei. Das Votum des Ausschusses bittet aber, darauf hinzuwirken, daß für Kinder, die nicht in den Genuß des Kindergrundfreibetrages kommen, Ausgleichsleistungen vorgesehen werden. Schließlich merkt die Stellungnahme an, daß die im Steuerentlastungsgesetz vorgesehenen familienpolitischen Leistungen für Sozialhilfeempfänger nicht wirksam werden; deshalb werde sich der Ausschuß bei der Beratung der Vierten Novelle zum Bundessozialhilfegesetz bemühen, für diesen Personenkreis adäquate Leistungen zu schaffen.

### 4.

Die öffentliche Anhörung fand über folgende zwei Fragenkreise der Steuerentlastungspakete statt:

1. Verwaltungsmäßige Durchführung und verteilungsmäßige Auswirkungen des Kindergrundfreibetrages bzw. des Kinderfreibetrages und
2. Auswirkungen der Vorlagen auf § 51 a EStG und Auswirkungen möglicher Änderungen des § 51 a EStG auf Familien mit Kindern.

Die folgenden Verbände hatten Gelegenheit, Erklärungen vor dem Ausschuß abzugeben oder schriftlich Stellung zu beziehen:

Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland,  
Kommissariat der deutschen Bischöfe, Katholisches Büro Bonn,  
Bundessteuerberaterkammer,  
Deutsche Steuergewerkschaft,  
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.,  
Deutscher Industrie- und Handelstag,  
Deutscher Gewerkschaftsbund,  
Deutsche Angestellten-Gewerkschaft,  
Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands,  
Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Familienorganisationen,  
Familienbund der Deutschen Katholiken,  
Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen,  
Verband der alleinstehenden Mütter und Väter e.V.,  
Bund der kinderreichen Familien e.V.,  
Deutscher Frauenrat e.V.,  
Interessen- und Schutzgemeinschaft unterhaltspflichtiger Väter und Mütter e.V.,  
Deutscher Landkreistag.

Eine in steuerlichen Kindervergünstigungen oder einem erhöhten Kindergeld bestehende familienpolitische Komponente der Entlastungsvorlagen fand die ungeteilte Befürwortung aller Interessenvertreter. Im Rahmen der Fragestellung nach den verteilungsmäßigen Auswirkungen von Kindergrundfreibetrag oder Kinderfreibetrag unterschieden sich in-

des die Befürworter des Kindergrundfreibetrages einerseits, des Kinderfreibetrages andererseits in ihrer Sympathie für den für alle gleich wirksamen Kindergrundfreibetrag bzw. den am Grundsatz, der Leistungsfähigkeit der Besteuerung ausgerichteten degressiv wirkenden Kinderfreibetrag.

Wegen der Anknüpfung am Leistungsfähigkeitsgrundsatz plädierten für die Wiedereinführung des tariflichen Kinderfreibetrags uneingeschränkt der BDI, auch unter dem Aspekt einfacherer Handhabung der Familienbund der Deutschen Katholiken. Für sie war auch maßgebend, daß der Kindergrundfreibetrag als wirkungsgleich mit Kindergeldzahlungen keine notwendige Neuerung sei, um deren Verwirklichung willen eine Rückkehr zum dualen System vertretbar erscheine. Diese Wiedereinführung der Zweigleisigkeit sei nur im Hinblick auf die degressive Entlastungswirkung des Kinderfreibetrages zu rechtfertigen.

Eine uneingeschränkt befürwortende Stellungnahme zum Kindergrundfreibetrag gab es nicht. Der Kindergrundfreibetrag fand wegen seiner für alle gleichen und durch Ausgleichsbeträge auch auf Nichtsteuerbürger erstreckten Wirkung zwar im Vergleich zum — teilweise als sozial unannehmbar bezeichneten — Kinderfreibetrag Zustimmung namentlich bei der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft, beim Deutschen Gewerkschaftsbund, bei der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen, beim Deutschen Frauenrat und beim Bund der kinderreichen Familien. Dabei unterstrichen diese Interessenvertreter aber übereinstimmend, daß einer entsprechenden Kindergelderhöhung der Vorzug gebühre und man kein Verständnis dafür habe, wenn an die Stelle dieser problemfrei durchzuführenden Lösung aus Rücksichten des bundesstaatlichen Finanzausgleichs eine schwer zu handhabende steuerliche Vergünstigung gesetzt werden solle. Probleme des bundesstaatlichen Finanzgefüges sollten nicht das überwunden geglaubte duale System wiedererstehen lassen.

Die Verwaltungsverhältnisse beim Kindergrundfreibetrag für Arbeitgeber und Steuerverwaltung wurden namentlich vom Deutschen Industrie- und Handelstag und vom Bundesverband der Deutschen Industrie als ungleich größer als bei steuerlichen Kinderfreibeträgen bezeichnet. Die durch den Kindergrundfreibetrag für die Betriebe erwarteten Komplikationen beruhen nach den Befürchtungen des Deutschen Industrie- und Handelstages u. a. darauf, daß die Kinderschlüsselzahl auf der Lohnsteuerkarte durch die Dezimale nicht mehr die Zahl der wirklich vorhandenen Kinder erkennen lasse. Eine Reihe von Interessenvertretern äußerte, daß sie kein Verständnis dafür hätten, daß die Finanzverteilungsproblematik zwischen Bund und Ländern mit der Einführung des Kindergrundfreibetrages zu einer Komplizierung des Steuerrechts führe.

Bonn, den 18. Mai 1980

**Gobrecht Dr. Langner**  
Berichterstatter

Zu den Auswirkungen der Vorlagen auf die Kirchensteuer äußerten der Rat der Evangelischen Kirche und die Katholische Kirche die Ansicht, daß bereits die nicht kinderbezogenen Einkommensteuerentlastungen zu Ausfällen von 460 bis 620 Millionen DM führen würden; die kinderbezogenen Abzugsbeträge müßten daher bei Einführen eines Kindergrundfreibetrages oder Kinderfreibetrages gesenkt werden, da die Kirchen weitere Ausfälle unter anderem wegen ihrer zahlreichen den Kindern zugute kommenden Aufgaben nicht tragen könnten. Demgegenüber sprach sich der Deutsche Frauenrat nicht nur gegen eine Absenkung der Abzugsbeträge aus, sondern plädierte für deren Anheben; das Kindergeld würde nämlich nicht ermäßigt, sondern sei in der Vergangenheit erhöht worden, ohne daß damals die Abzugsbeträge der Anhebung gefolgt seien.

##### 5.

Die Vorlagen fanden die Mehrheit des Ausschusses nicht. Die Ausschlußmehrheit sprach sich für die Annahme der Koalitionsfraktionsvorlage auf Drucksache 8/3701 aus. Hierfür war entscheidend, daß die Koalitionsfraktionen sich nach wie vor nachdrücklich gegen die Wiedereinführung des steuerlichen Kinderfreibetrages wegen seiner unterschiedlich stark entlastenden Wirkung aussprachen. Die als flankierende Maßnahme zum Kinderfreibetrag gedachte Kindergelderhöhung fand die Mehrheit des Ausschusses nicht, weil die Koalitionsvorlage auch insoweit ein Gegengewicht im Kindergrundfreibetrag enthält. Einer weitergehenden Übernahme der ertragsteuerlich zulässigen Werte bei der Einheitsbewertung des Betriebsvermögens über den Fall der Bewertung von Pensionsverpflichtungen hinaus ist die Ausschlußmehrheit aus Haushaltsrücksichten nicht nähergetreten. Allerdings wurde die der Vereinfachung dienende Lösung des Bundesratsentwurfs auf Drucksache 8/3902, bei der auf eine Bagatellgrenze für Pensionszusagen verzichtet ist, und die ebenfalls in dieser Vorlage enthaltene Übergangsregelung für Altzusagen insofern verwirklicht, als die angenommene Beschlußempfehlung diese Vorstellungen des Bundesrates übernommen hat.

Die Tarifkorrekturvorschläge von CDU/CSU-Fraktion und Bundesrat, die im Blick auf gestiegene Sozialabgaben insbesondere ein Absenken des Eingangsteuersatzes auf 21 v. H. für den Bereich der unteren Proportionalzone vorsahen, konnten sich gegenüber den Koalitionsfraktionen- und Regierungsvorlage nicht durchsetzen.

Wegen weiterer Einzelheiten, insbesondere der Ablehnung des von der Opposition im Verlaufe der Beratung gestellten Antrags zur Verbesserung des Vorsteuerabzugs für die Land- und Forstwirtschaft, wird auf den Bericht zur Koalitionsvorlage — Drucksache 8/4031 — verwiesen.



