

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

zu dem von den Fraktionen der SPD und FDP eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes  
(Einkommensteueränderungsgesetz 1983 — EStÄndG 1983)  
— Drucksache 9/1956 —**

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes  
(Einkommensteueränderungsgesetz 1983 — EStÄndG 1983)  
— Drucksache 9/1990 —**

zu dem von der Fraktion der SPD eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes über eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer  
und zur Körperschaftsteuer (Ergänzungsabgabengesetz — ErgAbG)  
— Drucksache 9/2016 —**

### **A. Problem**

Im Interesse der Belebung der Wirtschaft und der Verringerung von Arbeitslosigkeit sollen angesichts einer schwierigen Haushaltslage Einnahmeverbesserungen erzielt werden. Diese sollen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen und zusätzliche beschäftigungswirksame Maßnahmen ermöglichen.

**B. Lösung**

Mit den inhaltsgleichen Vorlagen der früheren Koalitionsfraktionen und der von ihr getragenen Bundesregierung (Drucksachen 9/1956 und 9/1990) werden auf abgabenrechtlichem Gebiet folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- Ausschluß des Ausgleichs bestimmter ausländischer Verluste,
- Begrenzung der Vorsorgepauschale bei nicht rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmern (insbesondere bei Beamten),
- Begrenzung der Entlastungswirkung des Ehegattensplittings auf 10 000 DM,
- Erhöhung der pauschalierten Lohnsteuer für Beiträge zu Direktversicherungen und Zuwendungen an Pensionskassen,
- Vermeidung einer Erweiterung der Rückstellungsmöglichkeiten bei Patentverletzung auf Grund der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs.

Die jetzige Opposition schlägt ergänzend (Drucksache 9/2016) zur Finanzierung beschäftigungswirksamer Maßnahmen vor die

- Erhebung einer auf die Jahre 1983 bis 1985 befristeten Ergänzungsabgabe in Höhe von 5 v. H. der Lohn- und Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer bei Einkommensteuerpflichtigen, deren zu versteuerndes Einkommen 50 000 DM bei Alleinstehenden und 100 000 DM bei Verheirateten übersteigt sowie bei Körperschaften.
- Minderung der Ergänzungsabgabe zur Verminderung nachteiliger Auswirkungen auf die betriebliche Investitionstätigkeit durch Berücksichtigung tatsächlich vorgenommener Investitionen.

Die Vorlagen der früheren Koalition und der von ihr getragenen Bundesregierung (Drucksachen 9/1956 und 9/1990) fanden im Ausschuß keine Mehrheit, doch sollen Teile daraus im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes (Drucksache 9/2074) verwirklicht werden; hierüber berichtet der Haushaltsausschuß.

Die Vorlage der Opposition über eine Ergänzungsabgabe (Drucksache 9/2016) wird mit Mehrheit abgelehnt.

**Mehrheit im Ausschuß****C. Alternativen**

Die Alternativvorschläge der neuen Koalition und der von ihr getragenen Bundesregierung sind im Haushaltsbegleitgesetz (Drucksache 9/2074) enthalten.

**D. Kosten**

Die Steuermehreinnahmen auf Grund der Drucksachen 9/1956 und 9/1990 werden für 1983 bei Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt auf rund 1,2 Mrd. DM und die Haushaltsmehrausgaben der Gebietskörperschaften auf rund 200 Mio. DM geschätzt.

Die Ergänzungsabgabe (Drucksache 9/2016) soll Steuermehreinnahmen von

2 350 Mio. DM im Rechnungsjahr 1983,  
2 990 Mio. DM im Rechnungsjahr 1984,  
3 300 Mio. DM im Rechnungsjahr 1985,  
510 Mio. DM im Rechnungsjahr 1986

erbringen.

## **Beschlußempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
die Gesetzentwürfe — Drucksachen 9/1956, 9/1990, 9/2016 — abzulehnen.

Bonn, den 7. Dezember 1982

### **Der Finanzausschuß**

<b>Rentrop</b>	<b>Gobrecht</b>	<b>Dr. Schroeder (Freiburg)</b>
Vorsitzender	Berichterstatter	

## Bericht der Abgeordneten Gobrecht und Dr. Schroeder (Freiburg)

### 1.

Die Vorlagen — Drucksachen 9/1956 und 9/1990 wurden in der 112. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. September 1982 bzw. in der 125. Sitzung am 28. Oktober 1982 an den Finanzausschuß federführend, den Rechtsausschuß, den Ausschuß für Wirtschaft, den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, den Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und den Haushaltsausschuß mitberatend, an letzteren zugleich gemäß § 96 der Geschäftsordnung, überwiesen.

Die Vorlage — Drucksache 9/2016 — wurde in der 126. Sitzung des Deutschen Bundestages am 10. November 1982 an den Finanzausschuß federführend, den Ausschuß für Wirtschaft, den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung und den Haushaltsausschuß mitberatend, an letzteren zugleich gemäß § 96 der Geschäftsordnung, überwiesen.

Der Finanzausschuß hat über die Vorlagen am 27. Oktober, 12. November, 25. November (öffentliche Anhörung), 1. und 2. Dezember 1982 beraten. Die mitberatenden Ausschüsse haben teils ausdrücklich Stellung genommen, teils ergibt sich ihre Stellungnahme mittelbar aus ihren Voten gegenüber dem für das Haushaltsbegleitgesetz — Drucksache 9/2074 — federführenden Haushaltsausschuß, der seine mitberatende Stellungnahme zu den diesen Bericht umfassenden Vorlagen noch abgeben wird. Der Ausschuß für Wirtschaft und der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit sahen von ihren mitberatenden Stellungnahmen zu den drei Vorlagen ausdrücklich ab. Die mitberatenden Ausschüsse sind mehrheitlich der Konzeption des Haushaltsbegleitgesetzes gefolgt und haben die Vorlagen — Drucksachen 9/1956, 9/1990, 9/2016 — abgelehnt, soweit sie nicht mit dem Haushaltsbegleitgesetz in einzelnen Punkten übereinstimmen. Über von der Beschlußempfehlung des Finanzausschusses abweichende Stellungnahmen des mitberatenden Haushaltsausschusses würde gesondert berichtet.

### 2.

Der Finanzausschuß ist hinsichtlich eines Teils der haushaltsbegleitenden Gesetze federführend; hierüber wird nachfolgend berichtet. Der Bericht ist im Zusammenhang zu sehen mit den Vorlagen zum Haushalt 1983 und weiteren Vorlagen, über die Haushaltsausschuß und Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zu berichten haben. Die Summe der Vorlagen beinhaltet jeweils ein geschlossenes Konzept zum Haushalt 1983 und den sie begleitenden Gesetzesvorlagen der Bundesregierung und der sie tragenden Fraktionen der CDU/CSU und FDP einerseits und der Opposition andererseits, ergänzt um eine Vorlage des Bundesrates zum Bund-Länder-Finanzausgleich, über deren Beratung im Finanzausschuß gesondert berichtet wird. Die Beratung der

Vorlage des Bundesrates zum Bund-Länder-Finanzausgleich durch den Finanzausschuß wird erst nach Durchführung einer beabsichtigten nichtöffentlichen Sachverständigenanhörung abgeschlossen und mußte daher aus dem Beratungszusammenhang mit den Vorlagen, über die hier berichtet wird, herausgelöst werden.

Die Konzepte ergeben sich aus folgenden Vorlagen:

#### a) Konzept Bundesregierung und der Fraktionen der CDU/CSU und FDP

- Entwurf eines Haushaltsgesetzes 1983 — Drucksache 9/2050 mit Drucksache 9/1920 — (federführend: Haushaltsausschuß),
- Entwurf eines Gesetzes zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung und zur Entlastung des Bundeshaushalts (Haushaltsbegleitgesetz 1983) — Drucksache 9/2074 — (federführend: Haushaltsausschuß)

#### b) Konzept der Opposition

- Entwurf eines Haushaltsgesetzes 1983 — Drucksache 9/1920 — (federführend: Haushaltsausschuß)  
in Verbindung mit dem  
Antrag der Fraktion der SPD  
Beschäftigungshaushalt 1983 bis 1985  
— Drucksache 9/2123 — (federführend: Haushaltsausschuß)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Einkommensteuergesetzes (Einkommensteueränderungsgesetz 1983 — EStÄndG 1983) — Drucksache 9/1956 und 9/1990 — (federführend: Finanzausschuß)
- Entwurf eines Gesetzes über eine Ergänzungsabgabe zur Einkommensteuer (Ergänzungsabgabengesetz — ErgAbG) — Drucksache 9/2016 — (federführend: Finanzausschuß)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung von Vorschriften der gesetzlichen Rentenversicherung und von anderen Vorschriften (Sechstes Rentenversicherungs-Änderungsgesetz — 6. RVÄndG) — Drucksachen 9/1957, 9/1991 — (federführend: Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung)
- Entwurf eines Gesetzes zur Änderung sozialrechtlicher Vorschriften (SVAG 1982) — Drucksachen 9/1958 und 9/1997 — (federführend: Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung).

Die dem Finanzausschuß zur Federführung überwiesenen Vorlagen sehen folgende Maßnahmen vor:

*Drucksachen 9/1956 und 9/1990*

- Bestimmte Verluste aus dem Ausland (insbesondere aus Vermietung und Verpachtung von ausländischem Grundbesitz und von Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft) dürfen nicht mehr steuermindernd mit positiven Einkünften im Inland verrechnet werden;
- die pauschale Berücksichtigung von Vorsorgeaufwendungen wird bei nicht rentenversicherungspflichtigen Arbeitnehmern (insbesondere Beamte) auf höchstens 2 000 Deutsche Mark/4 000 Deutsche Mark (Nichtverheiratete/Verheiratete) begrenzt;
- die steuerliche Entlastungswirkung des Ehegattensplittings wird auf 10 000 Deutsche Mark begrenzt;
- der pauschale Lohnsteuersatz von 10 v. H. für bestimmte Zukunftssicherungsleistungen zugunsten von Arbeitnehmern wird auf 15 v. H. angehoben;
- eine Regelung über den Beginn der Bildung von Rückstellungen wegen der Verletzung fremder Schutzrechte.

*Drucksache 9/2016*

Es wird eine Ergänzungsabgabe vorgeschlagen, die auf drei Jahre — 1983 bis 1985 — befristet und 5 v. H. der Einkommensteuer und Körperschaftsteuer betragen soll. Von ihr werden neben den Körperschaften grundsätzlich nur Steuerpflichtige betroffen, deren zu versteuerndes Einkommen 50 000 DM bei Alleinstehenden und getrennt veranlagten Verheirateten bzw. 100 000 DM bei zusammen veranlagten Verheirateten übersteigt. Um zu vermeiden, daß oberhalb der Einkommensgrenze sofort der volle Satz der Ergänzungsabgabe erhoben wird, ist eine Übergangsregelung vorgesehen.

Die Ergänzungsabgabe wird um 2 v. H. der Anschaffungs- und Herstellungskosten von bestimmten Wirtschaftsgütern des Anlagevermögens gemindert, die in dem jeweiligen Veranlagungszeitraum angeschafft oder hergestellt werden.

Der Finanzausschuß hat die Vorlagen 9/1956, 9/1990, 9/2016 in eine am 25. November 1983 zugleich mitberatend zum Haushaltsbegleitgesetz — Drucksache 9/2074 — durchgeführte öffentliche Anhörung einbezogen. Folgende Verbände und Institutionen hatten Gelegenheit, ihren Standpunkt vorzutragen:

Bundesverband der Deutschen Industrie  
 Deutscher Industrie- und Handelstag  
 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände  
 Deutscher Gewerkschaftsbund  
 Deutsche Angestellten-Gewerkschaft  
 Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands  
 Deutscher Beamtenbund  
 Deutsche Steuer-Gewerkschaft  
 Bundessteuerberaterkammer  
 Deutscher Steuerberaterverband  
 Wirtschaftsprüferkammer  
 Bundesverband der Steuerberater  
 Institut der Wirtschaftsprüfer

Bund der Steuerzahler  
 Deutscher Familienverband  
 Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen  
 Familienbund der Deutschen Katholiken  
 Deutscher Städtetag  
 Deutscher Landkreistag  
 Deutscher Städte- und Gemeindebund  
 Bundesgeschäftsstelle Landesbausparkasse  
 Verband der Privaten Bausparkassen  
 Zentralverband des Deutschen Baugewerbes  
 Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer  
 Gesamtverband gemeinnütziger Wohnungsunternehmen  
 Deutscher Mieterbund  
 Verband freier Wohnungsunternehmen  
 Börsenverein des Deutschen Buchhandels  
 Bundesvereinigung Deutscher Heimstätten  
 Arbeitsgemeinschaft des Evangelischen und Katholischen Siedlungsdienstes  
 Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels  
 Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels  
 Zentralverband des Deutschen Handwerks  
 Bundesverband der Freien Berufe  
 Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer  
 Bundesverband der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen.

Der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit wurde als Sachverständiger gehört.

Die öffentliche Anhörung führte in bezug auf die hier angesprochenen Vorlagen zu folgenden Ergebnissen:

*Ergänzungsabgabe*

Das Alternativkonzept der Opposition zur rückzahlbaren Investitionshilfe für den Wohnungsbau wurde als nicht rückzahlbare Belastung höherer Einkommen zur Finanzierung eines Beschäftigungsprogramms nachdrücklich vom Deutschen Gewerkschaftsbund unterstützt; er sehe in einer nicht rückzahlbaren Ergänzungsabgabe auf höhere Einkommen auch eine Notwendigkeit im Interesse des sozialen Friedens. Die zwar zinslose, jedoch im Ergebnis nur vorübergehende Belastung besser verdienender Bevölkerungskreise mit der Möglichkeit, sich durch Investitionen von der zusätzlichen Abgabelast auch von vornherein freikaufen zu können, wurde auch von anderen Gewerkschaftsorganisationen skeptisch bis ablehnend beurteilt und als Benachteiligung der Arbeitnehmer empfunden. Zumindest würde die Investitionshilfe-Abgabe nicht als Äquivalent zu den überwiegend die Arbeitnehmerhaushalte belastenden sonstigen Maßnahmen anerkannt. Gegenüber der rückzahlbaren Investitionshilfe-Abgabe weist die Ergänzungsabgabe für die Deutsche Steuer-Gewerkschaft weniger Verwaltungschwierigkeiten auf, weil der Rückzahlungsvorgang ganz entfällt.

Im übrigen machte sich die Deutsche Steuer-Gewerkschaft aber auch gegenüber der Ergänzungsab-

gabe zum Wortführer der Kritik an den erheblichen Durchführungsschwernissen und Mehrbelastungen von Finanzverwaltung und Unternehmen, zumal die Minderung der Ergänzungsabgabe durch tatsächlich vorgenommene betriebliche Investitionen für die Deutsche Steuer-Gewerkschaft noch verwaltungsaufwendiger als bei der Investitionshilfe-Abgabe erscheint.

Grundsätzlich galten die Vorbehalte, namentlich die steuerpolitischen Bedenken, die der Deutsche Industrie- und Handelstag und der Bund der Steuerzahler bereits gegenüber einer rückzahlbaren Sonderbelastung höherer Einkommen geltend machten, im Grundsatz auch gegenüber der Ergänzungsabgabe, soweit sie eine leistungshemmende Wirkung entfalte. Positiv unterscheidet sich die Ergänzungsabgabe nach Meinung der Kritiker, die bei der Investitionshilfe-Abgabe die verfassungsrechtlich erforderliche Interessengemeinschaft von Leistenden und Begünstigten vermissen, so beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer, dadurch, daß die Ergänzungsabgabe nicht nur zur Förderung des Wohnungsbaus, sondern für allgemeine zusätzliche beschäftigungswirksame Maßnahmen verwendet werden soll. Umgekehrt konnten im Endergebnis die Verbände der Wirtschaft der Investitionshilfe-Abgabe wegen ihrer Rückzahlbarkeit eher positive Seiten als der Ergänzungsabgabe abgewinnen, obwohl die investitions- und beschäftigungswirksame Aufkommensbestimmung beider Sonderabgaben gesehen und auch in ihrem Multiplikatoreffekt anerkannt wurden. Einige Familienverbände und die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer vermißten bei beiden Sonderabgaben die Kinderkomponente.

Wie für die rückzahlbare Investitionshilfe-Abgabe wurde auch für eine Ergänzungsabgabe von Seiten der Wirtschaft gefordert, daß abgabemindernde Investition ein betrieblich genutzter Pkw mit seinem betrieblichen Nutzungsanteil sein kann, und Organisationen der steuerberatenden Berufe haben empfohlen, auch nichtbetriebliche Investitionen im Bereich der Einkunftsart Vermietung und Verpachtung als anrechenbar gelten zu lassen. Eine gründliche Überprüfung des Erhebungsverfahrens, wie sie überwiegend mit Blick auf die Investitionshilfe-Abgabe gefordert wurde, war überwiegend auch ein Petitum gegenüber der Ergänzungsabgabe, um beispielsweise Vorauszahlungen nachträglich herabsetzen oder die Begründung der Abgabepflicht nur durch Sonderzuwendungen an Arbeitnehmer wie Weihnachts- und Urlaubsgeld ausklammern zu können.

#### *Beschränkung des Verlustabzugs*

Die Verbände der Wirtschaft und die Organisationen der steuerberatenden Berufe bedauerten den Eingriff in die Steuersystematik und verwiesen auf unerwünschte Nebenwirkungen des Verlustabzugsverbots. Der Deutsche Steuerberaterverband empfahl, den Ausgleich mit jedweden anderen ausländischen Einkünften zuzulassen und vermißte zusammen mit der Bundessteuerberaterkammer einen irgendwie gearteten Vertrauensschutz gegenüber zu-

rückliegenden Investitionen. Der Bundesverband der Deutschen Industrie verwies auf Hotelbauten im ausländischen Auftrag als Beispiel eines sinnwidrigen Abzugsverbots und vermißte andererseits Verlustzuweisungsgesellschaften im Explorationsbereich im Katalog der unerwünschten Verluste.

#### *Rückstellung bei Patentverletzung*

Die Verbände der Wirtschaft, unterstützt durch die Organisationen der steuerberatenden Berufe, wehrten sich dagegen, daß aus fiskalischen Erwägungen der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs zur Rückstellung bei Patentrechtsverletzungen zugleich mit Wirkung für Urheberrechte und ähnliche Rechte entgegengewirkt werden solle, indem als Voraussetzung der Rückstellung eine aktuelle Inanspruchnahme durch den Berechtigten normiert werde. Sie verweisen auf den Grundsatz ordnungsgemäßer Buchführung, nach dem eine Rückstellung erforderlich sei, wenn ein vorsichtiger Kaufmann damit rechnen müsse, daß er in Anspruch genommen werde. Eine Durchbrechung dieses handelsrechtlichen Grundsatzes entwerte ohne innere Berechtigung den Grundsatz der Maßgeblichkeit der Handelsbilanz für die Steuerbilanz. Bei richtiger Anwendung des handelsrechtlichen Grundsatzes bleibe keineswegs die Rückstellung für die Dauer einer dreißigjährigen Verjährungsfrist bestehen, vielmehr sei eine Auflösung der Rückstellung nach mehrjähriger Nichtinanspruchnahme sachgerecht. Der Urteilsfall, in dem eine solche Rückstellung bereits zwölf Jahre bestanden hatte, sei keineswegs für die Praxis der Wirtschaftsprüfer typisch, doch wurde auch eine allgemeingültige Bestimmung einer Frist, nach der die Rückstellung bei Nichtinanspruchnahme des Rechts aufzulösen ist, wegen der Verschiedenartigkeit denkbarer Sachverhaltsentwicklung nicht als empfehlenswert dargestellt.

#### *Vorsorgepauschale*

Beamtenbund und Deutsche Steuer-Gewerkschaft mißbilligten den Ausschluß der Beamten aus der dynamischen Vorsorgepauschale, während die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft ebendies begrüßte. Die Beamtenvertreter verwiesen auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, die eine Überprüfung der unterschiedlichen Steuerbelastung von Alterseinkünften gebiete. Schon zuvor habe der Bundesfinanzhof die Teilhabe an der Vorsorgepauschale eben wegen dieser Benachteiligung bei den Pensionen gerechtfertigt. Ein einseitiger Eingriff in diesen Rechtszustand sei unausgewogen, vielmehr müßten beide Probleme zusammen angepackt werden. Hilfsweise solle wenigstens davon abgesehen werden, auch die Pensionäre von der neuen Regelung zu erfassen. Die Verbände der Wirtschaft wiesen darauf hin, daß der vorgeschlagene Gesetzeswortlaut auch die Fälle befreiender Lebensversicherungen erfassen würde, was nicht sachgerecht sei.

#### *Ehegattensplitting*

Eine Kappung des Ehegattensplittings wurde von den Verbänden der Wirtschaft, dem Bund der Steuerzahler und den konfessionellen Familienver-

bänden abgelehnt, seitens der Evangelischen Aktionsgemeinschaft für Familienfragen jedoch nur im Hinblick darauf, daß das Mehraufkommen nicht zweckgebunden zur Förderung der Familie mit Kindern eingesetzt werden soll, die Kappung also nicht in ein Konzept zum Familiensplitting einmünde.

Das Konzept der früheren Koalitionsfraktionen und der früheren Bundesregierung sowie der von der Fraktion der SPD nach Übernahme der Oppositions-

rolle eingebrachte Entwurf eines Ergänzungsabgabegesetzes fand die Mehrheit im Ausschuß nicht. Die neue Mehrheit im Ausschuß favorisierte das Konzept der neuen Bundesregierung und neuen Koalition zur Wiederbelebung der Wirtschaft und Beschäftigung, das als Haushaltsbegleitgesetz 1983 verwirklicht werden soll. Für die Gründe, die zur Mehrheitsentscheidung führten, kann auf die Beschlußempfehlung und den Bericht des Haushaltsausschusses verwiesen werden.

Bonn, den 7. Dezember 1982

**Gobrecht**                      **Dr. Schroeder (Freiburg)**

Berichterstatter