

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

**zu dem Antrag des Abgeordneten Vogel (München)**  
**und der Fraktion DIE GRÜNEN**  
**— Drucksache 10/4137 —**

### **Rücknahme der steuerlichen Benachteiligung ausländischer Arbeitnehmer** **durch das Steuersenkungsgesetz 1986/1988**

#### **A. Problem**

Bei der Neuregelung des Kinderlastenausgleichs mit Anhebung des Kinderfreibetrags von 432 DM auf 2 484 DM durch das Steuersenkungsgesetz 1986/1988 war zu entscheiden, ob dieser Ausbau des dualen Systems in gleicher Höhe auch für im Ausland und häufig zu geringeren Lebenshaltungskosten lebende Kinder wirken sollte. Da nach dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bei wesentlich geringeren Lebenshaltungskosten als in der Bundesrepublik Deutschland der erhöhte Kinderfreibetrag nicht vertretbar erschien, Kinderfreibeträge in unterschiedlicher Höhe aber im Lohnsteuerabzugsverfahren über die Lohnsteuertabellen nicht hätten praktiziert werden können, entschloß man sich damals zu einer Systemumstellung. Danach können Unterhaltsaufwendungen für auf Dauer im Ausland lebende Kinder statt durch Kinderfreibeträge im Rahmen der außergewöhnlichen Belastung nach § 33 a Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes berücksichtigt werden und entfallen sonstige kindbedingte Entlastungen. Eine außergewöhnliche Belastung wird hiernach zwar ohne Abzug einer zumutbaren Belastung anerkannt, die Höchstbeträge von 2 484 DM für unter 18 Jahre alte Kinder und von 4 500 DM für erwachsene Kinder können aber je nach den Verhältnissen im Wohnsitzstaat entsprechend einer im Verwaltungswege ergangenen Ländergruppeneinteilung auf ein Drittel oder zwei Drittel gekürzt werden. Außerdem ist ein Antrag notwendig, und es können Nachweise über Zahlungsvorgänge gefordert werden. Die Antragsteller fordern, die Systemänderung rückgängig zu machen, bei erhöhtem Kinderfreibetrag ohne Rücksicht darauf, wo das Kind lebt.

**B. Lösung**

An der Systemumstellung aus Anlaß der Vervielfachung des Kinderfreibetrages wird festgehalten.

**Keine Unterstützung des Antrags der Fraktion DIE GRÜNEN**

**C. Alternative**

Neben dem auf volle steuerliche Gleichstellung abzielenden Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN steht ein Antrag der SPD, statt des Kinderfreibetrages das Kindergeld zu erhöhen, das Auslandskindern nur auf Grund von Abkommen, die mit den typischen Gastarbeiterländern bestehen, gewährt wird und zwar bereits in gestaffelter Form.

**D. Kosten**

Die Beibehaltung des ab 1. Januar 1986 geltenden Rechts ist kostenneutral.

## **Beschlußempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,  
den Antrag — Drucksache 10/4137 — abzulehnen.

Bonn, den 16. Januar 1986

## **Der Finanzausschuß**

|                   |                  |                       |
|-------------------|------------------|-----------------------|
| <b>Gattermann</b> | <b>Poß</b>       | <b>Frau Will-Feld</b> |
| Vorsitzender      | Berichterstatter |                       |

## Bericht der Abgeordneten Poß und Frau Will-Feld

Der Antrag — Drucksache 10/4137 — wurde in der 174. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. November 1985 zur federführenden Beratung an den Finanzausschuß, zur Mitberatung an den Innenausschuß, an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, an den Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit, an den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft und an den Haushaltsausschuß überwiesen. Die mitberatenden Ausschüsse mit einer Ausnahme haben ihre Stellungnahmen zwischen dem 4. und 12. Dezember 1985 abgegeben. Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft hat seine Stellungnahme am 15. Januar 1985 abgegeben. Der Finanzausschuß hat über die Vorlage am 11. Dezember 1985 beraten; die nach seiner Beschlußfassung eingegangenen Stellungnahmen haben bei im wesentlichen gleichen Abstimmungsverhältnissen keine neuen Gesichtspunkte gebracht, die eine Wiederaufnahme der Beratung notwendig gemacht hätten.

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, die durch das Steuersenkungsgesetz 1986/1988 erfolgte unterschiedliche einkommensteuerliche Behandlung von im Ausland und im Inland lebenden Kindern von unbeschränkt einkommensteuerpflichtigen Personen aufzuheben. Die Gewährung des Kinderfreibetrages, des Ausbildungsfreibetrages und des Haushaltsfreibetrages soll entsprechend der bisherigen Regelung nicht an die Voraussetzung gebunden werden, daß das Kind unbeschränkt einkommensteuerpflichtig ist. Dies soll durch Streichung von § 32 Abs. 2 EStG geschehen.

Der Innenausschuß, der Haushaltsausschuß, der Ausschuß für Jugend, Familie und Gesundheit und der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung empfehlen jeweils mehrheitlich die Ablehnung des Antrags. Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat außerdem auf einen von der Mehrheit nicht unterstützten Alternativantrag der SPD hingewiesen, der in ähnlicher Form auch im Finanzausschuß gestellt worden ist. Der Ausschuß für Bildung und Wissenschaft empfiehlt mit Mehrheit (CDU/CSU, FDP) — bei Stimmenthaltung der SPD —, den Antrag abzulehnen.

Die Koalitionsfraktionen halten an der mit dem Steuersenkungsgesetz 1986/1988 eingeführten Systemänderung fest. Diese ist im Zusammenhang mit der Grundentscheidung zu sehen, neben dem Kindergeld wieder einen gewichtigen Kinderfreibetrag zu gewähren. Der neue Kinderfreibetrag für im Inland lebende Kinder beträgt 2 484 DM, wobei allerdings der erste Wiedereinstieg in den steuerlichen Kinderfreibetrag mit 432 DM und die wegfallende Kinderadditive bei den Vorsorgeaufwendungen bis zu 900 DM gegenzurechnen sind. Für Kinder, die auf Dauer im Ausland leben und folglich in der Terminologie des Steuerrechts nicht unbeschränkt steuerpflichtig sind, hat man eine Lösung gefunden, bei

der Unterhaltsleistungen als außergewöhnliche Belastung (ohne Abzug einer zumutbaren Belastung) abgezogen werden können. Leben die Kinder in einem Land mit gleichem Kostenniveau, so sind bei unter 18 Jahre alten Kindern maximal 2 484 DM, bei Erwachsenen zugleich zum Ausgleich evtl. Ausbildungskosten maximal 4 500 DM abzugsfähig. Leben die Kinder in kostengünstigen Ländern, so finden — wie schon bisher bei anderen im Ausland lebenden Unterhaltsberechtigten — prozentuale Minderungen der Höchstbeträge entsprechend einer im Verwaltungsverfahren ergangenen Ländergruppeneinteilung statt.

Eine weitere Folge der Systemumstellung ist, daß einem unbeschränkt steuerpflichtigen Alleinstehenden wegen eines auf Dauer im Ausland lebenden Kindes kein Haushaltsfreibetrag mehr gewährt wird. Dies wird als sachgerecht angesehen, weil er tatsächlich nicht die erhöhten Kosten hat, die ein Mehrpersonenhaushalt im Inland mit sich bringt. Die übrigen Kinderadditiven, die nur in Ausnahmefällen bisher zur Anwendung kamen, haben weitgehend Subventionscharakter; für solche Subventionen ist das strenge Wohnsitzprinzip international die Regel.

Der Standpunkt der SPD wird aus nachfolgendem Antrag deutlich:

„Entschließung zur Besteuerung unbeschränkt Steuerpflichtiger, deren Kinder im Ausland leben

Das Steuersenkungsgesetz 1986/88 hat zur Folge, daß die im Inland wohnenden Eltern von beschränkt steuerpflichtigen Kindern („Auslands-kinder“) vom 1. Januar 1986 an steuerlich schlechter gestellt werden als die Eltern unbeschränkt steuerpflichtiger Kinder. Die Bundesregierung wird aufgefordert, eine familiengerechte Besteuerung dieser Personengruppen im größtmöglichen Umfang zu gewährleisten.

### Begründung

Durch das Steuersenkungsgesetz 1986/88 haben die Koalitionsfraktionen von CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der SPD-Fraktion das Einkommensteuergesetz dahin gehend geändert, daß vom 1. Januar 1986 an ein Kinderfreibetrag nur noch für unbeschränkt einkommensteuerpflichtige Kinder gewährt wird: Statt des wegfallenden Kinderfreibetrags kann für Unterstützungsleistungen an Kinder, die im Ausland leben, eine nach Ländergruppen gestaffelte außergewöhnliche Belastung geltend gemacht werden.

Die Neuregelung setzt voraus, daß in allen Fällen regelmäßige Unterhaltszahlungen für Kinder geleistet werden. Diese Zahlungen müssen dem Finanzamt gegenüber nachgewiesen werden. Außerdem ist der im Inland lebende Elternteil ge-

zwungen, alljährlich für jedes Kind einen Antrag beim Finanzamt einzureichen, was in vielen Fällen zu Diskriminierung und Härten führt. Diese Benachteiligung ist das Ergebnis einer Folgemaßnahme beim Übergang zum ungerechten System des Kinderlastenausgleichs über Kinderfreibeträge. Sie hat zu berechtigter Empörung bei den betroffenen deutschen und ausländischen Mitbürgern geführt.

Der Finanzausschuß ist der Auffassung, daß eine Korrektur im Rahmen des Systems der Kinderfreibeträge nicht sinnvoll ist. Er fordert statt dessen die Umwandlung der Kinderfreibeträge in ein erhöhtes Kindergeld.

Die Bundesregierung hat sich mit der Einschränkung beim Kinderfreibetrag nicht begnügt. Sie entzog vielmehr den Eltern, deren Kinder sich im Ausland aufhalten, gleichzeitig andere kindbedingte Steuervergünstigungen (sog. Kinderadditive).

Die entfallenden Steuervergünstigungen bei den Kinderadditiven werden nur teilweise, vielfach überhaupt nicht ausgeglichen durch die Möglichkeit, Unterstützungsleistungen an mittellose Angehörige als außergewöhnliche Belastung abzusetzen. Wegen dieser z. T. schwerwiegenden Schlechterstellungen ist bei den Betroffenen erhebliche Unruhe entstanden. Die Forderung nach familiengerechter Besteuerung verstärkt sich, soweit die Bundesrepublik Deutschland die Familieneinkünfte ausschließlich besteuert. Der Finanzausschuß hält diese Forderung für gerechtfertigt und erwartet von der Bundesregierung eine Wiederherstellung der bisherigen Rechtslage.“

In der Aussprache spielten auch die Probleme der Grenzgänger und Grenzbewohner eine Rolle, für die die Systemumstellung im Steuersenkungsgesetz

1986/1988 unter bestimmten Konstellationen ebenfalls Nachteile gebracht hat, weshalb im Zusammenhang mit dem Steuerbereinigungsgesetz 1986 folgende EntschlieÙung vom Plenum des Deutschen Bundestages verabschiedet worden ist:

Unter beschränkt einkommensteuerpflichtigen Arbeitnehmern innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes ist infolge der Rechtsänderungen der letzten Zeit, vor allem wegen des Steuersenkungsgesetzes 1986/1988, das für zahlreiche Grenzgänger den Wegfall der Kinderfreibeträge und damit auch des Haushaltsfreibetrags nach sich zog, Unruhe entstanden. Die Forderung nach familiengerechter Besteuerung verstärkt sich, soweit im Einzelfall die Bundesrepublik Deutschland die Einkünfte der Arbeitnehmer ausschließlich besteuert. Der Deutsche Bundestag hält diese Forderung für gerechtfertigt und bittet die Bundesregierung, möglichst bald einen Gesetzentwurf zur Neuordnung der Besteuerung beschränkt einkommensteuerpflichtiger Grenzgänger vorzulegen, der eine familiengerechte Besteuerung dieser Personengruppe im größtmöglichen Umfang vorsieht. Er bittet die Bundesregierung, im Vorgriff auf diese gesetzliche Regelung in der Übergangszeit im Verwaltungswege Härten zu vermeiden.

Damit ist ein Anstoß zur Überprüfung der Auswirkungen des neuen Systems bereits gegeben, wenn auch eine Abkehr für die Masse der Fälle nicht beabsichtigt ist.

Da die undifferenzierte Gleichstellung aller Auslandskinder mit Inlandskindern, wie sie von der Fraktion DIE GRÜNEN gefordert wird, weder für die Koalition noch für die SPD eine angemessene Lösung ist, wurde der Antrag in Drucksache 10/4137 mit großer Mehrheit abgelehnt. Der Antrag der SPD widerspricht der Grundentscheidung der Koalition für ein duales System und war deshalb auch nicht mehrheitsfähig.

Bonn, den 16. Januar 1986

Poß      Frau Will-Feld

Berichterstatte





