

Beschlussempfehlung und Bericht

des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Friedrich Merz, Dr. Michael Meister, Heinz Seiffert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/2745 –

Ein modernes Steuerrecht für Deutschland – Konzept 21

A. Problem

Nach Auffassung der Fraktion der CDU/CSU befindet sich die deutsche Volkswirtschaft in einer schweren strukturellen Krise, die u. a. durch langfristig hohe Arbeitslosigkeit, hohe Staatsverschuldung und dem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet sei. Zu den notwendigen Reformen zur Bewältigung dieser Krise gehöre auch eine grundlegende Vereinfachung des Steuersystems, in deren Mittelpunkt wiederum ein neu formuliertes Einkommensteuergesetz stehen müsse.

B. Lösung

Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 15/2745 abzulehnen.

Berlin, den 16. März 2005

Der Finanzausschuss

Christine Scheel
Vorsitzende

Gabriele Frechen
Berichterstatterin

Peter Rzepka
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Gabriele Frechen und Peter Rzepka

1. Verfahrensablauf

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/2745 – in seiner 105. Sitzung am 29. April 2004 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung und dem Auswärtigen Ausschuss, dem Innenausschuss, dem Sportausschuss, dem Rechtsausschuss, dem Haushaltsausschuss, dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit, dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung und dem Ausschuss für Tourismus zur Mitberatung überwiesen.

Der Auswärtige Ausschuss, der Innenausschuss, der Sportausschuss, der Haushaltsausschuss, der Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit und der Ausschuss für Tourismus haben ihre Mitberatungsvoten in ihren Sitzungen am 26. Januar 2005 abgegeben.

Der Rechtsausschuss, der Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und der Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung haben sich in ihren Sitzungen am 16. Februar 2005 mit dem Antrag befasst.

Der Finanzausschuss hat den Antrag in seinen Sitzungen am 10. November 2004, am 23. November 2004, am 26. Januar 2005, am 16. Februar 2005 und abschließend am 16. März 2005 beraten.

Zu der der Vorlage zugrunde liegenden Thematik hat der Finanzausschuss am 19. Januar 2005 eine öffentliche Anhörung durchgeführt. Das Wortprotokoll und die Stellungnahmen der Sachverständigen dieser Veranstaltung stehen der Öffentlichkeit zur Verfügung.

2. Inhalt der Vorlage

Nach Auffassung der Fraktion der CDU/CSU befindet sich die deutsche Volkswirtschaft in einer schweren strukturellen Krise, die u. a. durch langfristig hohe Arbeitslosigkeit, hohe Staatsverschuldung und dem Verlust an internationaler Wettbewerbsfähigkeit gekennzeichnet sei. Die Fraktion der CDU/CSU hält eine tief greifende Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft zur Bewältigung der Krise für erforderlich. Ziel der Reformen müssten der Abschied von einem paternalistischen Staatsverständnis und die Stärkung der Eigenverantwortung der Menschen sein. Zu einer solchen Erneuerung gehöre auch eine grundlegende Vereinfachung des Steuersystems. In deren Mittelpunkt wiederum müsse ein neu formuliertes Einkommensteuergesetz stehen. In ihrem Antrag fordert die Fraktion der CDU/CSU von der Bundesregierung

- die Entwicklung eines steuerpolitischen Gesamtkonzeptes sowie
- die Vorwegnahme der schnell realisierbaren Teile eines neu zu formulierenden Einkommensteuergesetzes im Rahmen eines steuerpolitischen Sofortprogramms.

Bei der Entwicklung des steuerpolitischen Gesamtkonzeptes solle sich die Bundesregierung von folgenden Gedanken leiten lassen:

- Neufassung des Einkommensteuergesetzes, wobei die Neufassung in Fortführung der bekannten Systematik und Terminologie erfolgen solle.
- Radikale Vereinfachung der Steuererklärung und Steueranmeldung durch konsequenten Ausbau der elektronischen Datenübermittlung und Datenverarbeitung und Vereinfachung und Ausbau des Quellenabzugsverfahrens.
- Beschränkung auf vier Einkunftsarten.
- Vereinfachung der Besteuerungsgrundlagen und Beseitigung von Steuervergünstigungen bei
 - Einführung eines Arbeitnehmerfreibetrages von 840 Euro,
 - Zusammenfassung und Reduzierung der Sonderausgaben und außergewöhnlichen Belastungen in Form persönlicher Abzüge,
 - grundsätzlicher Erhaltung der Steuerbegünstigungen für mildtätige, kirchliche und besonders förderungswürdige gemeinnützige Zwecke sowie für politische Parteien.
- Einführung eines einheitlichen Grundfreibetrages für jede Person in Höhe von 8 000 Euro.
- Der Eingangsteuersatz beträgt 12 Prozent, der Spitzensteuersatz 36 Prozent und greift ab einem Einkommen von 45 000 Euro.
- Gerechte Besteuerung von Ehe und Familie durch
 - Fortgeltung des Ehegattensplittings und die Gewährung des einheitlichen Grundfreibetrages auch für Kinder vom ersten Tag an,
 - adäquate Anhebung des Kindergeldes zum Kindergrundfreibetrag,
 - steuerliche Abzugsfähigkeit der notwendigen Aufwendungen zur Versorgung, Betreuung und Erziehung von Unterhaltsberechtigten.
- Nachgelagerte Besteuerung der Altersbezüge im Wege des Quellenabzugsverfahrens.
- Steuerpflicht für Gewinne aus der Veräußerung von Wirtschaftsgütern, die der Einkünfteerzielung dienen, im Gegensatz zu Veräußerung von Vermögensgegenständen, die ausschließlich der Privatsphäre zugeordnet werden können.
- Beibehaltung des Dualismus von progressiver Einkommensteuer und proportionaler Körperschaftsteuer.
- Ersatz der Gewerbesteuer durch eine wirtschaftskraftbezogene Gemeindesteuer.

Der Gesetzentwurf mit einem schnell realisierbaren Teil des neu zu formulierenden Einkommensteuergesetzes im Rahmen eines steuerpolitischen Sofortprogramms solle insbesondere folgende Eckpunkte enthalten:

- Einkommensteuer
 - Einführung eines einheitlichen Grundfreibetrages von 8 000 Euro für jede Person,
 - linear-progressiver Tarifverlauf mit einem Eingangssteuersatz von 12 Prozent und einem Spitzensteuersatz von 36 Prozent ab einem Einkommen von 45 000 Euro/90 000 Euro (ledig/verheiratet),
 - Verbreiterung der einkommensteuerlichen Bemessungsgrundlage durch Abbau von Steuervergünstigungen. Dabei sollen folgende Ausnahmen gelten:
 - Allgemein steuerfrei bleiben u. a. das Kindergeld sowie Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld. Die Steuerbefreiung für Sonntags-, Feiertags- und Nachtzuschläge solle über einen Zeitraum von sechs Jahren abgebaut werden.
 - Arbeitnehmer erhalten u. a. einen Arbeitnehmerpauschbetrag von 840 Euro und eine Entfernungspauschale von 25 Cent bis maximal 50 Entfernungskilometer.
 - Unternehmen können Bewirtungskosten (Reduzierung des als Betriebsausgabe abziehbaren Teils von 70 Prozent auf 50 Prozent) und Verpflegungsmehraufwand bei Geschäftsreisen abziehen.
 - Aufwendungen für die Altersvorsorge, Beiträge zu Kranken-, Pflege-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung, Kirchensteuer, Spenden für gemeinnützige Zwecke und Renten und dauernde Lasten sollen weiterhin als Sonderausgaben abziehbar sein.
 - Bei den außergewöhnlichen Belastungen sollen die Abzugsfähigkeit von Aufwendungen, die auf Grund einer Behinderung entstehen, und durch Versicherungen nicht gedeckte Krankheitskosten erhalten bleiben.
 - Vereinfachung der Abschreibungsregelungen durch den Wegfall der degressiven AfA (Absetzung für Abnutzung/en), Wegfall aller Sonderabschreibungstatbestände und die unveränderte Beibehaltung der Abschreibungen für geringwertige Wirtschaftsgüter.
- Aufhebung des Vermögensteuergesetzes.
- Erleichterung der Unternehmensnachfolge bei der Erbschaftsteuer. Für jedes Jahr der Firmenfortführung solle die Steuerbelastung reduziert werden. Sie soll ganz entfallen, wenn der Betrieb mindestens zehn Jahre nach Übergabe noch fortgeführt wird.

3. Anhörung

Bei der am 19. Januar 2005 zu der Vorlage stattgefundenen öffentlichen Anhörung hatten folgende Einzelsachverständige, Verbände und Institutionen Gelegenheit zur Stellungnahme:

- Bund Deutscher Finanzrichterinnen und Finanzrichter
- Bundessteuerberaterkammer
- Bundesverband der Deutschen Industrie

- Bundesvereinigung der Kommunalen Spitzenverbände
- Deutsche Bischofskonferenz
- Deutsche Steuer-Gewerkschaft
- Deutscher Gewerkschaftsbund
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag
- Deutscher Landkreistag
- Deutscher Steuerberaterverband
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
- Evangelische Kirche in Deutschland
- Finanzministerium Nordrhein-Westfalen
- Finanzministerium Schleswig-Holstein
- ifo Institut für Wirtschaftsforschung
- Prof. Dr. Peter Bareis
- Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt
- Prof. Dr. Peter Bofinger
- Prof. Dr. Johanna Hey
- Prof. Dr. Rudolf Hickel
- Prof. Dr. Lorenz Jarass
- Prof. Dr. Paul Kirchhof
- Prof. Dr. Joachim Lang
- Prof. Dr. Jörg Manfred Mössner
- Prof. Dr. Bert Rürup
- Prof. Dr. Wolfgang Wiegand
- Prof. Dr. Norbert Winkeljohann
- Prof. Dr. Johann Eekhoff
- Zentraler Kreditausschuss
- Zentralverband des Deutschen Handwerks
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
- Präsidium des Bundes der Steuerzahler
- Deutscher Sportbund
- Institut der Wirtschaftsprüfer in Deutschland

Das Ergebnis der Anhörung ist in die Ausschussberatung eingegangen. Das Protokoll der öffentlichen Anhörung einschließlich der eingereichten schriftlichen Stellungnahmen ist der Öffentlichkeit zugänglich.

4. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP.

Der **Innenausschuss** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Der **Sportausschuss** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Abwesenheit der Fraktion der FDP.

Der **Rechtsausschuss** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU.

Der **Haushaltsausschuss** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Der **Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Der **Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

Der **Ausschuss für Tourismus** empfiehlt die Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP.

5. Ausschussempfehlung

Der **Finanzausschuss** hat den Antrag der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/2745 – mit den Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Stimmenthaltung der Fraktion der FDP abgelehnt.

Nach Meinung der Fraktion der CDU/CSU habe die öffentliche Anhörung zu dem Antrag die dringende Notwendigkeit einer Reform der Einkommensteuer, aber auch der Unternehmensbesteuerung gezeigt. Steuerpolitik und Steuerrecht seien – neben anderen – wichtige Faktoren auf dem Weg zu mehr Wachstum und Beschäftigung. Ziel müsse die Vereinfachung des Steuerrechts sein. Nach Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU solle das geltende Einkommensteuerrecht bei gleichzeitiger Beibehaltung der Systematik und der Terminologie neu formuliert werden. Auf diesem Wege werde auch den zahlreichen Unternehmen geholfen, die aufgrund ihrer Rechtsform Einkommensteuer zahlten. Gerade die Rechtsformneutralität sei für die Fraktion der CDU/CSU bei der Unternehmensbesteuerung von zentraler Bedeutung. In der Anhörung hätten die Experten den Ansatz der Fraktion der CDU/CSU einhellig begrüßt, niedrigere Steuersätze auf eine verbreiterte Bemessungsgrundlage anzuwenden. Der Druck, die Steuersätze in Deutschland zu verringern, steige durch entsprechende Maßnahmen anderer EU-Länder, wie z. B. Österreich, sowie der ohnehin geringeren Steuersätze in den EU-Beitrittsstaaten. Die Steuersätze für Unternehmen müssten – einschließlich des Anteils der Steuern für die Gemeinden – auf unter 35 Prozent sinken. Die Fraktion der CDU/CSU hat deutlich gemacht, dass sie für eine Zusammenarbeit mit der Bundesregierung bereit sei. Ihr vorgelegtes Sofortprogramm diene dazu, dass keine weitere Zeit auf dem Weg zu einer Reform vertan werde.

Die **Koalitionsfraktionen** haben ihr grundsätzliches Einverständnis mit der Notwendigkeit einer Vereinfachung des

deutschen Steuersystems geäußert. Auch ihr Ziel sei es, Schlupflöcher zu schließen und Ausnahmetatbestände abzuschaffen. Bei entsprechenden Initiativen der Koalitionsfraktionen und der Bundesregierung, z. B. dem Steuervergünstigungsabbaugesetz und dem EU-Richtlinien-Umsetzungsgesetz habe sich die Opposition jedoch verweigert.

Bei der Verfolgung des Ziels der Vereinfachung dürften jedoch keinesfalls die Kriterien der Gerechtigkeit und der Finanzierbarkeit aus den Augen verloren werden. Das von der Fraktion der CDU/CSU vorgelegte Konzept erfülle diese Anforderungen nicht. Zu starke Vereinfachungen, z. B. durch Pauschalierungen, könnten zu Ungerechtigkeiten führen, wenn die soziale Balance fehle. Die Koalitionsfraktionen schlossen sich aber dem Grundsatz an, dass Einzelfallgerechtigkeit nicht gegeben sein könne.

Das Konzept der Fraktion der CDU/CSU führe außerdem – je nach Berechnungsweise – zu Mindereinnahmen in Höhe von 10,7 Mrd. Euro bzw. 13,2 Mrd. Euro. Die Kommunen seien dabei von einem Rückgang der Steuern in Höhe von 1,5 bis 2,25 Mrd. Euro betroffen. Solche Finanzierungslücken seien angesichts der Haushaltslage nicht zu verantworten und seien auch nicht kompatibel mit der gerade von der Fraktion der CDU/CSU nachdrücklich vertretenen Forderung nach Einhaltung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes. Darüber hinaus widersprächen solche Steuerausfälle der von der Fraktion der CDU/CSU selbst geforderten Aufkommensneutralität einer Steuerreform.

Bezogen auf Einzelheiten des Antrags müsse festgestellt werden, dass die Reduzierung von sieben auf vier Einkunftsarten und die geforderte Verkürzung der Steuerformulare keine materiellen steuerlichen Änderungen bedeuteten. Der ebenfalls geforderte Einsatz moderner Kommunikationsmittel sei z. B. durch die Möglichkeit der Abgabe der elektronischen Steuererklärung bereits in Angriff genommen worden.

Ein großer Mangel des Konzeptes sei, das habe die Anhörung ebenfalls deutlich gemacht, das Fehlen der Vorschläge für eine Unternehmenssteuerreform.

Die **Fraktion der CDU/CSU** hat diese Kritik der Koalitionsfraktionen zurückgewiesen. Nicht die Fraktion der CDU/CSU habe sich jahrelang notwendigen Reformen verschlossen, sondern die heutigen Regierungsparteien. Die Koalitionsfraktionen hätten zwar jetzt auch die Notwendigkeit von Reformen erkannt, blieben allerdings ihrerseits einer Vorlage eines Gesetzentwurfs nach wie vor schuldig. Im Gegenteil seien bisher von ihnen nur Steuererhöhungen wie die Abschaffung der Eigenheimzulage vorgeschlagen worden.

Die durch das Steuerkonzept verursachten Steuerausfälle seien nach Auffassung der Fraktion der CDU/CSU in Relation zu dem vorgelegten Gesamtkonzept moderat. Darüber hinaus sei eine Anschlagfinanzierung mit Hilfe des vorübergehenden Verzichts auf Steuereinnahmen notwendig, damit wirtschaftliches Wachstum generiert werde. Wichtig sei die schnelle Umsetzung erster Schritte und in der Folge die Beobachtung der Entwicklung der Körperschaftsteuereinnahmen.

Die Koalitionsfraktionen haben daraufhin erläutert, dass ein Gesamtkonzept für eine Steuerreform die Verbindung zwischen Sozialpolitik, Unternehmensbesteuerung und Einkommensteuer umfassen müsse. Eine Politik, die aber bei der Einkommensteuer ausschließlich auf Steuersenkung ab-

ziele, sei mit der Zunahme steuerfinanzierter Sozialleistungen, die von der Fraktion der CDU/CSU gefordert werde, nicht kompatibel. Eine Senkung der Steuertarife sowohl der Einkommensteuer als auch der Unternehmenssteuer vor einer Klärung über die Gegenfinanzierung sei angesichts der heutigen finanziellen Situation der öffentlichen Haushalte nicht angemessen. Vielmehr müsse zunächst die Bemessungsgrundlage verbreitert werden. Erst dann seien Feststellungen über die Höhe der Steuersätze zu treffen.

Den Vorwurf, ausschließlich Vorschläge zur Steuererhöhung zu machen, haben die Koalitionsfraktionen zurückgewiesen. Selbstverständlich wirke der Abbau einer Vergünstigung für den, der sie bisher in Anspruch genommen habe, belastend. Gleichzeitig diene aber der Abbau wegen der damit bewirkten Verbreiterung der Bemessungsgrundlage der Senkung der allgemeinen steuerlichen Belastung.

Die **Fraktion der FDP** vertrat ebenfalls die Auffassung, dass der Reformdruck hoch und Handlungsbedarf dringend geboten sei. Die Arbeitslosigkeit verharre nicht nur auf einem hohen Niveau, sondern steige weiter. Die Vorschläge der Fraktion der CDU/CSU wiesen zwar in die richtige Richtung, es sei aber noch kein schlüssiges Gesamtkonzept vorgelegt worden. Aus diesem Grunde werde sich die Fraktion der FDP der Stimme enthalten.

Intensiv ist in der abschließenden Beratung des Antrags über die Gestaltung der Gemeindefinanzen debattiert worden. Die Fraktion der CDU/CSU hat noch einmal ihr Vorhaben bekräftigt, die Gewerbesteuer abzuschaffen und durch eine Beteiligung an der Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer zu ersetzen. Sie hat deutlich gemacht, dass sie einer Revitalisierung der Gewerbesteuer mit der Wiedereinführung steuerrelevanter ertragsunabhängiger Elemente

nicht zustimme. Die heutige Praxis zeige, dass oftmals nur wenige Betriebe einer Gemeinde den Großteil der Gewerbesteureinnahmen finanzierten. Deshalb könne keinesfalls von Aufkommensgerechtigkeit und -sicherheit die Rede sein. Ziel einer Gemeindefinanzreform müsse die Stärkung des Interesses der Kommunen an Investitionen sein. Diesem Ansinnen werde ein Zuschlagsrecht gerecht. Es sei aber gleichwohl richtig, dass nicht jede Gemeinde Gewinner einer solchen Reform sein könne. Im Übrigen habe sich die Fraktion der CDU/CSU lange Zeit vergebens für eine Verringerung der Gewerbesteuerumlage zur finanziellen Entlastung der Kommunen eingesetzt.

Die Koalitionsfraktionen wollten hingegen dem Vorschlag zur Einführung eines Zuschlagsrechts für die Kommunen nicht folgen. Sie haben ausgeführt, dass gerade das Beispiel der wenigen gewerbesteuerzahlenden Betriebe in einer Gemeinde die Notwendigkeit der Reform der Gewerbesteuer verdeutliche. Im Falle eines Zuschlagsrechts seien die Kommunen nur noch als Anhängsel des Bundes zu betrachten. Das jedoch laufe dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung nach dem Grundgesetz zuwider. Darüber hinaus führe ein Zuschlagsrecht insofern zu Ungerechtigkeiten, weil eine Gemeinde mit einem geringen Anteil an Industrieansiedlungen und damit geringeren Belastungen durch Infrastrukturaufwendungen die höchste Bemessungsgrundlage aufweise. Ein Zuschlagsystem habe sich auch bei den Beiträgen der Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung als nicht gerechtfertigt herausgestellt. Die Koalitionsfraktionen haben abschließend ausgeführt, die von ihnen initiierten gesetzlichen Maßnahmen hätten wesentlich dazu beigetragen, die Einnahmen der Gemeinden aus der Gewerbesteuer zu stabilisieren und zu erhöhen. Auch an diesen Maßnahmen hätten sich die Oppositionsfraktionen aber nicht beteiligt.

Berlin, den 16. März 2005

Gabriele Frechen
Berichterstatterin

Peter Rzepka
Berichterstatter

