

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1999

A. Zielsetzung

Verwirklichung der Petersberger Steuervorschläge der Steuerreform-Kommission mit dem Ziel

- einer Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze in Deutschland
- einer spürbaren Entlastung der Steuerzahler von der zu hohen Steuer- und Abgabenbelastung
- der Verwirklichung eines gerechteren und für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung transparenteren Steuerrechts.

B. Lösung

Spürbare Senkung der Steuersätze bei der Einkommensteuer und der Körperschaftsteuer

- Bei der Einkommensteuer:

Neugestaltung des Einkommensteuertarifs, ausgehend von einem Grundfreibetrag von 13 000 DM/26 000 DM (Grund-/ Splittingtabelle) ab 1. Januar 1999, proportionale Eingangsstufe von 15 % bis 18 000 DM/36 000 DM, sodann linear-progressiver Tarifverlauf beginnend mit 22,5 %, Höchstsatz 39 % bei einem zu versteuernden Einkommen von 90 000 DM/180 000 DM, Höchstsatz für gewerbliche Einkünfte 35 %.

- Bei der Körperschaftsteuer:

Absenkung des Tarifs für einbehaltene Gewinne auf 35 %, des Ausschüttungssatzes auf 25 % und des ermäßigten Steuersatzes auf 32 %.

- Absenkung des Kapitalertragsteuersatzes:

Bei Zinsen (Zinsabschlag) auf 25 % (für Tafelgeschäfte auf 30 %), bei Dividenden auf 15 %.

Gleichzeitig Abbau steuerlicher Vergünstigungen und Sonderregelungen auf der Grundlage der Petersberger Steuervorschläge im Bereich der bisherigen Steuerbefreiungen und aller Einkunftsarten, bei Einkünften aus Land- und Forstwirtschaft, aus selbständiger Arbeit, aus Gewerbebetrieb, aus nichtselbständiger Arbeit, aus Vermietung und Verpachtung, aus Kapitalvermögen ebenso wie bei sonstigen Einkünften (Rentenbezügen, Lohnersatzleistungen und Veräußerungsgewinnen).

Spürbare Nettoentlastung von Steuerbürgern und Unternehmen bei der Einkommensbesteuerung im Umfang von bis zu 30 Mrd. DM und teilweise Gegenfinanzierung durch Umschichtung innerhalb des Steuerrechts und durch Verringerung des Anteils der leistungsfeindlichen direkten Steuern an den Steuereinnahmen zu Lasten der konsumabhängigen indirekten Steuern.

C. Alternativen

Keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Für die Haushalte der Gebietskörperschaften ergeben sich unter Berücksichtigung der durch das Steuerreformgesetz 1998 vorgezogenen Stufe des Gesamtpakets in den Rechnungsjahren 1998 bis 2001 die nachfolgenden Auswirkungen:

Finanzielle Auswirkungen des Steuerreformgesetzes 1999
in den Rechnungsjahren 1998 bis 2001

Gebietskörperschaften	Steuermehr- (+)/Steuermindereinnahmen (-) in Mio. DM in den Rechnungsjahren			
	1998	1999	2000	2001
Bund	-	-26 452	-24 838	-24 897
Länder	-	-23 579	-22 130	-22 081
Gemeinden	-	- 7 090	- 6 186	- 5 917
Insgesamt	-	-57 121	-53 154	-52 895

Einzelheiten sind aus dem beigefügten Finanztableau ersichtlich.

Der Vollzugsaufwand ist nicht bezifferbar.

E. Sonstige Kosten

Die zahlreichen steuerrechtlichen Änderungen zielen insgesamt auf eine Verringerung der Bürokratiekosten ab. Insbesondere in der Umstellungsphase kann durch die erforderlichen Anpassungsmaßnahmen bei bestimmten Wirtschaftsunternehmen allerdings auch Mehraufwand entstehen, der aber durch die Senkung der Steuersätze im allgemeinen mehr als ausgeglichen wird.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
031 (432) – 522 00 – Ste 225/97

Bonn, den 11. Juni 1997

An die
Präsidentin des
Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1999

mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium der Finanzen.

Der Bundesrat hat in seiner 713. Sitzung am 6. Juni 1997 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Dr. Helmut Kohl

Anlage 1

Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1999

Der Text des Gesetzentwurfs und der Begründung ist gleichlautend mit dem Text auf den Seiten 3 bis 227 der Drucksache 13/7480.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 713. Sitzung am 6. Juni 1997 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab.

Begründung

Der Gesetzentwurf ist finanzpolitisch unsolide, sozial unausgewogen und wirtschaftspolitisch verfehlt.

- a) Der Gesetzentwurf ist finanzpolitisch unsolide; die damit verbundenen Steuerausfälle sind für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden nicht verkraftbar.

Die im Gesetzentwurf für das Entstehungsjahr genannte Gegenfinanzierung von rd. 31 Mrd. DM (rd. 45 Mrd. DM einschließlich des Entwurfs eines Steuerreformgesetzes 1998) wird in keinem einzigen Rechnungsjahr erreicht werden. Die vorgeschlagenen Maßnahmen bestehen zu einem erheblichen Teil aus Maßnahmen im bilanziellen Bereich, die zwar sofort wirksam werden, ihre Wirkung aber bereits nach wenigen Jahren verlieren, wie z.B. die Maßnahmen im Bereich der Rückstellungen, oder sogar ihre volle Wirkung erst später – und ebenfalls nur zeitlich begrenzt – erreichen, wie z. B. die Verschlechterung der Abschreibungsbedingungen. Darüber hinaus ist äußerst fraglich, ob die für die einzelnen Maßnahmen jeweils errechneten Mehreinnahmen pro Rechnungsjahr in der angegebenen Größenordnung tatsächlich eintreten.

Demgegenüber führen die zum 1. Januar 1999 vorgesehenen tariflichen Steuerentlastungen mit sofortiger Wirkung zu dauerhaften Steuerminder-einnahmen.

Insgesamt ist daher davon auszugehen, daß der jetzt vorliegende Gesetzentwurf einschließlich des Entwurfs eines Steuerreformgesetzes 1998 zu Steuerausfällen in der Größenordnung von mindestens 56 Mrd. DM pro Jahr führen wird.

Der Gesetzentwurf hätte erhebliche Einnahmeausfälle bei den Kommunen zur Folge, da eine ausreichende Gegenfinanzierung nicht erkennbar ist.

- b) Der Gesetzentwurf vermag die Aussichten für Investitionen und Arbeitsplätze nicht entscheidend zu verbessern.

Die gegenwärtige wirtschaftliche Lage ist gekennzeichnet durch eine hohe Arbeitslosigkeit und eine ausgesprochene Schwäche der Binnennachfrage. Bei damit einhergehender mangelnder Kapazitätsauslastung bleiben die Unternehmensinvestitionen hinter dem arbeitsmarktpolitisch

Erforderlichen zurück – trotz ansonsten günstiger steuerlicher Rahmenbedingungen für Unternehmen. Erforderlich für die wirtschaftliche Belebung ist daher in erster Linie eine Stärkung der Binnennachfrage durch steuerliche Entlastung der breiten Mehrheit der Einkommensteuerzahler.

Diesem Ziel wird der Gesetzentwurf nicht gerecht. Nach überschlägiger Schätzung kommen der unteren Hälfte der Einkommensteuerzahler nur rd. 15 % des tariflichen Brutto-Entlastungsvolumens zugute, während sie an der Gegenfinanzierung überproportional beteiligt ist. Dem obersten Zehntel der Einkommensteuerzahler dagegen fließt rd. die Hälfte, den obersten 1 % rd. ein Drittel des Brutto-Entlastungsvolumens zu. Damit werden gerade die unteren und mittleren Einkommensgruppen, die ihr Einkommen in hohem Maße konsumieren, durch diesen Gesetzentwurf nur gering entlastet, vielfach sogar stärker belastet.

Aber auch im übrigen werden die Rahmenbedingungen für Investitionen durch den Gesetzentwurf nicht entscheidend verbessert. Ein großer Teil der wirtschaftsbezogenen Steuerentlastung kommt den Unternehmen zugute unabhängig davon, ob der Gewinn im Unternehmen verbleibt und für arbeitsplatzschaffende Investitionen eingesetzt oder ob der Gewinn entnommen wird.

- c) Erforderlich ist eine solide Abgaben- und Steuerreform aus einem Guß.

Eine Abgaben- und Steuerreform muß in erster Linie der Schaffung neuer Arbeitsplätze, dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und der Herstellung von mehr Steuergerechtigkeit und Steuervereinfachung dienen und einen Impuls geben für einen Strukturwandel für eine dauerhafte, umweltgerechte Wirtschaftsweise; sie muß darüber hinaus für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden finanziell verkraftbar sein.

Hierzu gehört in erster Linie eine deutliche Senkung der Lohnnebenkosten durch Herausnahme von versicherungsfremden Leistungen aus der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung zum frühestmöglichen Zeitpunkt, spätestens zum 1. Januar 1998. Bei der dafür notwendigen Umfinanzierung sollte vorrangig ein Einstieg in eine ökologische Steuerreform erfolgen.

Das heutige Steuersystem belastet zu weit über 60 v.H. den Faktor Arbeit und nur zu knapp 10 v.H. den Faktor Umwelt- und Ressourcenverbrauch. Damit gehen vom bestehenden Steuersystem keine Anreize für einen Strukturwandel der Produktions- und Konsumprozesse in Richtung auf ein dauerhaftes umweltgerechtes und nach-

haltiges Wirtschaften aus. Rationalisierungen zielen – oft verbunden mit einem steigenden Energieverbrauch – in erster Linie auf den Ersatz des Faktors Arbeit und nicht auf die notwendige Effizienzsteigerung im Hinblick auf den Ressourcenverbrauch.

Eine aufkommensneutrale ökologische Steuerreform, gekennzeichnet u. a. durch die Elemente Energiesteuer, Erhöhung der Mineralölsteuer, Streichung ökologisch kontraproduktiver Subventionen sowie Senkung der Lohnnebenkosten, ist zur Lösung der Probleme Arbeitslosigkeit und Umweltschäden eine geeignete Strategie.

Bereits eine solche Abgabenreform stellt eine erhebliche Strukturverbesserung dar, da durch sie die arbeitsplatzbezogenen Kosten der Unterneh-

men und der Anreiz zu illegaler Beschäftigung gesenkt werden.

Diese Senkung muß ergänzt werden durch eine Steuerreform mit einer Entlastung insbesondere der unteren und mittleren Einkommen bereits zum 1. Januar 1998 sowie durch eine gezielte Entlastung der im Unternehmen verbleibenden und damit die Investitionskraft stärkenden Gewinne. Angesichts der äußerst angespannten Lage der öffentlichen Haushalte ist diese Steuerreform aufkommensneutral zu finanzieren.

Durch eine solche Abgaben- und Steuerreform werden sowohl die Nettolöhne der Arbeitnehmer steigen als auch die Unternehmen von arbeitsplatzbezogenen Kosten entlastet und in ihrer Wettbewerbsfähigkeit gestärkt.

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung hält an ihrem Gesetzentwurf fest.

Zu Buchstabe a

Die im Bundesratsbeschluß genannte Größenordnung der Steuermindereinnahmen von mindestens 56 Mrd. DM im Jahre 1999 ist unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 1997 überholt. Nach dem neuen Finanztableau sind die kassenmäßigen Steuerausfälle im Jahre 1999 um rd. 6,5 Mrd. DM geringer zu veranschlagen. Außerdem ist auch der verminderte Betrag nicht mit den Steuerausfällen gleichzusetzen:

Die kassenmäßigen Steuerausfälle im Jahre 1999 enthalten bereits die Auswirkungen der Senkung des Solidaritätszuschlags ab 1. Januar 1998 von 7,5 % auf 5,5 % im Umfang von 7,7 Mrd. DM.

Die im Finanztableau angekündigte Verringerung des Defizits durch Umschichtung von den direkten zu den indirekten Steuern ist im Gesetzentwurf noch nicht enthalten.

Im Finanztableau sind die Wachstumseffekte der Steuerreform nicht eingerechnet. Die Steuerreform soll zu einem wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Steuerrecht führen. Der zu erwartende Wachstumsimpuls wird zu einem nachhaltigen Selbstfinanzierungseffekt führen. Dieser kann nicht exakt beziffert und daher auch nicht im Finanztableau ausgewiesen werden. Nach internationalen Erfahrungen (z. B. USA und nordische Länder) können die wachstumsbedingten Steuereinnahmen aber mit rd. einem Drittel der vorgesehenen Nettoentlastung veranschlagt werden.

Nimmt man alle Finanzierungskomponenten zusammen, auch die, die im Beschluß des Bundesrates keine Erwähnung finden, ist eine große Steuerreform möglich und finanzierbar.

Zu Buchstabe b

Nach Auffassung der Bundesregierung enthält der Gesetzentwurf des Steuerreformgesetzes 1999 die

geeigneten Maßnahmen zur Verbesserung der Investitionstätigkeit und zur Schaffung zukunftssicherer Arbeitsplätze. Die Bundesregierung sieht sich durch den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die Gutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute, die Wirtschaftsverbände und durch die zahlreichen Stellungnahmen der Vertreter der Finanz- und Steuerrechtswissenschaft in der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf des Steuerreformgesetzes 1999 in dieser Einschätzung bestätigt.

Das Steuerrecht soll nicht nur durch die spürbare Senkung der Steuersätze wachstums- und beschäftigungsfreundlicher werden. Durch eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, d. h. das Streichen von Steuervergünstigungen und das Schließen von Steuerschlupflöchern und steuerlichen Gestaltungen, ist die Finanzierung der Steuersenkungen auch sozial ausgewogen und gerecht.

Zu Buchstabe c

Nach Auffassung der Bundesregierung ist der vom Bundesrat geforderte Einstieg in eine ökologische Steuerreform zur Senkung der Sozialabgaben für eine Verbesserung der Beschäftigungssituation in Deutschland ungeeignet. Eine isolierte und steuerfinanzierte Senkung der Lohnnebenkosten durch Herausnahme versicherungsfremder Leistungen aus den Sozialversicherungssystemen löst nicht deren strukturelle Probleme. Erforderlich ist vielmehr auch eine Strukturreform der Sozialversicherungssysteme.

Jede ökologische Komponente im Steuersystem muß auch die internationale Wettbewerbssituation Deutschlands und mögliche ökonomische Folgen berücksichtigen. Eine „Steuer- und Abgabenreform aus einem Guß“ läßt sich nur erreichen, wenn beide Reformprojekte durchgeführt werden: Die Gestaltung eines wachstums- und beschäftigungsfreundlichen Steuerrechts und die Reform der Sozialversicherungssysteme.

