

27.05.97**Empfehlungen
der Ausschüsse**Fz - A - AS - FJ - In - K - U -
Wi - Wozu **Punkt** der 713. Sitzung des Bundesrates am 06. Juni 1997

Entwurf eines Steuerreformgesetzes 1999**A**

Der federführende **Finanzausschuß (Fz)**,
der **Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik (AS)**,
der **Ausschuß für Frauen und Jugend (FJ)**,
der **Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In)**,
der **Ausschuß für Kulturfragen (K)**,
der **Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)**,
der **Wirtschaftsausschuß (Wi)** sowie
der **Ausschuß für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)**

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- Fz, AS,
FJ, In, K,
U, Wo
1. Der Bundesrat lehnt den Gesetzentwurf ab.

Bei
Annahme
von Ziffer 1
entfallen
die Ziffern
19 - 24

Ausgeliefert am 27. MAI 1997

Begründung:*)

Fz, AS, Wo

Der Gesetzentwurf ist**)

Fz
Wo

2. finanzpolitisch unsolide,

Fz
AS

3. sozial unausgewogen und wirtschaftspolitisch verfehlt.

Fz

4. 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 1.1.1999 vorgesehenen tariflichen Steuerentlastungen mit sofortiger Wirkung zu dauerhaften Steuermindereinnahmen.

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.

*) Die Ziffern 2 bis 18 setzen Annahme der Ziffer 1 voraus.

**) gilt bei Annahme von Ziffer 2 und/oder Ziffer 3 als mitbeschlossen

In 5. Der Gesetzentwurf hätte erhebliche Einnahmeausfälle bei den Kommunen zur Folge, da eine ausreichende Gegenfinanzierung nicht erkennbar ist.

Fz
AS 6.

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 rund 15 % des tariflichen Brutto-Entlastungsvolumens zugute, während sie an der Gegenfinanzierung überproportional beteiligt ist. Dem obersten Zehntel der Einkommensteuerzahler dagegen fließt rund die Hälfte, den obersten 1 % rund 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.

Fz
AS 7. Erforderlich ist eine solide Abgaben- und Steuerreform aus einem Guß.

- Fz
AS
U
8. 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
- U
9. und einen Impuls geben für einen Strukturwandel für eine dauerhafte, umweltgerechte Wirtschaftsweise;
- Fz
AS
U
10. sie muß darüber hinaus für die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden finanziell verkraftbar sein.
- Fz
AS
U
11. 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 1.1.1998. Bei der dafür notwendigen Umfinanzierung sollte vorrangig ein Einstieg in eine ökologische Steuerreform erfolgen.
- U
12. 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 nachhaltiges 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.

- U 13. 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.
- Fz
AS
U 14. Bereits eine solche Abgabenreform stellt eine erhebliche Strukturverbesserung dar, da durch sie die arbeitsplatzbezogenen Kosten der Unternehmen und der Anreiz zu illegaler Beschäftigung gesenkt werden.
- Fz
AS 15. Diese Senkung muß ergänzt werden durch eine Steuerreform mit einer Entlastung insbesondere der unteren und mittleren Einkommen bereits zum 1.1.1998 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.
- Wo 16. Die mit dem Gesetzentwurf verbundenen Steuerausfälle sind unrealistisch eingeschätzt.
Dies wird z.B. durch die Annahme deutlich, im Wohnungsbau würden durch den Ersatz der degressiven AfA durch eine lineare jährlich 50.000 Mietwohnungen weniger gebaut. Nach allen Berechnungen und Prognosen wissenschaftlicher Institute oder wohnungswirtschaftlicher Verbände muß davon ausgegangen werden, daß der Rückgang bei den Wohnungsbauinvestitionen deutlich größer ausfällt. Ein solcher Anpassungsschock ist sowohl aus wohnungs- als auch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen zu vermeiden.
Weiterhin geht die Bundesregierung davon aus, daß die Ausfälle im Bereich des Mietwohnungsbaus durch eine steigende Nachfrage im Bereich des Wohneigentums aufgefangen werden könnten. Für die Bezieherinnen und Bezieher mittlerer Einkommen ist jedoch eine wirkliche Entlastung ihrer Haushaltskassen nicht zu erwarten.

K
Wo

17. Die Vorschläge des Gesetzentwurfs zur Abschaffung bzw. Einschränkung der im geltenden Einkommensteuergesetz (EStG 1997) enthaltenen steuerlichen Förderungen bei Baudenkmalen und Gebäuden in Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen sind geeignet, künftig die Erhaltung historischer Bauten nachhaltig zu beeinträchtigen.

Durch die Steuerreform darf die Erhaltung des baulichen Kulturerbes nicht aufs Spiel gesetzt werden.

Die steuerliche Förderung in den bisher geltenden Vorschriften der §§ 4 Abs. 8, 7h, 7i, 10f, 10g, 11a, 11b EStG 1997 muß deshalb beibehalten werden.

Die Eigentümer von Baudenkmalen und Gebäuden in den Sanierungsgebieten und städtebaulichen Entwicklungsbereichen sind vielfach nicht in der Lage, die Maßnahmen zur Erhaltung dieser historischen Bauten allein zu finanzieren. Die mittelbare steuerliche Förderung, auf die ein Rechtsanspruch besteht, schafft deshalb die notwendigen wirkungsvollen Voraussetzungen zu hohem Kapitaleinsatz für die Erhaltung der Gebäude. Die einkommensteuerlichen Fördervorschriften für das bauliche Kulturerbe sind aus dem Gemeinwohlprinzip gerechtfertigt. Sie sind notwendig, geeignet, das Förderziel zu erreichen, und auf einen sachlich gerecht ausgewählten Personenkreis begrenzt. Sie sind ein gewisser Ausgleich für die öffentlich-rechtliche Erhaltungslast, die Bundes- und Landesgesetze dem Eigentümer von Baudenkmalen und historischen Bauten auferlegen. Die öffentlich-rechtliche Erhaltungslast mindert die steuerliche Leistungsfähigkeit des Eigentümers und ist deshalb gerade im Einkommensteuerrecht zu berücksichtigen. Dies gilt unabhängig von jeder steuertariflichen Neuregelung.

Die einschneidende Reduzierung der bisherigen Steuervorteile für die Eigentümer von Baudenkmalen durch die willkürliche Ausgrenzung der seit 1914 fertiggestellten Baudenkmale ist fachlich und rechtlich nicht haltbar. Insbesondere die wertvollen Bauwerke der 20er bis 50er Jahre bleiben ohne Steuervergünstigung. Die Landesgesetze, die die notwendigen Merkmale der Bauwerke für eine steuerliche Begünstigung definieren, enthalten eine solche Fristsetzung nicht. Aus Rechtsgründen müssen aber alle Denkmaleigentümer gleich behandelt werden.

Die Steuererleichterungen für denkmalpflegerische Arbeiten erschließen weitere Steuereinnahmen bei der Mehrwertsteuer (für alle Lieferungen und Leistungen), bei der Lohnsteuer (für die Beschäftigten), bei der Gewerbesteuer und schließlich bei der Einkommen- und Körperschaftsteuer (der Unternehmer). Diese Steuereinnahmen fließen den öffentlichen Händen kurzfristig zu, während die Absetzung auf 10 Jahre verteilt ist. Die rasch fließenden Steuereinnahmen aus denkmalpflegerischer Tätigkeit kompensieren die mittelfristigen Steuerminderungen aus den gewährten Steuervorteilen.

Die Abschaffung bzw. Einschränkung der steuerlichen Förderung würde einen drastischen Rückgang denkmalpflegerischer Maßnahmen nach sich ziehen und damit gerade in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation in allen Teilen Deutschlands einen kontraproduktiven Einbruch beim mittelständischen und kleinen Bau- und Ausbaugewerbe, vor allem beim auf Denkmalpflege spezia-

lisierten Handwerk, nach sich ziehen. Dies wäre dem wichtigen Ziel der Steuerreform, die Rahmenbedingungen für Investitionen und Arbeitsplätze zu optimieren, geradezu diametral entgegengesetzt.

FJ

18. Folgende frauenpolitische Gründe sind für die Ablehnung maßgeblich:

Der Gesetzentwurf berücksichtigt weder strukturell noch in Einzelfragen die seit langem bekannten und von Frauenpolitikerinnen mehrfach aufgezeigten Benachteiligungen von Frauen im Steuerrecht:

- Er sieht nicht vor, das Ehegattensplitting zumindest langfristig abzuschaffen, um anstelle dessen Regelungen vorzusehen, die nicht die Ehe an sich, sondern Familie und Kinder begünstigen.
- Ebenso sieht der Entwurf keine Regelungen vor, die zu einer getrennten Individualbesteuerung für Ehegatten führen. Vielmehr wird ohne Alternativen an der bestehenden Steuerklassenkombination III/V festgehalten, die frauendiskriminierend ist, weil sie in vielen Fällen deren Erwerbstätigkeit durch hohe Besteuerung des Zweiteinkommens entwertet.
- Durch das Festhalten am Ehegattensplitting schafft der Gesetzentwurf auch nicht das erforderliche Finanzvolumen zur Erhöhung des Kindergeldes auf ein tatsächliches Existenzminimum. Diese Erhöhung des Kindergeldes ist jedoch auch unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum unbedingt notwendig.
- Der Entwurf sieht nicht vor, Kinderbetreuungskosten bei Berufstätigkeit beider Elternteile steuerlich zu berücksichtigen.
- Im Unterschied zu frauenpolitischen Forderungen werden die Kinderbetreuungskosten Alleinerziehender nur oberhalb der sogenannten "zumutbaren Belastung" berücksichtigt.
- Der Haushaltsfreibetrag für Alleinstehende, zu deren Haushalt mindestens ein Kind gehört, wurde trotz der Anhebung des Grundfreibetrags im Gesetzentwurf der Bundesregierung wiederum nicht erhöht bzw. angepaßt.

Wi
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1

19. Zu Artikel 1 (§ 6 Abs. 6 Nr. 8 - neu - EStG)

In Artikel 1 ist in § 6 Abs. 6 Nr. 7 der Punkt am Ende durch ein Semikolon zu ersetzen und folgende Nummer 8 anzufügen:

"8. Zuschüsse des Arbeitgebers, die zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn zu den Aufwendungen des Arbeitnehmers für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte mit öffentlichen Verkehrsmitteln im Linienverkehr gezahlt werden; das gleiche gilt für die unentgeltliche oder verbilligte Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel im Linienverkehr zu Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte, die der Arbeitnehmer auf Grund seines Dienstverhältnisses zusätzlich zum ohnehin geschuldeten Arbeitslohn in Anspruch nehmen kann."

Begründung:

Durch die Ergänzung wird erreicht, daß Zuschüsse des Arbeitgebers für die Benutzung des öffentlichen Personennahverkehrs entsprechend der derzeit geltenden Regelung in § 3 Nr. 34 Einkommensteuergesetz steuerfrei bleiben. Die Regelung wurde im Zusammenhang mit dem Standortsicherungsgesetz im Jahre 1993 in das Einkommensteuergesetz eingefügt. Die seinerzeit für die Steuerfreiheit maßgeblichen Gründe gelten auch noch heute.

Die Verlagerung von Verkehren von der Straße auf den ÖPNV trägt wesentlich zur Senkung der Umweltbelastungen und des Energieverbrauchs bei. Daher kommt dem ÖPNV besonders in den Verkehrsverdichtungsräumen und Städten bei immer knapper werdendem Verkehrsraum eine große Bedeutung zu. Die erheblichen Anstrengungen der öffentlichen Hand zur Ausgestaltung attraktiver Verkehrsangebote (z. B. Bildung von flächendeckenden Tarif- und Verkehrsgemeinschaften bzw. -verbünden) können nur zum Ziel führen, wenn auch auf seiten der Verkehrsnutzer die Bereitschaft zum Umsteigen auf öffentliche Verkehrsmittel gesteigert wird. Hierfür sind Zuschüsse von Arbeitgebern an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ein zusätzlicher Anreiz, wenn diese Zuschüsse für einen Umstieg auf den öffentlichen Personennahverkehr gewährt werden.

Wi

entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1

20. Zu Artikel 1 (§ 38 Abs. 1 Nr. 6 EStG)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die vorgesehene Besteuerung auf Erträge aus Kapitallebensversicherungen beschränkt werden sollte, die erkennbar nicht der Altersversorgung dienen. Dies könnte etwa dadurch erfolgen, daß Lebensversicherungsverträge mit einer Laufzeit von weniger als 15 Jahren und/oder bis zu einem Endalter von höchstens 60 Jahren der Besteuerung unterworfen würden. In allen anderen Fällen sollte von einer Besteuerung abgesehen werden, da davon auszugehen ist, daß diese Verträge zur Ergänzung der Altersversorgung abgeschlossen wurden. Zur Vereinfachung des Besteuerungsverfahrens bittet der Bundesrat zu prüfen, inwieweit bei den der Besteuerung unterfallenden Verträgen die Einführung einer pauschalen Abgeltungssteuer von etwa 4 % der jeweils zu zahlenden Beiträge nach dem Beispiel der in Österreich geltenden Regelungen sinnvoll ist.

Wi

entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1

21. Zum Gesetzentwurf allgemein

Deutschland braucht die große Steuerreform,

- um den Leistungswillen und die Investitionsfähigkeit in unserem Lande zu stärken,
- um mehr Investoren aus dem Ausland für den Standort Deutschland zu gewinnen,
- um den Wirtschaftsmotor wieder auf Touren zu bringen und dadurch
- die Chancen für die Schaffung neuer Arbeitsplätze nachhaltig zu verbessern.

Eine deutliche Senkung der Steuersätze mit einer spürbaren Nettoentlastung der Steuerzahler sowie ein einfacheres und gerechteres Steuersystem bilden gemeinsam einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung des Standortes Deutschland.

Der Bundesrat hält auch den Abbau von Steuervergünstigungen für notwendig. Das Steuerrecht ist im Laufe der Zeit unübersichtlich, unverständlich und durch zahlreiche Sonderregelungen und Vergünstigungen unausgewogen geworden. Die Steuerreform bringt das Prinzip der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit wieder stärker zur Geltung, rückt bestehende Ungleichheiten zurecht und stellt die Einkommensteuer auf eine breitere Bemessungsgrundlage.

Auch wenn die vorgesehenen Maßnahmen zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage insgesamt sozial ausgewogen sind, sieht der Bundesrat in einzelnen Punkten noch Änderungsbedarf:

Wi
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1

22. Leistungsfähige und leistungsbereite Arbeitnehmer dürfen nicht benachteiligt werden. Solche Gefahren könnten sich ergeben durch die Einführung einer Entfernungspauschale (vor allem im ländlichen Raum) und die sofortige und ausnahmslose Vollbesteuerung von Sonntags-, Feiertags- und Nachtarbeitszuschlägen, auch wegen der gleichzeitig mit der Besteuerung eintretenden Sozialversicherungspflicht dieser Zuschläge.

Wi
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1

23. Wer nur eine Sozialversicherungsrente bezieht, wird in der Regel auch weiterhin keine Steuern zahlen. Wer daneben noch andere Einkünfte erzielt, muß u. U. mit einer höheren steuerlichen Belastung rechnen. Ein Zusammentreffen von Belastungen aus der Steuer- und Rentenreform sollte jedoch vermieden werden. Gesetzliche, betriebliche und private Altersvorsorge sind im Zusammenhang durch ein Gesamtkonzept weiterzuentwickeln. Aus diesem Grund bedürfen Steuerreform und Rentenreform einer engen Verzahnung.

Wi
entfällt bei
Annahme
von Ziffer 1

24. Zur Mobilisierung von Risikokapital für Unternehmen sollte der Erwerb von Anteilen an Kapitalbeteiligungsgesellschaften, die das Kapital privater Anleger vorwiegend mittelständischen Unternehmen oder technologieorientierten jungen Unternehmen zur Verfügung stellen, steuerlich gefördert werden. Der Bundesrat bittet deshalb die Bundesregierung zu prüfen, ob und in welchem Umfang - etwa durch den Abzug eines prozentualen Anteils der Anlagesumme von der Einkommensteuerschuld - eine solche Förderung in das Steuerreformvorhaben integriert werden kann.

B

Im **Agrarausschuß** ist eine Empfehlung an das Plenum nicht zustande gekommen.