

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

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung

**Bericht über die Möglichkeiten zur Einführung eines Einkommensteuertarifs
mit durchgehendem Progressionsverlauf — Tarifbericht (§ 56 EStG)**

— Drucksache 8/62 —

A. Problem

Gemäß dem seinerzeit im Vermittlungsverfahren beschlossenen § 56 Einkommensteuergesetz 1975 sollte mit Wirkung ab 1. Januar 1978 ein Einkommensteuertarif mit durchgehendem Progressionsverlauf in Kraft gesetzt werden. Statt dessen wurden zunächst mit dem Steueränderungsgesetz 1977 und dem Gesetz zur Steuerentlastung und Investitionsförderung andere steuerentlastende Maßnahmen (insbesondere Einführung eines allgemeinen Tariffreibetrages, Erhöhungen des Grundfreibetrages, der Vorsorgeausgabenhöchstbeträge und des Weihnachtsfreibetrages) in Kraft gesetzt.

Die Kritik am geltenden Einkommensteuertarif hält an, insbesondere weil der Übergang von der Proportionalzone zur progressiven Besteuerung hinsichtlich des übersteigenden Teileinkommens einen Tarifsprung von 22 v. H. auf 30,8 v. H. enthält und bei annähernd gleichbleibender Entwicklung der Löhne im Verlaufe des Jahres 1979 die Zahl der Lohnsteuerzahler, die aus der Proportionalzone herauswachsen, die 50 v. H.-Marke überschreiten wird.

B. Lösung

Die Bundesregierung hat mit dem Tarifbericht, der im Verlaufe der Ausschußberatung ergänzt und aktualisiert worden ist, in Erfüllung einer gesetzlichen Berichtspflicht Tarifmodelle vorgelegt, die sich teils auf eine Beseitigung des Tarifsprungs beschränken und teils eine durchgehende Progression vorsehen. Daraus ergibt sich, daß ein solcher Tarif, wenn er zugleich für keine Einkommensgruppe Nachteile bringen soll, erhebliche Einnahmeausfälle zur Folge hätte.

Der Ausschuß empfiehlt, den Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

Mehrheit im Ausschuß**C. Alternativen**

Die Opposition hatte beantragt, die Bundesregierung aufzufordern, entsprechend § 56 EStG zur Milderung der Steuerprogression und zur Beseitigung des Progressionssprungs einen Gesetzentwurf mit einem neuen Einkommensteuertarif so rechtzeitig vorzulegen, daß der Tarif am 1. Januar 1979 in Kraft treten kann. Der neue Tarif soll so gestaltet sein, daß er in keinem Fall zu einem Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung führt.

D. Kosten

Die Tarifmodelle führen zu Mindereinnahmen bei der Einkommensteuer.

Hinsichtlich der im Bericht enthaltenen Tarifmodelle mit durchgehender Progression wurden sie seinerzeit geschätzt

bei Tarif 3	für 1978 mit	3,0 Milliarden DM
	für 1979 mit	2,2 Milliarden DM
	für 1980 mit	1,6 Milliarden DM

bei Tarif 4	für 1978 mit	0,7 Milliarden DM
	für 1979 mit	0,3 Milliarden DM
	für 1980 mit	0,1 Milliarden DM

bei Tarif 5	für 1978 mit	3,6 Milliarden DM
	für 1979 mit	3,1 Milliarden DM
	für 1980 mit	2,8 Milliarden DM.

Der Ausfall bei Verwirklichung der im Verlaufe der Ausschußberatung vorgelegten Tarifmodelle wird im Vergleich zum jetzt geltenden Recht geschätzt

bei Tarif 600 A	für 1979 mit	10 Milliarden DM
	für 1980 mit	11 Milliarden DM

bei Tarif 602 A	für 1979 mit	22 Milliarden DM
	für 1980 mit	23 Milliarden DM.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Bericht der Bundesregierung — Drucksache 8/62 — zur Kenntnis zu nehmen.

Bonn, den 7. Juni 1978

Der Finanzausschuß

Frau Funcke	Dr. Schäuble
Vorsitzende	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Dr. Schäuble

Der Bericht der Bundesregierung — Drucksache 8/62 — wurde in der 23. Sitzung des Deutschen Bundestages am 21. April 1977 an den Finanzausschuß federführend und an den Haushaltsausschuß mitberatend überwiesen. Der Finanzausschuß hat den Bericht in Sitzungen am 28. September 1977 sowie am 15. März, 26. April und 10. Mai 1978 beraten. Der Bericht war auch Teilgegenstand einer am 28. September 1977 durchgeführten öffentlichen Anhörung von 24 Verbänden und Institutionen. Der Haushaltsausschuß hat eine Änderung des Einkommensteuertarifs ab 1. Januar 1979 mit Mehrheit abgelehnt.

Den im Bericht der Bundesregierung — Drucksache 8/62 — vorgelegten Tarifmodellen ist gemeinsam, daß sie die durchgehende Progression dadurch herstellen, daß die bisherige an den Grundfreibetrag anschließende Proportionalzone unter Ermäßigung des Eingangssteuersatzes progressiv ausgestaltet wird und die steuerliche Entlastung ihre Spitze bei Einkommen von 9 000/18 000 bei Ledigen/Verheirateten hat. Tarifmodell T 3 beginnt im Anschluß an den Grundfreibetrag mit einem Steuersatz von 12 v. H. und mündet am Ende der bisherigen Proportionalzone in den Anfangssteuersatz der bestehenden Progressionszone von 30,8 v. H.; dieser Tarif mindert die Gesamtbelastung allein im Bereich der Einkommen bis 16 000/32 000 DM mit einer Entlastungsspitze von 306 DM. Tarifmodell 4 beginnt im Anschluß an den Grundfreibetrag mit einem Steuersatz von 14 v. H. und gestaltet den Progressionsverlauf bis zu Einkommen von 48 000/96 000 DM so neu, daß sich im Einkommensbereich bis 15 000/30 000 DM etwas geringere Entlastungen als bei Tarif 3 (Entlastungsspitze 224 DM), im Einkommensbereich von 15 000/30 000 DM bis 28 000/56 000 DM geringe Mehrbelastungen (Belastungsspitze nahe dieser Untergrenze mit 84 DM) und ab 28 000/56 000 DM langsam ansteigend Entlastungen bis maximal 147 DM ergeben. Tarifmodell 5 beginnt im Anschluß an den Grundfreibetrag mit einem Steuersatz von 13 v. H. und gestaltet den Progressionsverlauf bis zu Einkommen von 130 000/260 000 DM (Beginn der zweiten Proportionalzone mit 56 v. H.) so neu, daß auch hier der Schwerpunkt der Entlastungen im Einkommensbereich bis 16 000/32 000 DM verbleibt (Entlastungsspitze 274 DM), bei Einkommen um 16 000/32 000 DM ähnlich den anderen beiden Modellen wieder gegen 0 tendiert und sich daran eine Zone geringerer Entlastungen mit einer Entlastungsspitze von 61 DM bei Einkommen um 30 000/60 000 DM anschließt. Der besonders kostengünstige Tarif T 4 hat also den Nachteil, daß er die Gesamtsteuerbelastung eines erheblichen Teils der Steuerpflichtigen (Einkommensgruppe von 15 000/30 000 bis 28 000/56 000 DM) erhöht; alle drei Tarifmodelle kommen nicht ohne eine höhere Grenzsteuerbelastung für die Einkommensteile von 9 000/18 000 bis 16 000/32 000 DM aus. Diese Nachteile zusammen mit dem durch einen durchgehend progressiven Ta-

rif allgemein bedingten Verwaltungsmehraufwand waren auch für die Bundesregierung dafür entscheidend, daß sie statt dessen die im Jahre 1977 beschlossenen Steuerentlastungsgesetze vorschlug.

Im Verlaufe der Ausschußberatung wurden zwei weitere, aber wesentlich teurere Tarifmodelle erörtert. Den Tarifmodellen T 600 A und T 602 A ist gemeinsam, daß sie bereits auf dem ab 1. Januar 1978 geltenden Recht aufbauen. Tarifmodell 600 A beläßt es bei der unteren Proportionalzone und beseitigt lediglich den Tarifsprung von 22 v. H. auf 30,8 v. H. durch Gesamtsteuerentlastungen, die erst bei Einkommen von 16 000/32 000 DM beginnen und dann kontinuierlich ansteigen und ab Einkommen von 48 000/96 000 DM eine von da ab konstante Spitzenentlastung erreichen. Tarifmodell 602 A ergänzt Tarifmodell 600 A um eine durchgehende Progression auch für Einkommensteile bis 16 000/32 000 DM, beginnend im Anschluß an den Grundfreibetrag mit 18 v. H. Die Tarifmodelle 600 A und 602 A vermeiden sowohl Steuer Mehrbelastungen bestimmter Einkommensgruppen als auch höhere Spitzenbelastungen von Einkommenssteigerungen zwischen 9 000/18 000 und 16 000/32 000. Im Gegensatz zu den Modellen 3, 4 und 5 würden nicht kleine Einkommen, sondern die hohen Einkommen mit 818/1 636 DM bzw. 1 177/2 354 absolut am stärksten entlastet.

Alle Tarifalternativen wurden von den Beteiligten nur als Modelle angesehen, die andere Kombinationen und mittlere Lösungen nicht ausschließen.

In der öffentlichen Anhörung wurde eine entlastende Tarifreform und ein Abbau des Tarifsprungs allseits als erstrebenswert angesehen. Während die Verbände der Wirtschaft den Schwerpunkt der Entlastungen im mittleren Einkommensbereich gesetzt sehen wünschen, legen die Gewerkschaften Wert darauf, daß auch die unteren Einkommensgruppen bei einem niedrigen Eingangssteuersatz fühlbar entlastet werden. Der Bund der Steuerzahler möchte mit der Tarifreform insbesondere einen nachhaltigen Abbau der von ihm so bezeichneten inflationären Überbesteuerung verbunden haben. Die ebenfalls zur Erörterung gestellten und später verwirklichten Steuerentlastungen durch Anhebung verschiedener Frei- und Höchstbeträge wurden allgemein nur als Übergangsregelung bis zu einer späteren Tarifreform toleriert.

Die Koalitionsfraktionen lehnen die Tarifmodelle 3 bis 5 ab, weil sie für einen Teil der noch in die Proportionalzone fallenden Einkommen höhere Grenzsteuersätze brächten und die Gefahr bestehe, daß eine Tarifreform wegen dieses Nachteils pauschal als negativ bewertet werde. Lösungen, die dies vermeiden würden, seien mit der gegenwärtigen Haushaltslage nicht vereinbar. Die Koalition erinnert die Opposition an die erst kürzlich gemeinsam gefaßte Entschliebung, daß die Haushaltskonsolidierung nunmehr Vorrang haben müsse. Ein Abbau der

sogenannten inflationären Überbesteuerung sei nicht so dringend, daß bereits zum 1. Januar 1979 eine Tarifreform stattfinden müsse, nachdem durch die seit Jahresende 1977 wirksam gewordenen Steuerentlastungsmaßnahmen bereits einiges geschehen sei; dies komme darin zum Ausdruck, daß das Lohnsteueraufkommen für 1978 voraussichtlich nur um 1,4 v. H. steigen werde. Auch die Gesamtsteuerbelastung sei weitgehend konstant geblieben. Schließlich wäre es wünschenswert, wenn in eine Tarifreform auch die Entwicklung der Transfereinkommen und ihre Wirkung auf die einzelnen Einkommensgruppen einbezogen werden könne, wozu der Bericht der Transfer-Enquetekommission noch nicht vorliegt. Der Bundesminister der Finanzen habe im übrigen seinerseits eine Prüfung des Tarifs zugesagt, damit keine neuen Ungerechtigkeiten entstünden. Gegenwärtig werde die Notwendigkeit einer Tarifreform unterschiedlich beurteilt. Eine Tarifreform sei im übrigen auf dem Hintergrund von Strukturveränderungen im Verhältnis zwischen direkten und indirekten Steuern zu sehen; im deutschen Steuerrecht habe sich ein Übergewicht zu Lasten der direkten Steuern herausgebildet, das im Rahmen der zu erwartenden Umsatzsteuerharmonisierung in der Europäischen Gemeinschaft eine gewisse Korrektur erfahren werde, was zur Schaffung eines Spielraums für Reformmaßnahmen im Bereich der direkten Steuern beitragen könne. Die Koalitionsfraktionen haben danach im Ausschuß beantragt, den Bericht der Bundesregierung zur Kenntnis zu nehmen.

Die Opposition hält Folgerungen aus dem Tarifbericht und dabei insbesondere eine Milderung der Steuerprogression und die Beseitigung des Tarifsprungs am Ende der unteren Proportionalzone für so vordringlich, daß sie bereits zum 1. Januar 1979 wirksam werden müßten. Es komme hinzu, daß die Proportionalzone ihre verwaltungsvereinfachende Wirkung mehr und mehr verliere, insofern jährlich mehr als eine Million Steuerpflichtiger neu von der hoch einsetzenden Progressivbesteuerung erfaßt würden. Die Opposition kann sich insoweit auf Schätzungen des Bundesministeriums der Finanzen

berufen, wonach sich der Anteil der noch in der Proportionalzone verbleibenden Lohnsteuerzahler wie folgt entwickelt:

1977	59 v. H.
1978	54 v. H.
1979	47 v. H.
1980	40 v. H.

Die Herstellung eines durchgehend progressiven Tarifs sei überdies gesetzlich geboten; der Gesetzesbefehl gelte fort, es sei denn, er werde durch ein neueres Gesetz aufgehoben, was aber auch die Koalition nicht zu unternehmen beabsichtige. In den im Jahre 1977 beschlossenen Steuerentlastungsgesetzen sieht die Opposition allenfalls eine Übergangsregelung bis zum 1. Januar 1979.

Die Opposition hat folgenden Antrag gestellt:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, entsprechend § 56 EStG zur Milderung der Steuerprogression und zur Beseitigung des Progressionssprungs einen Gesetzentwurf mit einem neuen Einkommensteuertarif so rechtzeitig vorzulegen, daß der Tarif am 1. Januar 1979 in Kraft treten kann. Der neue Tarif soll so gestaltet sein, daß er in keinem Fall zu einem Anstieg der Grenz- und Durchschnittssteuerbelastung führt.

Der Antrag wurde im Ausschuß dahin gehend erläutert, daß der Auftrag nicht nur durch eines der bisher erörterten Modelle zu erfüllen sei. Auch ein Beitrag zum Abbau heimlicher Steuererhöhungen müsse aber darin enthalten sein. Die Finanzierung müsse durch Ausgabeeinsparungen erfolgen, soweit die mit der Steuersenkung verbundene Verbesserung der Rahmenbedingungen nicht schon ausgleichend wirke; die Opposition sei bereit, diese Lasten mitzutragen. Im übrigen sei eine Realisierung der Ziele auch in Stufen möglich; dabei sei ein Abbau des Tarifsprungs und der für 1979 zu erwartenden heimlichen Steuererhöhungen vordringlich.

Nur der Antrag der Koalitionsfraktionen, den Bericht der Bundesregierung zur Kenntnis zu nehmen, hat im Ausschuß eine Mehrheit gefunden.

Bonn, den 7. Juni 1978

Dr. Schäuble

Berichterstatler

