

Empfehlungen

der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Steuerreformgesetzes 1990
sowie zur Förderung des Mietwohnungsbaus und von Arbeitsplätzen
in Privathaushalten

Punkt 11 der 601. Sitzung des Bundesrates am 02. Juni 1989

Der federführende Finanzausschuß (Fz),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß
Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung
zu nehmen:

Zum Gesetzentwurf allgemein

Ziffer 1

Fz

Der Bundesrat begrüßt die Abschaffung der Quellensteuer, hält diesen Schritt aber für unzureichend. Die Quellensteuer, die von der Bundesregierung und der Mehrheit im Bundesrat und Bundestag vor weniger als einem Jahr gegen alle Bedenken durchgesetzt wurde, hat zu unvermeidbaren Belastungen von Bürgern, Unternehmen, Kreditinstituten und Steuerverwaltung geführt; im Ergebnis wurde aber kein wirksamer Beitrag für mehr Steuergerechtigkeit geleistet.

Die Abschaffung der Quellensteuer ist dennoch halbherzig, weil sie keine Alternative für die Herstellung einer gleichmäßigen Erfassung und Besteuerung von Kapitaleinkünften bietet, die auch vor dem Hintergrund der Entwicklungen und Diskussionen in der EG erforderlich ist. Es besteht sogar die Gefahr, daß die Quellensteuer auf dem Umweg über die EG wieder eingeführt wird.

Der Bundesrat sieht die notwendige Alternative zur Quellensteuer in der EG-weiten Einführung eines bürgerfreundlichen und unbürokratischen Mitteilungsverfahrens bei gleichzeitiger deutlicher Erhöhung der Sparerfreibeträge. Danach haben die Banken die Finanzämter über Kapitalerträge der Kontoinhaber zu unterrichten. Um den Arbeitsaufwand in Grenzen zu halten, ist ein Stichprobenverfahren zuzulassen, wonach jährlich wechselnd nur ausgewählte, nach allgemeinen Merkmalen bestimmte Konten mitzuteilen sind. In diesem Zusammenhang sind die Regelungen des sog. Bankenerlasses, die in das Gesetz übernommen worden waren, zu streichen. Das Mitteilungsverfahren soll so gestaltet werden, daß Bürger, Unternehmen, Kreditinstitute und Steuerverwaltung weniger belastet werden, als durch den Quellensteuerabzug. Da die Mitteilungen die Angabe der Kapitaleinkünfte in den Steuererklärungen nicht ersetzen sollen, sondern lediglich der Kontrolle dienen, können sich die Finanzbehörden mit Stichproben begnügen. Ihr Umfang soll vom Bundesminister der Finanzen durch Allgemeinverfügung (§ 118 Satz 2 der Abgabenordnung) festgelegt werden, wobei die Auswahlkriterien jährlich wechseln können.

Für die nicht einkommensteuerpflichtigen Bürger stellt das Mitteilungsverfahren eine Vereinfachung dar. Da keine Quellensteuer auf Zinseinkünfte erhoben wird, brauchen sie sich diese weder erstatten zu lassen noch benötigen sie eine Freistellungsbescheinigung des Finanzamtes.

Ziffer 2 Der Bundesrat lehnt die vorgesehene Abzugsregelung zur Berücksichtigung von
Fz Kosten für Hilfen in Privathaushalten ab.

Es handelt sich um eine Steuervergünstigung für einen kleinen, in gehobenen Verhältnissen lebenden Bevölkerungsteil, die weder aus sozial- noch aus arbeitsmarktpolitischen Gründen zu rechtfertigen ist.

Die Einführung dieses Steuervorteils läßt jedes Augenmaß für soziale Notwendigkeiten vermissen, wenn andererseits die dringend gebotene Verbesserung des Familienlastenausgleichs sowie die Anhebung des Grundfreibetrags auf das Existenzminimum unterbleiben.

Die im geltenden Recht enthaltenen Regelungen für Haushaltshilfen (§ 33 a Abs. 3 EStG) und für Kinderbetreuungskosten (§ 33 c EStG) reichen aus, um die Belastungen in angemessenem Umfang steuerlich zu berücksichtigen.

Nennenswerte Impulse auf den Arbeitsmarkt werden von dieser Regelung nicht ausgehen, weil der Kreis derer, der von diesem Steuervorteil Gebrauch machen kann, notwendig klein ist. Die Vorschrift wird weitgehend auf bereits bestehende Arbeitsverhältnisse angewandt werden und sich somit überwiegend in Mitnahmeeffekten erschöpfen und zu Mißbrauch einladen.

Darüber hinaus ist schon jetzt abzusehen, daß eine Vielzahl von Abgrenzungsschwierigkeiten die Steuerverwaltung und die Finanzgerichte belasten wird.

Ziffer 3 Der Bundesrat hält die Erweiterung des Steuervorteils für Betriebsveräußerungen (§ 34 Abs. 1 EStG) für nicht gerechtfertigt.

Fz

Bei § 34 EStG handelt es sich um einen Ausgleich für den Tarifnachteil aus der Zusammenballung von Einkünften insbesondere aus stillen Reserven, die bei Betriebsveräußerungen und Betriebsaufgaben aufgelöst werden. Ein solcher Ausgleich ist nur insoweit sinnvoll, als es sich um kleinere und mittlere Betriebe handelt, deren Gewinne nicht dem Spitzensteuersatz unterliegen.

Das geltende Recht gewährt den Tarifvorteil bei Veräußerungsgewinnen bis 5 Mio DM. Bei höheren Veräußerungsgewinnen dürfte es sich regelmäßig um Betriebe handeln, deren laufende Gewinne weitgehend dem Spitzensteuersatz unterworfen waren. Demgegenüber ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Vergünstigung für Veräußerungsgewinne bis 30 Mio DM überzogen.

Ziffer 4 Der Gesetzentwurf enthält keine Anpassung der Sätze für erhöhte Absetzungen für den in Berlin (West) belegenen Mietwohnungsbau (§ 14 a BerlinFG). Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob eine Anpassung der wohnungspolitischen Instrumente geboten ist, um nachteilige Auswirkungen auf den Mietwohnungsbau in Berlin zu vermeiden.

Fz

250/1/89

Ziffer 5 Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 7 Abs. 5 EStG)

In

In Artikel 1 Nr. 1 werden in § 7 Abs. 5

a) die Worte "soweit die Gebäude Wohnzwecken dienen" durch die Worte "soweit die Gebäude mindestens zehn Jahre Wohnzwecken für den begünstigten Personenkreis nach § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes dienen" ersetzt und

b) folgende Sätze angefügt:

"Den Nachweis, daß die Gebäude Wohnzwecken des begünstigten Personenkreises dienen, hat der Steuerpflichtige durch eine Bescheinigung der nach Landesrecht zuständigen Stelle im Sinne des § 3 des Wohnungsbindungsgesetzes zu erbringen. Die zuständige Stelle erteilt die Bescheinigung, wenn der Steuerpflichtige sich ihr gegenüber vertraglich verpflichtet, die Wohnungen für 10 Jahre nur an Wohnberechtigte im Sinne des § 5 des Wohnungsbindungsgesetzes zu überlassen und während dieser Zeit nur die Kostenmiete im Sinne des § 8 des Wohnungsbindungsgesetzes zu erheben."

Begründung:

Der Änderungsvorschlag hat das Ziel, die Verbesserung der steuerlichen Abschreibung im Mietwohnungsbau nur den Steuerpflichtigen zukommen zu lassen, die Mietwohnungen für den Personenkreis des § 25 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes zur Verfügung stellen. Die indirekte steuerliche Förderung schafft nicht den Wohnraum für den genannten Personenkreis, für den vorrangig und schnellstmöglich nach der derzeitigen Lage auf dem Wohnungsmarkt Wohnraum geschaffen werden muß. Da in den bisherigen Gesetzesanträgen keine weiteren Voraussetzungen mit Ausnahme des Neubaus nach dem 28. Februar 1989 an die steuerliche Förderung geknüpft werden, ist die Gefahr der zu großen Streuung und des Mitnahmeeffektes nicht zu vermeiden. Das notwendige Ziel der Förderung des Wohnungsbaues für breite Schichten der Bevölkerung ließe sich besser zwar mit der direkten Förderung durch die Bereitstellung von Bundeshaushaltsmitteln zur Wohnungsbauförderung erreichen. Wenn aber - wie hier - der indirekten steuerlichen Förderung der Vorzug gegeben wird, kann diesem Ziel nur mit entsprechend zielgerichteten Abschreibungsbedingungen Rechnung getragen werden.

Zu Artikel 2a - neu -

Nach Artikel 2 wird folgender Artikel 2a - neu - eingefügt:

'Artikel 2a

Änderung des Berlinförderungsgesetzes 1987

Das Berlinförderungsgesetz 1987 in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2415), das zuletzt durch Artikel 7 des Steuerreformgesetzes 1990 vom 25. Juli 1988 (BGBl. I S. 1093) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 14 a wird wie folgt geändert:

Ziffer 6

Wi
Im

a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Worte "10 vom Hundert" durch die Worte "14 vom Hundert", die Worte "3 vom Hundert" durch die Worte "4 vom Hundert" und in Satz 3 die Worte "2,5 vom Hundert" durch die Worte "3,5 vom Hundert" ersetzt.

b) In Absatz 4 wird nach Satz 2 folgender Satz eingefügt:

"Die erhöhten Absetzungen nach Satz 1 stehen unter der Bedingung, daß nicht vor Ablauf von fünf Jahren nach der Fertigstellung oder Anschaffung des Gebäudes für darin befindliche Wohnungen öffentliche Mittel im Sinne des § 6 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes gewährt werden."

c) In Absatz 5 wird folgender Satz angefügt:

"Die erhöhten Absetzungen nach Satz 1 stehen unter der Bedingung, daß nicht vor Ablauf von fünf Jahren nach der Beendigung des Ausbaus oder der Erweiterung für darin befindliche Wohnungen öffentliche Mittel im Sinne des § 6 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes gewährt werden."

Ziffer 7

In

- d) Es wird folgender Absatz 5a - neu - eingefügt:
- "(5a) Als Mehrfamilienhäuser im Sinne der Absätze 1, 2, 4 und 5 gelten auch Gebäude mit mehr als zwei Wohnungen, an denen Sondereigentum nach den Vorschriften des Ersten Teils des Wohnungseigentumsgesetzes begründet ist, wenn die Gebäude auf einem schon bebauten Grundstück errichtet werden und für sämtliche Wohnungen des Gebäudes ein gemeinschaftliches Wohnungsgrundbuch angelegt ist. Das gleiche gilt für Dachgeschoßausbauten in Mehrfamilienhäusern, wenn die Dachgeschoßausbauten mehr als zwei Wohnungen umfassen, an denen Sondereigentum nach den Vorschriften des Ersten Teils des Wohnungseigentumsgesetzes begründet ist, und für sämtliche Wohnungen des Dachgeschoßausbaus ein gemeinschaftliches Wohnungsgrundbuch angelegt ist. Die Voraussetzungen der Sätze 1 oder 2 müssen in den Fällen der Absätze 1 und 2 im Jahr der Inanspruchnahme der erhöhten Absetzungen, mindestens aber fünf Jahre nach Fertigstellung der Gebäude, Ausbauten oder Erweiterungen, und in den Fällen der Absätze 4 und 5 mindestens fünf Jahre nach Fertigstellung der Gebäude, Ausbauten oder Erweiterungen vorliegen."

Ziffer 8 2. In § 31 wird nach Absatz 5 folgender Absatz 5a eingefügt:

Wi
In

"(5a) § 14a ist erstmals anzuwenden auf Mehrfamilienhäuser, für die der Bauantrag nach dem 28. Februar 1989 gestellt worden ist und die vom Steuerpflichtigen hergestellt worden sind, oder die vom Steuerpflichtigen nach dem 28. Februar 1989 aufgrund eines nach diesem Zeitpunkt rechtswirksam abgeschlossenen obligatorischen Vertrags bis zum Ende des Jahres der Fertigstellung angeschafft sind, sowie auf Ausbauten und Erweiterungen, für die der Bauantrag nach dem 28. Februar 1989 gestellt worden ist."

Begründung zu Nr. 1:

Buchstabe a:

Wi
In

Nach Artikel 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs der Bundesregierung werden die Abschreibungssätze für Mietwohnungen angehoben, um die steuerlichen Rahmenbedingungen für den Mietwohnungsbau zu verbessern und dadurch einen Anreiz für den Einsatz privaten Kapitals zur Schaffung zusätzlich benötigten Wohnraums zu bieten. Eine entsprechende Anpassung (Erhöhung) der Sätze für die erhöhten Absetzungen für in Berlin belegene Mehrfamilienhäuser (§ 14 a BerlinFG) enthält der Entwurf jedoch nicht.

Auch in Berlin ist es aber wie im übrigen Bundesgebiet zu erheblichen Engpässen in der Wohnraumversorgung gekommen. Der Wohnungsneubau, insbesondere der Bau von sozialen Mietwohnungen, war auch in Berlin in den vergangenen Jahren viel zu gering. Nach den Plänen des Berliner Senats sollen deshalb zur Linderung der derzeitigen Wohnungsnot u. a. in den nächsten vier Jahren im Durchschnitt 7.000 Wohnungen pro Jahr neu errichtet werden. Dabei soll der Anteil der sozialen Mietwohnungen erheblich ausgeweitet werden.

Aus diesem Grunde ist auch für Berlin eine Erhöhung der Sätze für die erhöhten Absetzungen für Mehrfamilienhäuser in § 14a BerlinFG entsprechend den Verbesserungen in § 7 Abs. 5 EStG notwendig.

250/1/89

Es wird deshalb empfohlen, die Absetzungssätze in § 14 a Abs. 1 BerlinFG anzuheben, und zwar in den ersten beiden Jahren von je 10 auf 14 vom Hundert und in den folgenden zehn Jahren von je 3 auf 4 vom Hundert. Damit würde der Berliner Vorsprung gegenüber der allgemeinen Regelung in etwa demselben Umfang wie bisher gewahrt bleiben. Außerdem ist eine Erhöhung des Satzes von 2,5 vom Hundert auf 3,5 vom Hundert wegen der Verkürzung des Abschreibungszeitraums auf 40 Jahre vorgesehen.

Ohne eine solche Anpassung würde dagegen der § 14 a Abs. 1 BerlinFG künftig völlig bedeutungslos. Das Abschreibungsvolumen des § 7 Abs. 5 Satz 2 EStG in der Fassung des Entwurfs läge bereits nach Ablauf von vier Jahren um 2 vom Hundert-Punkte höher als das Volumen nach § 14 a BerlinFG; nach Ablauf von zehn Jahren wäre die "erhöhte" Absetzung nach § 14 a BerlinFG sogar um 14 vom Hundert-Punkte niedriger als die "normale" degressive Absetzung nach § 7 Abs. 5 Satz 2 EStG.

Damit wäre der politisch gewollte Präferenzvorsprung Berlins nicht nur eliminiert, sondern sogar in sein Gegenteil verkehrt. Negative Auswirkungen in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht wären die Folge.

Buchstaben b und c:

Wi
In

Nach dem Urteil des Bundesfinanzhofs vom 21. Juli 1988 - IX R 169/83 - (BStBl. S. 1003) soll es der Anwendung des § 14 a Abs. 4 BerlinFG nicht entgegenstehen, wenn einem Steuerpflichtigen für ein von ihm im steuerbegünstigten oder frei finanzierten Wohnungsbau errichtetes Wohngebäude nach dessen Fertigstellung öffentliche Mittel im Sinne von § 6 Abs. 1 des Zweiten Wohnungsbaugesetzes gewährt werden. Dies kann zu einer nicht gewollten Überförderung durch öffentliche Mittel und zusätzlichen steuerlichen Vergünstigungen führen, obwohl der Gesetzgeber in § 14 a Abs. 1 BerlinFG für öffentlich geförderte Mehrfamilienhäuser ausdrücklich niedrigere Absetzungssätze als im § 14 a Abs. 4 BerlinFG für nicht geförderte Mehrfamilienhäuser vorgesehen hat. Diese Überförderung soll künftig ausgeschlossen werden.

Es wird deshalb eine entsprechende Ergänzung in § 14 a Abs. 4 und 5 BerlinFG vorgeschlagen.

In Buchstabe d:

Eine Minderung des Berliner Präferenzvorsprungs ergibt sich aufgrund der Neuregelung auch gegenüber der Vergünstigung nach § 14 a Abs. 4 BerlinFG für im frei finanzierten und steuerbegünstigten Wohnungsbau errichtete Mehrfamilienhäuser. Hier könnte auf eine Erhöhung entsprechend den Verbesserungen in § 7 Abs. 5 EStG jedoch verzichtet werden, wenn das folgende, für den Wohnungsbau in Berlin bedeutsame Problem gelöst würde:

Die Möglichkeit, in Berlin (West) Wohngebäude zu errichten, stößt wegen der aufgrund der politisch-geographischen Lage der Stadt nur noch beschränkt verfügbaren Baugrundstücke auf immer stärkere Schwierigkeiten; in Berlin kann - anders als in allen übrigen Ballungsgebieten - das natürliche Umland nicht genutzt werden. Es wird deshalb in Zukunft zur Schaffung der erforderlichen Wohnungen mehr als bisher notwendig sein, auch bebaute Flächen stärker zu nutzen. Dies kann durch die Errichtung von Gebäuden auf schon bebauten Grundstücken und durch Verstärkung des Dachgeschoßausbaus erfolgen.

Für solche Baumaßnahmen können jedoch dann keine erhöhten Absetzungen nach § 14 a BerlinFG gewährt werden, wenn im Falle eines real nicht mehr teilbaren Grundstücks oder im Falle eines Dachgeschoßausbaus die Baumaßnahmen von einem anderen als dem Grundstückseigentümer vorgenommen werden, sei es, weil der Grundstückseigentümer zu den Baumaßnahmen finanziell nicht der Lage ist oder weil er aus anderen Gründen kein Interesse an der Durchführung hat.

In solchen Fällen muß, damit der Bauherr an dem neuerrichteten Gebäude oder an dem Dachgeschoßausbau bürgerlich-rechtlich Eigentum erlangen kann, an allen Wohnungen in dem in Betracht kommenden Gebäude Wohnungseigentum nach dem Ersten Teil des Wohnungseigentumsgesetzes (WEG) begründet werden. Ist aber Wohnungseigentum begründet worden, so erhalten die Wohnungen ihre Qualifikation zu Eigentumswohnungen; bei dem Gebäude handelt es sich deshalb dann nicht mehr um ein Mehr-

familienhaus im Sinne des § 14 a BerlinFG (vgl. Urteil des Bundesfinanzhofs vom 13. März 1984 - IX R 8/79 - BStBl. II S. 578 -).

Um diesen Ausschluß von den Vergünstigungen des § 14 a BerlinFG zu beseitigen, ist es zur Förderung des Wohnungsbaus im Interesse der Linderung der Wohnungsnot dringend geboten, die gesetzliche Fiktion aufzustellen, daß es sich in den genannten Fällen bei der Gesamtheit der jeweils errichteten (Eigentums-) Wohnungen um ein "Mehrfamilienhaus" im Sinne von § 14 a BerlinFG handelt. Als Voraussetzung dafür sollte jedoch verlangt werden, daß es sich jeweils um mehr als zwei Wohnungen handelt, daß für sämtliche Eigentumswohnungen in dem Gebäude bzw. in dem Dachgeschoßausbau ein gemeinschaftliches Wohnungsgrundbuch (§ 7 Abs. 2 WEG) angelegt worden ist (alle Wohnungen also - wie bei einem Mehrfamilienhaus - demselben Eigentümer oder denselben Eigentümern zuzurechnen sind) und daß - um Mißbräuche zu verhindern - die Voraussetzungen mindestens fünf Jahre nach Fertigstellung vorliegen.

Der Vorschlag für den einzufügenden neuen Absatz 5a trägt dem Rechnung.

Begründung zu Nr. 2

Wi
In

Das Inkrafttreten der Änderungen orientiert sich an der Inkrafttretensregelung des § 7 Abs. 5 Satz 2 EStG in der Fassung des Entwurfs.