

20.12.89

Antrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

zum

Gesetz zur steuerlichen Förderung des Wohnungsbaus und zur Ergänzung des
Steuerreformgesetzes 1990

(Wohnungsbauförderungsgesetz - WoBauFG)

Punkt 2 a) der 608. Sitzung des Bundesrates am 21. Dezember 1989

Der Bundesrat möge beschließen, zu dem Gesetz die Einberufung des Vermittlungsausschusses gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes mit folgendem Ziel zu verlangen:

- I. Aus Artikel 1 sind die Nr. 5 Buchstabe a) Doppelbuchstabe dd), die Nr. 8, 9, 10 (nur § 7 k EStG), Nr. 27 Buchstabe e) (nur S. 2) und g) (nur Abs. 12 a) sowie aus Artikel 4 die sich hierauf beziehenden Änderungen des Berlinförderungsgesetzes zu streichen.

Begründung:

Der Antrag ist gerichtet auf die vollständige Streichung der Bestimmungen zur steuerlichen Förderung des Wohnungsbaus.

1. Der Gesetzesbeschluß ist vom Deutschen Bundestag erst am 07.12.-1989 gefaßt worden. Die Beschlußempfehlungen der beteiligten Ausschüsse des Deutschen Bundestages liegen erst seit dem 05.12.-1989 vor, nachdem erst innerhalb dieser Ausschlußberatungen im Bundestag zahlreiche und sehr weitreichende Veränderungen an dem Gesetzentwurf vorgenommen worden sind. Angesichts der Bedeutung und des Gewichts der vorgesehenen Gesetzesänderungen und -ergän-

zungen sind damit die Möglichkeiten für eine ausreichende und angemessene Prüfung und Beratung des Gesetzesbeschlusses in den Ausschüssen des Bundesrates als Voraussetzung für eine den verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht werdende Beteiligung des Bundesrates im Rahmen eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens nicht gegeben. Die Anrufung des Vermittlungsausschusses nach Artikel 77 Abs. 2 Grundgesetz ist daher geboten.

2. Im einzelnen ergeben sich folgende Feststellungen:

- § 6 Abs. 1 Nr. 4 EStG

Die Änderung des § 6 Abs. 1 Nr. 4 EStG ist aus steuersystematischen Gründen abzulehnen. Sie vermeidet in nicht vertretbarer Weise die steuerwirksame Aufdeckung stiller Reserven und regt zu entsprechenden Gestaltungen an.

Die steuerfreien Entnahmegewinne können erheblich sein, wenn z.B. für das Gebäude vorher Sonderabschreibungen vorgenommen wurden, der Wert des dazugehörigen Grund und Bodens erheblich über dem Buchwert liegt oder wenn auf das für die Entnahme vorgesehene Grundstück vorher Veräußerungsgewinne nach § 6 b EStG übertragen worden sind. Im letztgenannten Fall kann somit der Gewinn aus der Veräußerung eines anderen Grundstücks steuerfrei in das Privatvermögen transferiert werden.

Darüber hinaus wird durch die Anknüpfung an die Voraussetzungen des § 7 k Abs. 2 und 3 ein erheblicher Verwaltungs- und Überwachungsaufwand verursacht.

- § 7 c EStG

Die zeitlich befristete Einführung einer Sonderabschreibung nach § 7 c EStG ist im Sinne der befürworteten grundsätzlichen Zielsetzung des Gesetzentwurfs, kurzfristig zusätzlichen Wohnraum zu schaffen, geeignet. Der vorgesehene Umfang der Sonderabschreibung geht aber so weit, daß er nur bei gleichzeitiger Schaffung einer ausreichenden Sozialbindung gerechtfertigt werden kann.

...

- § 7 k EStG

Die vorgesehenen erhöhten Absetzungen nach § 7 k EStG eröffnen den Steuerpflichtigen in den ersten Jahren ein Abschreibungsvolumen bis zu 85 %. Dies kann bei Steuerpflichtigen im Spitzensteuersatz innerhalb der ersten 10 Jahre zu Steuerersparnissen in Höhe von nahezu der Hälfte ihrer Anschaffungs- oder Herstellungskosten führen. Die Vorschrift würde insoweit weniger als Abschreibungsregelung nach herkömmlichem steuerlichen Verständnis zu bewerten sein, sondern eher die Wirkung einer Vermögensbildung für Spitzeneinkommen entfalten.

Der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages macht nicht deutlich, ob oder warum die durch das Gesetz vom 30.06.1989 geschaffene Erweiterung des § 7 Abs. 5 EStG, der schon eine deutliche Abschreibungsverbesserung vorsieht, sich bereits jetzt als unzureichend erwiesen hätte. Eine nochmalige und weitergehendere Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten weniger als 6 Monate nach der Verabschiedung des § 7 Abs. 5 EStG ohne ein Abwarten auch nur erster Erfahrungen mit dieser Vorschrift läßt sich auch mit der Einführung der in § 7 k EStG vorgesehenen "Sozialbindung" nicht rechtfertigen. Bei Verabschiedung des § 7 Abs. 5 EStG ist gerade die Einführung der Sozialbindung von der Mehrheit im Bundesrat als "unpraktisch und ohne Anstoßwirkung" abgelehnt worden. Wenn der Deutsche Bundestag die Einführung einer Sozialbindung nunmehr doch für erforderlich hält, wäre deren Anbindung an das bestehende Abschreibungsinstrumentarium, evtl. beschränkt auf den gerade neu eingeführten und verbesserten § 7 Abs. 5 Satz 2 EStG vorzuziehen.

...

Der Gesetzesbeschluß des Deutschen Bundestages läßt nicht erkennen, in welchem Umfang von § 7 k EStG Anstoßwirkungen für zusätzlich zu errichtende Wohnungen erwartet werden. Umgekehrt steht aber fest, daß die zwangsläufigen Mitnahmeeffekte sehr hoch sein werden. Für 1989 wird mit einer Fertigstellung von ca. 250.000 Wohnungen, für 1990 von ca. 270.000 Wohnungen zu rechnen sein. Da aufgrund der Wohnungsbaupolitik der Bundesregierung der darin enthaltene Anteil von öffentlich geförderten Sozialwohnungen vergleichsweise gering ist, werden mithin für den weitaus größten Teil dieser ohnehin gebauten Wohnungen die Steuergeschenke des § 7 k schlicht mitgenommen werden. Dies gilt umso mehr, als der Steuerpflichtige nicht einmal gezwungen wird, die Wohnung für einen angemessenen Mindestzeitraum tatsächlich an den berechtigten Personenkreis zu vermieten.

§ 7 k EStG stellt in keiner Weise sicher, daß in erster Linie die zur Zeit besonders fehlenden preiswerten Wohnungen gebaut werden. Bauherren bzw. Erwerber könnten im Hinblick auf die "Vermögensbildungswirkung" des § 7 k durchaus höherwertig bauen, die Mietbegrenzung für einen vorübergehenden Zeitraum in Kauf nehmen, um dann anschließend die Mieten unter Hinweis auf eine gehobene Ausstattung bei voller Inanspruchnahme der erhöhten Absetzungen gleich außerordentlich drastisch zu erhöhen.

Aufgrund seiner materiellen Ausgestaltung wie auch seiner zeitlichen Begrenzung auf Fertigstellungen/Erwerbe bis zum 31.12.1992 sind von § 7 k EStG für die Bauwirtschaft bestenfalls ein Strohfeuereffekt und für den Wohnungsmarkt wohnungspolitisch nicht gewünschte Ergebnisse zu erwarten. Eine demgegenüber mehrjährig angelegte, kontinuierliche Förderung des sozialen Wohnungsbaus gäbe dem Wohnungsmarkt, der Bauwirtschaft, den Bauherren und insbesondere auch den Gemeinden deutlich stärkere Impulse und ein Mehr an Planungssicherheit.

...

II. Vorschriften aus dem früheren sog. Restantengesetz

1. Zu Artikel 1 Nr. 3 a) (§ 4 Absatz 5 Satz 1 Nr. 1 EStG)

Die vorbezeichnete Änderung ist zu streichen.

Begründung

Die Anhebung der Wertgrenze, bis zu der die Aufwendungen für Geschenke als Betriebsausgaben abgezogen werden können, von 50 DM auf 75 DM ist nicht zu rechtfertigen. Der Sinn des § 4 Abs. 5 Nr. 1 EStG besteht darin, den Abzug der Aufwendungen nur für solche Geschenke zuzulassen, die typischerweise Werbezwecken dienen. Aus diesem Grund war seinerzeit schon einmal eine Begrenzung des Abzugs von 100 DM auf lediglich 10 DM je Geschenk vorgesehen worden (vgl. BR-Drs. 700/73). Schließlich wurde im Rahmen des Einkommensteuerreformgesetzes 1974 eine Herabsetzung der Grenze auf nur 50 DM deshalb beschlossen, weil die Geschenke als Werbeträger zu kennzeichnen waren und deshalb ausgeschlossen werden konnte, daß die persönliche Bereicherung des Bedachten im Vordergrund steht (vgl. BT-Drs. 7/2180 S. 16).

Die genannten für die erhebliche Begrenzung des Betriebsausgabenabzugs angeführten Gründe gelten unverändert fort, zumal inzwischen die Kennzeichnungspflicht der Geschenke als Werbeträger weggefallen ist. Außerdem steht die jetzt vorgeschlagene Erhöhung der Wertgrenze in einem Wertungswiderspruch zu der erstmals eingeführten Begrenzung des Betriebsausgabenabzugs bei den Bewirtungskosten auf 80 v.H. der Aufwendungen.

2. Zu Artikel 1 Nr. 5 cc) bbb) und ccc) (§ 6 Absatz 1 Nr. 2 a Satz 2 und Satz 3 - neu -)

Die vorbezeichneten Änderungen sind zu streichen.

...

Begründung

Durch die vorgesehenen Änderungen soll zugelassen werden, daß der Importwarenabschlag des Wirtschaftsjahrs, das der erstmaligen Anwendung der Lifo-Bewertung vorangeht, bei der Berechnung des Ausgangswerts für die Lifo-Bewertung abzusetzen ist. Entsprechendes soll auch für alle anderen steuerlich zulässigen Bewertungsansätze gelten, die von der Durchschnittsbewertung abweichen.

Die im Gesetz enthaltene Änderung ist aus systematischen Gründen abzulehnen, weil für die Lifo-Methode grundsätzlich die tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten (ggf. der Durchschnittswert) maßgeblich sind. Auch der Durchschnittswert bemißt sich von den Anschaffungskosten der jeweiligen Wirtschaftsgüter des Vorratsvermögens und nicht von den um einen Abschlag geminderten Anschaffungskosten. Durch die jetzt vorliegende Gesetzesfassung wird letztlich bewirkt, daß durch die Einbeziehung z.B. des Importwarenabschlags in die Anfangsbewertung dem Steuerpflichtigen die Steuervergünstigung zeitlich unbegrenzt verbleibt, ohne daß es darauf ankäme, ob die Voraussetzungen für den gewährten Abschlag immer noch erfüllt sind. Dies kann eine nicht gerechtfertigte steuerliche Besserstellung zur Folge haben.

Der einzige Grund für die geplante Änderung besteht in der Erleichterung des Übergangs zur Lifo-Methode. Die hierdurch bedingten steuerlichen Härten lassen sich jedoch durch geeignete Billigkeitsmaßnahmen abmildern, ohne daß die genannten systematischen Mängel in Kauf genommen werden müßten.

3. Artikel 3 Nr. 7 b) (§ 36 Absatz 6 a GewStG)

Artikel 3 Nr. 7 b) muß lauten

"b) Nach Absatz 6 wird folgender Absatz 6 a eingefügt:

....

'6 a) § 12 Abs. 4 Nr. 1 Sätze 2 und 3 gelten erstmals für den Erhebungszeitraum 1990' "

Begründung

Die im Gesetz vorgesehene Rückwirkung der an sich zu begrüßenden Gewerbesteuervergünstigung für Luftfahrzeuge auf die Jahre ab 1986 würde die betroffenen Gemeinden zwingen, bereits vereinnahmte Gewerbesteuer zurückzuerstatten. Hierdurch wäre eine ordentliche Führung und Planung der Gemeindefinanzen gefährdet. Die Neuregelung soll daher erst ab 1990 in Kraft treten.

4. Artikel 5 (Bewertungsgesetz)

Artikel 5 ist zu streichen.

Begründung

- (1) Der Übernahme des Lifo-Verfahrens bei der Bewertung des Vorratsvermögens für die Einheitsbewertung des Betriebsvermögens aus Vereinfachungsgründen kann nicht zugestimmt werden.

Die allgemeine Zulassung des Lifo-Verfahrens im Ertragsteuerrecht soll dem Problem der Scheingewinnbesteuerung bei steigenden Preisen abhelfen. Ziel der Vermögensbesteuerung ist dagegen, das tatsächlich am Bewertungsstichtag vorhandene Vermögen - abgesehen von den Betriebsgrundstücken - mit dem aktuellen Wert zu erfassen. Dementsprechend ist im § 109 BewG bisher bestimmt, daß die dem Unternehmen dienenden beweglichen Wirtschaftsgüter in der Regel mit dem Teilwert anzusetzen sind. Die Teilwerte des Vorratsvermögens sind - abgesehen von den in der Steuerbilanz nicht nach dem Lifo-Verfahren bewerteten Erzeugnisbeständen - regelmäßig aus den Tagespreisen vom Bewertungsstichtag abzuleiten. Da das Lifo-Verfahren bevorzugt bei stei-

...

genden Preisen angewendet wird, entsprechen die so ermittelten Steuerbilanzwerte nicht den Teilwerten am Bewertungsstichtag. Die vorgesehene Übernahme des Lifo-Verfahrens durchbricht den im Bewertungsgesetz festgelegten Grundsatz der stichtagsbezogenen Wertermittlung und führt für die Vermögensbesteuerung zu nicht sachgerechten Werten, die auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Vereinfachung vertretbar sind.

Außerdem wird durch die vorgesehene Regelung der Grundsatz der steuerlichen Gleichbehandlung verletzt. Nicht alle Unternehmen einer Branche werden das Lifo-Verfahren anwenden, so daß nur solche Unternehmen eine Entlastung bei der Vermögensteuer erfahren, die danach bewerten. Bei den anderen Unternehmen wäre das Vorratsvermögen nach den Tagespreisen zu bewerten, mit der Folge einer höheren steuerlichen Belastung. Wollte man auch bei diesen Unternehmen für Zwecke der Vermögensbesteuerung eine Bewertung unter Anwendung des Lifo-Verfahrens - abweichend von dem Wert in der Steuerbilanz - zulassen, würde der Vereinfachungsgedanke vollends aufgegeben. Die Regelung würde sich dann allein als eine Vergünstigungsmaßnahme für die Wirtschaft darstellen, die von der Sache her nicht vertretbar ist.

- (2) Die in (1) genannten Gründe gelten auch für die Anteilsbewertung (§ 11 BewG). Wenn der Übernahme des Lifo-Verfahrens bei der Bewertung des Vorratsvermögens für die Einheitsbewertung des Betriebsvermögens nicht zugestimmt werden kann, muß das um so mehr für die Anteilsbewertung gelten.
- (3) Aufgrund der Neufassung des § 103 a S. 2 BewG sollen Jubiläumsrückstellungen auch dann abzugsfähig sein, wenn sie nur eine aufschiebend bedingte Last darstellen. Dies ist unvereinbar mit dem bewertungsrechtlichen Prinzip, daß aufschiebend bedingte Erwerbe und aufschiebend bedingte Lasten nicht berücksichtigt werden (vgl. §§ 4 und 6 BewG).