

16.05.90

Fz - U - Wi**Gesetzesantrag**

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von
umweltschützenden Maßnahmen**A. Zielsetzung**

Der Gesetzentwurf bezweckt zum einen, einen steuerlichen Anreiz zu bieten, mit erheblichen Schadstoffeinwirkungen belastete und deshalb vielfach nicht mehr genutzte Grundstücke oder Gebäude wieder zu sanieren. Belastungen und Veränderungen des Bodens bzw. von Bauwerken, die Folge langjähriger Schadstoffeinwirkungen insbesondere auf industriell oder sonst betrieblich genutzten Grundstücken sind, bringen schwerwiegende und für die Grundstückseigentümer kostenträchtige Probleme mit sich. Diese führen häufig dazu, daß in den Fällen, in denen die Grundstückseigentümer nicht aufgrund ordnungsbehördlicher Maßnahmen zur Beseitigung der Belastung verpflichtet werden können, die Grundstücke ungenutzt bleiben und der Wiederverwendung auf Dauer entzogen werden. Ziel des Gesetzentwurfs ist es, diesen Mißstand zu beheben, indem dem Grundstückseigentümer die Möglichkeit eingeräumt wird, in Höhe des voraussichtlichen Sanierungsaufwands eine gewinnmindernde Rücklage zu bilden. Mit dieser steuerlich wirksamen Finanzierungshilfe soll der Eigentümer veranlaßt werden, die Sanierung auf eigene Initiative und auf eigene Kosten durchzuführen. Damit wird in erster Linie die Beseitigung der Kontamination und darüber hinaus die Reaktivierung des Grundstücks zur erneuten Verwendung erreicht.

Des weiteren bezweckt der Gesetzentwurf die Beseitigung der Befristung in § 7 d EStG. Das hat zur Folge, daß Steuerpflichtige, die nach dem 31.12.1990 Wirtschaftsgüter, die zu mehr als 70 v.H. dem Umweltschutz dienen, herstellen oder anschaffen, weiterhin die erhöhten Absetzungen in Anspruch nehmen können. Auch insoweit wird dem Steuerpflichtigen eine steuerlich wirksame Finanzierungshilfe an die Hand gegeben, um an sich unrentierliche Maßnahmen zur Verringerung der von seinem Betrieb ausgehenden Emissionen durchzuführen.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung eines neuen § 6 e EStG vor, aufgrund dessen der Steuerpflichtige unter den dort genannten Voraussetzungen eine gewinnmindernde Rücklage bilden kann. Hierdurch wird seine steuerliche Belastung gemildert. Dieses Finanzierungsinstrument stellt allerdings nur eine Steuerstundung dar. Die Rücklage ist später wieder gewinnerhöhend aufzulösen.

Des weiteren sieht der Gesetzentwurf die Aufhebung der Befristung in § 7 d EStG vor. Dies erfolgt durch Streichung der Beschränkung des Begünstigungszeitraums bis zum 31.12.1990.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Eine Quantifizierung der Belastungswirkung durch den neuen § 6 e EStG auf die öffentlichen Haushalte ist nicht möglich, weil über Anzahl und Dringlichkeit der Sanierungsfälle nur kursorische Schätzungen vorliegen und nicht abzusehen ist, in welchem Umfang von der Rücklagenbildung Gebrauch gemacht werden

wird. Zu beachten ist jedoch, daß die Rücklage nur eine Steuerstundung und nicht eine endgültige Freistellung von der Steuer bewirkt. Außerdem werden voraussichtlich die Steuerausfälle zumindest teilweise kompensiert werden, weil die durchzuführenden Sanierungen zu Investitionen von beträchtlichem Ausmaße veranlassen werden, die zu Gewinnen bei den beauftragten Unternehmen führen werden. Schließlich können die Grundstücke nach ihrer Sanierung wieder genutzt und von ihren Eigentümern zur Verbesserung ihrer Erträge eingesetzt werden.

Die Streichung der Begrenzung des Begünstigungszeitraums in § 7 d EStG bedeutet nur eine Fortsetzung der geltenden Rechtslage. Insoweit entstehen durch diese Maßnahme keine zusätzlichen Kosten. Die geschätzten Steuermindereinnahmen aufgrund von § 7 d EStG betragen in 1990 DM 880 Mio. (S. 160 des 12. Subventionsberichtes vom 01.09.1989 (BT-DrS 11/5116)).

Bundesrat

- 4 -
Drucksache 353/90

16.05.90

Fz - U - Wi

Gesetzesantrag

des Landes Nordrhein-Westfalen

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von
umweltschützenden Maßnahmen

DER MINISTERPRÄSIDENT
DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN

Düsseldorf, den 15. Mai 1990

- I A 5 -

An den
Präsidenten des Bundesrates

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat beschlossen, dem
Bundesrat den als Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen
Förderung von umweltschützenden Maßnahmen

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen
Bundestag zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Abs. 1 der Geschäfts-
ordnung den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Hammerstein

Entwurf
eines
Gesetzes zur steuerlichen Förderung von umweltschützenden
Maßnahmen

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrats das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Einkommensteuergesetzes

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Februar 1987 (BGBl. I S. 657), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Wohnungsbauförderungsgesetzes vom 27.12.1989 (BGBl. I S. 2408), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 6 d wird ein neuer § 6 e mit folgendem Wortlaut eingefügt:

"Befristete Rücklage für die Beseitigung von Umweltbelastungen auf Grund und Boden und bei Gebäuden

(1) Steuerpflichtige, zu deren Betriebsvermögen belasteter Grund und Boden oder belastete Gebäude gehören, können in dem Wirtschaftsjahr, für das die in Absatz 3 genannten Voraussetzungen erfüllt sind, und in den beiden folgenden Wirtschaftsjahren eine den Gewinn mindernde Rücklage bilden. Die Rücklage darf insgesamt die voraussichtlichen Aufwendungen, die für die Beseitigung der Belastung erforderlich sind, nicht überschreiten. Die Bildung einer Rücklage ist für das jeweils betroffene Wirtschaftsgut Grund und Boden oder Gebäude nur einmal zulässig.

(2) Grund und Boden ist im Sinne des Absatzes 1 belastet, wenn er mit umweltgefährdenden Stoffen in einer solchen Weise behaftet ist, daß die Fläche unter Berücksichtigung der in § 1 Abs. 5 Nr. 1 und 7 des Baugesetzbuches genannten Anforderungen nicht als Baugebiet im Sinne von § 1 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung genutzt werden kann.

Gebäude sind im Sinne des Absatzes 1 belastet, wenn sie derart durch umweltgefährdende Stoffe verunreinigt sind, daß sie unter Beachtung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Arbeitsverhältnisse nicht bestimmungsgemäß genutzt werden können.

(3) Die Rücklage darf nur unter folgenden Voraussetzungen gebildet werden:

- a) Der Steuerpflichtige ermittelt den Gewinn nach § 4 Abs. 1 oder § 5.
- b) Die belasteten Wirtschaftsgüter gehören zum Anlagevermögen einer inländischen Betriebsstätte.
- c) Die belasteten Gebäude dienen nicht Wohnzwecken.
- d) Der Steuerpflichtige weist durch ein Gutachten eines Sachverständigen die Umweltbelastung im Sinne des Absatzes 2 und die Höhe der voraussichtlichen Aufwendungen nach.
- e) Der Steuerpflichtige macht glaubhaft, daß die Beseitigung der umweltgefährdenden Schadstoffeinwirkung innerhalb der auf die erstmalige Bildung der Rücklage folgenden sechs Wirtschaftsjahre beabsichtigt ist.

(4) Die Rücklage ist in Höhe des Betrages gewinnerhöhend aufzulösen, den der Steuerpflichtige für die Beseitigung der umweltgefährdenden Schadstoffeinwirkungen im Sinne des Absatzes 2 aufgewandt hat. Entsprechendes gilt, wenn der Steuerpflichtige wegen einer ihn treffenden Ver-

pflichtung zur Beseitigung der Belastung eine entsprechende Verbindlichkeit oder Rückstellung ausweisen muß. Soweit die Rücklage am Schluß des sechsten auf ihre Bildung folgenden Wirtschaftsjahres noch vorhanden ist, ist sie in diesem Zeitpunkt gewinnerhöhend aufzulösen. Soweit die Rücklage aufgelöst wird, ohne daß die Voraussetzungen der Sätze 1 oder 2 vorgelegen haben, ist der Gewinn des Wirtschaftsjahres, in dem die Rücklage aufgelöst wird, für jedes volle Wirtschaftsjahr, in dem die Rücklage bestanden hat, um sechs vom Hundert des aufgelösten Rücklagenbetrages zu erhöhen."

2. In § 7 d Abs. 1 werden

in Satz 1 die Wörter "und vor dem 1. Januar 1991" sowie in Satz 3 die Wörter ", die vor dem 1. Januar 1991 entstanden sind," gestrichen.

In § 7 d Abs. 4 werden

in Satz 1 und Satz 2 jeweils die Wörter "und vor dem 1. Januar 1991" gestrichen.

In § 7 d Abs. 7 werden

in Satz 1 die Wörter "und vor dem 1. Januar 1991" gestrichen.

3. Nach § 52 Abs. 9 a wird ein neuer Absatz 9 b mit folgendem Wortlaut eingefügt:

(9b) Eine Rücklage nach § 6 e EStG darf nur für solche Wirtschaftsjahre gebildet werden, die nach dem 31.12.1989 und vor dem 01.01.2006 enden.

Artikel 2

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung:

1. Allgemeiner Teil

Der Gesetzentwurf sieht einmal die Einführung eines neuen § 6 e EStG vor, aufgrund dessen der Steuerpflichtige unter der Voraussetzung eine steuerfreie Rücklage bilden kann, daß er die Sanierung schadstoffbelasteten Grund und Bodens oder eines gleichermaßen belasteten Gebäudes durchzuführen beabsichtigt.

Die Belastungen und Veränderungen des Bodens als Folge langjähriger Schadstoffeinwirkungen insbesondere auf industriell genutzten Grundstücken bringen schwerwiegende und für die Grundstückseigentümer kostenträchtige Nachteile mit sich. Diese sogenannten Altlasten sind ein Problem, das sich in allen Industriestaaten stellt oder noch stellen wird. Am nachhaltigsten betroffen sind die klassischen Industriegebiete, zu denen Nordrhein-Westfalen als eine der ältesten Industrieregionen Europas zählt.

Grundsätzlich gilt, daß die Sorgfalt beim Umgang mit umweltgefährdenden Stoffen umso geringer war, je länger solche Vorgänge zurückliegen. Die Situation in Nordrhein-Westfalen ist maßgeblich dadurch mitbestimmt, daß neben dem Ruhrgebiet auch andere Regionen eine lange industrielle und gewerbliche Geschichte haben. Entsprechendes gilt für die anderen seit längerer Zeit industriell geprägten Regionen und Städte in der Bundesrepublik Deutschland. Ein zusätzliches Ausmaß enthalten die Altlastenfragen in Regionen, in denen gegenwärtig ein durchgreifender wirtschaftlicher Strukturwandel stattfindet.

Das Ergebnis dieses Wandels sind u.a. umfängliche Flächenfreisetzungen und neue Flächenanforderungen der Wirtschaft auf der anderen Seite. Die im Ruhrgebiet von der Großindustrie nicht mehr genutzten Flächen werden zur Zeit zum Beispiel auf fast 6.000 ha geschätzt. Diese häufig innerstädtisch gelegenen, verkehrlich gut angebundenen Industriebrachen sind die eigentliche Flächenreserve für die Stadtentwicklung und die Neuansiedlung von Industrie und Gewerbe. Diese Flächenreserve muß auch aus Gründen des Freiraumschutzes zwingend mobilisiert werden. Hierbei stellen vermutete und festgestellte Bodenverunreinigungen jedoch eines der wesentlichen Hemmnisse dar.

Die Erkundung altlastverdächtiger Gewerbe- und Industriegrundstücke und insbesondere deren auf eine geplante Wiedernutzung ausgerichtete Sanierung oder Sicherung ist in der Regel mit Kosten verbunden, die über den Verkehrswert des Grundstückes deutlich hinausgehen.

Maßnahmen, die früheren oder heutigen Betriebsinhabern, Grundstücksbesitzern oder -eigentümern als öffentlich-rechtlich Verantwortlichen auferlegt werden können, beschränken sich auf die Gefahrenabwehr im polizeirechtlichen Sinne. Solche Maßnahmen reichen in der Regel nicht aus, um ein Grundstück für eine neue betriebliche Tätigkeit nutzen oder veräußern zu können. Es würde auch die öffentlichen Hände weit überfordern, wenn sie die struktur- und umweltpolitisch notwendigen Maßnahmen überwiegend selbst finanzieren sollten, abgesehen davon, daß dies ordnungspolitisch kaum vertretbar wäre.

Durch verstärkte private Investitionen könnten kontaminierte Grundstücke, die gegenwärtig dem Grundstücksmarkt entzogen sind, in erheblichem Umfang wieder mobilisiert werden. Es ist deshalb notwendig, Anreize zu schaffen, die es aus der Sicht privater Grundstückseigentümer lohnend erscheinen lassen, früher industriell oder sonst betrieblich genutzte Grundstücke durch Sicherung oder Sanierung darauf vorhandener Bodenverunreinigungen in einen Zustand zu versetzen, der eine

erneute betriebliche Nutzung nach den Anforderungen des Gesundheits- und Arbeitsschutzes sowie des Umweltschutzes ermöglicht. Als ein naheliegendes und geeignetes Instrument bietet sich dafür die befristete Rücklage für die Beseitigung von Umweltbelastungen auf Grund und Boden und Gebäuden an.

Weiterhin sieht der Gesetzentwurf die Streichung der in § 7 d enthaltenen Befristung des Begünstigungszeitraums vor. Damit bezweckt der Gesetzentwurf die fortgesetzte Förderung von sogenannten nachgeschalteten Maßnahmen, die überwiegend dem Umweltschutz durch Verringerung betrieblich bedingter Emissionen dienen. Der Grund für die steuerliche Förderung solcher Investitionen besteht unverändert fort. Gleichwohl soll nach der derzeitigen gesetzgeberischen Planung der Bundesregierung die Förderung umweltschützender Investitionen weder fortgeführt noch durch andere steuerpolitische Maßnahmen ersetzt werden, so daß ein Bedürfnis besteht, sich für die Fortgeltung des § 7 d einzusetzen. Durch die mit dem Steuerreformgesetz einhergehende Tarifabsenkung soll zwar die Investitionsbereitschaft der Unternehmen erhöht werden, so daß auf der anderen Seite der Abbau steuerlicher Subventionen gerechtfertigt sei. Jedoch handelt es sich bei betrieblichen Umweltschutzmaßnahmen vielfach um unrentierliche Maßnahmen. Sie bedürfen ungeachtet der Tarifabsenkung, die eine Lenkung der Investitionsbereitschaft auf dem Umweltschutz dienende Wirtschaftsgüter nicht leisten kann, gezielter Förderung durch zusätzliche steuerliche Anreize. Dem Bundesrat liegt zwar ein Gesetzesantrag des Freistaates Bayern vom 24.08.1987 vor, wonach § 7 d in einer geänderten Fassung im wesentlichen den sog. integrierten Umweltschutz fördern soll. Diesem Vorschlag begegnen jedoch erhebliche fachliche Bedenken. Demgegenüber hat sich § 7 d in seiner bisherigen Fassung in der Praxis bewährt und dort eine hohe Akzeptanz erfahren.

2. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nr. 1 (§ 6 e)

Nach dem neuen § 6 e kann ein Steuerpflichtiger, zu dessen Betriebsvermögen belasteter Grund und Boden oder belastete Gebäude gehören, eine gewinnmindernde Rücklage bilden. Durch die dadurch bewirkte steuerliche Entlastung soll der Steuerpflichtige in die Lage versetzt werden, die finanziellen Anstrengungen für die Sanierung kontaminierter Grundstücke leisten zu können. § 6 e erlaubt die Bildung der Rücklage nur für das jeweilige betroffene Wirtschaftsgut. Diese Rücklage kann jedoch ratierlich über einen Zeitraum von drei Jahren gebildet werden und erlaubt auf diese Weise eine zeitlich gestreckte Ansammlung der erforderlichen Liquidität.

In § 6 e Abs. 2 findet sich die Abgrenzung der Belastung. Danach ist Grund und Boden dann belastet, wenn er mit umweltgefährdenden Stoffen in einer solchen Weise behaftet ist, daß er unter Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 1 BauGB) und unter Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushalts, des Wassers, der Luft und des Bodens einschließlich seiner Rohstoffvorkommen, sowie des Klimas (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB) nicht als Baugebiet i.S. von § 1 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung genutzt werden kann. Bei einem Gebäude ist Maßstab für das Vorliegen einer Belastung, ob die Verunreinigung mit umweltgefährdenden Stoffen bereits dazu geführt hat, daß es unter Beachtung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Arbeitsverhältnisse nicht bestimmungsgemäß genutzt werden kann. Wann das der Fall ist, muß anhand der hierfür einschlägigen Regelungen zum Schutze der Arbeitsbevölkerung (vgl. dazu §§ 120 e, 139 h der Gewerbeordnung und die hierzu erlassenen Verordnungen wie z.B. die Arbeitsstättenverordnung, ferner baurechtliche Vorschriften, Gefahrstoffverordnung u.a.) ermittelt werden.

Die Zulässigkeit der Rücklagenbildung ist an eine Reihe weiterer Voraussetzungen geknüpft, die im einzelnen in § 6 e Abs. 3 geregelt sind:

- Für die Rücklagenbildung kommen nur Steuerpflichtige in Betracht, die ihren Gewinn durch Betriebsvermögensvergleich ermitteln.
- Der belastete Grund und Boden oder das belastete Gebäude muß zum Anlagevermögen einer inländischen Betriebsstätte gehören. Dadurch wird sichergestellt, daß nur die Sanierung im Inland befindlicher kontaminierter Wirtschaftsgüter steuerlich begünstigt wird.
- Bei belasteten Gebäuden kann die Rücklage nur gebildet werden, wenn sie nicht Wohnzwecken dienen. Soweit bei Wohnzwecken dienenden Gebäuden Gefährdungen vorkommen (z.B. durch asbesthaltige Bauteile), bleibt dies besonderen hoheitlichen Maßnahmen vorbehalten. Hier erscheint eine Begünstigung durch eine steuerliche Regelung nicht sachgerecht.
- In Buchstaben d) und e) ist die den Steuerpflichtigen treffende Nachweisverpflichtung geregelt worden. Danach genügt ein Gutachten eines Sachverständigen, aus dem sich im einzelnen die Umweltbelastung i.S. des Absatzes 2 und die Höhe der voraussichtlichen Sanierungskosten ergeben müssen. Von der zusätzlichen Einschaltung einer Fachbehörde ist abgesehen worden, weil zum einen die Umweltbelastung i.S. des Absatzes 2 zumeist unterhalb der Gefahrengrenze liegen wird, die zu einem ordnungsbehördlichen Einschreiten zwingt, und zum anderen im Hinblick auf die Regelung des Gewinnzuschlags in Absatz 4 auf eine eingehende Überprüfung der Angaben des Steuerpflichtigen verzichtet werden kann. Aus diesem Grunde genügt auch die bloße Glaubhaftmachung des Steuerpflichtigen, die Sanierung innerhalb der auf die Bildung der Rücklage folgenden sechs Jahre vornehmen zu wollen. Allerdings muß die Darstellung des Steuerpflichtigen substantiiert sein, damit Mißbräuche möglichst von

vornherein vermieden werden. Die Befristung auf die folgenden sechs Jahre orientiert sich an dem Zeitrahmen, in dem die Rücklage passiviert werden kann, und bezweckt, daß die in Aussicht genommene Sanierung möglichst zeitnah in Angriff genommen wird.

In Absatz 4 ist näher geregelt, wann die Rücklage gewinnerhöhend aufzulösen ist. Das ist der Fall, wenn der Steuerpflichtige Aufwendungen für die durchgeführte Sanierung gehabt oder wegen dieser Verpflichtung eine Verbindlichkeit oder Rückstellung auszuweisen hat. Bei diesen Sachverhalten besteht für die Beibehaltung der Rücklage keine Berechtigung mehr. Sie hat dann außerdem ihr Ziel erreicht oder kann es nicht mehr erreichen, weil der Steuerpflichtige die Sanierung nunmehr aufgrund einer zumindest wirtschaftlichen Verpflichtung durchführen muß und sein Entschluß, die Sanierung aus freien Stücken vorzunehmen, hinfällig geworden ist.

Die Rücklage ist befristet. Sie muß spätestens am Ende des sechsten auf ihre Bildung folgenden Wirtschaftsjahres gewinnerhöhend aufgelöst werden. Ist die Rücklage ratierlich gebildet worden, gilt dies gleichermaßen für die jeweiligen Teilbeträge.

Soweit die Rücklage aufgelöst wird, ohne daß dies durch die erfolgte Sanierung oder durch die Bilanzierung einer Verbindlichkeit oder Rückstellung veranlaßt ist, muß der noch bestehende Rücklagenbetrag um 6 v.H. für jedes volle Wirtschaftsjahr, in dem die Rücklage bestanden hat, erhöht werden. Dies wird regelmäßig der Fall sein, wenn die Rücklage wegen des Erreichens der Zeitgrenze aufgelöst werden muß. Der Gewinnzuschlag ist aber auch in Fällen der vorzeitigen freiwilligen Auflösung vorzunehmen. Der Zuschlag soll einen Ausgleich für die letztlich nicht gerechtfertigte Steuerstundung darstellen. Ist die Rücklage ratierlich gebildet worden, gilt diese Regelung gleichermaßen.

Zu Nr. 2 (§ 7 d)

Durch die Streichungen wird erreicht, daß § 7 d mit seinem im übrigen unveränderten Regelungsgehalt unbefristet über den 31.12.1990 hinaus Anwendung findet.

Zu Nr. 3 (§ 52 Abs. 9 b)

Die Regelung des § 6 e ist befristet. Die Befristung verfolgt das Ziel, daß erforderliche Sanierungen möglichst frühzeitig in Angriff genommen werden.

Zu Artikel 2 (Berlin-Klausel)

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.