

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines Gesetzes zur Erhaltung und Modernisierung kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude

A. Zielsetzung

Zahlreiche kulturhistorisch wertvolle Gebäude in Stadt und Land sind vom Verfall bedroht. Diesem fortschreitenden Verfall entgegenzuwirken, ist eine Aufgabe, deren sich die öffentliche Hand bereits im Rahmen des Denkmalschutzes und neuerdings auch bei Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz und dem Wohnungsmodernisierungsgesetz sowie im Rahmen von Konjunkturförderungsprogrammen annimmt. Für die Erhaltung dieser Gebäude bedarf es neben den Bemühungen der öffentlichen Hand im besondern Maße der Mitwirkung von Privatpersonen. Um die Privatinitiative zu intensivieren, sind entsprechende steuerliche Anreize geboten.

B. Lösung

Durch eine Ergänzung des Einkommensteuergesetzes soll die rechtliche Grundlage geschaffen werden, um durch Änderung der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) den Aufwand für die Erhaltung und die Herstellung zeitlich anders zu verteilen als bisher.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

keine

Bei den in Aussicht genommenen Abschreibungsvergünstigungen handelt es sich um vorweggenommene Normalabschreibungen. Die Vergünstigungen haben insoweit lediglich den Charakter einer Steuerstundung. Der Umfang der Inanspruchnahme ist nicht mit Sicherheit vorauszusehen. Er hängt von der Investitionsbereitschaft der Eigentümer, der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und der speziellen Entwicklung der Baupreise ab.

Der Entwurf ist im Zusammenhang mit dem Entwurf eines Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude (BR-Drucksache 110/77) zu sehen, in dem Steuervergünstigungen für den Altbau-erwerb geschaffen werden sollen und von dem erhebliche Steuermindereinnahmen erwartet werden, aber im Interesse der wohnungs- und eigentumspolitischen Zielsetzung hingenommen werden sollen. Die in den beiden Gesetzentwürfen vorgesehenen Abschreibungsmöglichkeiten sollen nach der Vorstellung des Bundesrates nur alternativ in Anspruch genommen werden können, so daß zusätzliche Steuerausfälle insoweit nicht in Betracht kommen.

Die Verteilung größeren Erhaltungsaufwands auf zwei bis fünf Jahre kann Steuermindereinnahmen zur Folge haben, jedoch nur in begrenztem Umfang, weil diese Möglichkeit für die Mehrzahl der Gebäude bereits nach anderen Vorschriften besteht.

Außerdem stehen den Steuermindereinnahmen, die sich durch die Verteilung des Erhaltungs- und Herstellungsaufwandes auf mehrere Jahre ergeben, Einsparungen an anderer Stelle und künftige Steuermehreinnahmen gegenüber.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (44) — 522 00 — Ste 91/77

Bonn, den 12. September 1977

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den Entwurf eines Gesetzes zur Erhaltung und Modernisierung kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude mit Begründung (Anlage 1), den der Bundesrat in seiner 446. Sitzung am 3. Juni 1977 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf (Anlage 2) ist beigelegt.

Federführend ist der Bundesminister der Finanzen.

Schmidt

Anlage 1

**Entwurf eines Gesetzes zur Erhaltung und Modernisierung
kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude**

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

Artikel 1

Das Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 1974 (BGBl. I S. 2165), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

In § 51 Abs. 1 Ziffer 2 werden

a) in Buchstabe r nach Doppelbuchstabe bb folgender Doppelbuchstabe cc eingefügt:

„cc) zur Erhaltung von Gebäuden, die nach der Bescheinigung der nach Landesrecht zuständigen oder von der Landesregierung bestimmten Stelle Baudenkmäler sind,“

und

b) der folgende Buchstabe y angefügt:

„y) über erhöhte Absetzungen für Herstellungsaufwand an Gebäuden, die nach der Bescheinigung der nach Landesrecht zuständigen oder von der Landesregierung bestimmten Stelle Baudenkmäler sind; die erhöhten Absetzungen dürfen jährlich zehn vom Hundert der Aufwendungen nicht übersteigen;“.

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die aufgrund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

1. Zahlreiche wegen ihrer geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung wertvolle Gebäude sind zur Zeit vom Verfall bedroht.

Die Bemühungen der öffentlichen Hand im Rahmen des Denkmalschutzes, des sozialen Wohnungsbaus, des Städtebauförderungsgesetzes und des Wohnungsmodernisierungsgesetzes reichen nicht aus, dem fortschreitenden Verfall der kulturhistorisch wertvollen Bausubstanz wirkungsvoll entgegenzutreten. Diese Bemühungen der öffentlichen Hand müssen durch steuerliche Anreize ergänzt werden, damit Privatpersonen als Eigentümer und Erwerber von Baudenkmalern sich in stärkerem Umfang dieser Probleme annehmen.

Die vorgesehene Ergänzung des Einkommensteuergesetzes sieht für den Erhaltungs- und Herstellungsaufwand an kulturhistorisch wertvollen Gebäuden eine für die Eigentümer günstigere Verteilung der Abschreibungen auf mehrere Jahre als bisher vor.

Durch die Eröffnung des § 7 b EStG für Altbauten, die sich im Gesetzgebungsverfahren befindet (BR-Drucksache 110/77), werden steuerliche Verbesserungen für Eigentümer solcher Baudenkmäler, die Ein- oder Zweifamilien-Wohnhäuser sind oder als Eigentumswohnungen dienen oder dazu umgebaut werden, bereits in dem gesetzlich vorgesehenen Umfang geschaffen. Die besonderen Anforderungen, die sich bei der Erhaltung und Modernisierung aus denkmalpflegerischen Erwägungen ergeben, machen ergänzende Regelungen steuertechnischer Art erforderlich. Dadurch, daß die Absetzung von Herstellungskosten nicht zusätzlich, sondern alternativ zu den Vergünstigungen vorgesehen werden soll, die der neue § 7 b Eigentümern und Erwerbern von Altbauobjekten einräumt, werden darüber hinausgehende Steuermindereinnahmen vermieden. Die vorgesehene steuerliche Berücksichtigung des Erhaltungsaufwandes bedeutet quantitativ für das Steueraufkommen keine umfangreiche Veränderung, weil es hierbei nur um eine Einbeziehung der Objekte, die Betriebsvermögen sind, in die bestehenden Regelungen für Wohngebäude geht.

2. Der Bundesrat hat auf Initiative des Landes Schleswig-Holstein bereits im Jahre 1974 einen entsprechenden Gesetzentwurf beschlossen und im Deutschen Bundestag eingebracht (BT-Drucksache 7/2552). Aus steuertechnischen Erwägungen und im Hinblick auf die Finanzmenge der öffentlichen Haushalte konnte für diesen Gesetzentwurf eine mehrheitsfähige Lösung nicht gefunden werden (Bericht und Antrag des

Finanzausschusses des Bundestages vom 28. Juni 1976, BT-Drucksache 7/5523). Der Gesetzentwurf wurde in der 256. Sitzung des Deutschen Bundestages (7. Wahlperiode) am 1. Juli 1976 von der Mehrheit abgelehnt (Stenographische Protokolle — 7. Wahlperiode — S. 18 432 D bis 18 433 A).

Der federführende Finanzausschuß des Deutschen Bundestages hat in seinem Bericht (BT-Drucksache 7/5523) betont, daß er mit der Ablehnung der Vorlage und der dazu ergangenen Anträge nicht das grundsätzliche Anliegen der Erhaltung kulturhistorisch oder städtebaulich besonders wertvoller Gebäude aufgegeben sehen möchte. Er hat deshalb die Bildung einer Arbeitsgruppe beschlossen, die sich der Gesamtproblematik weiter widmen will.

Der vorstehende Gesetzentwurf des Bundesrates berücksichtigt die Beratungsergebnisse des Finanzausschusses und des damals mitberatenden Ausschusses für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau des Deutschen Bundestages (7. Wahlperiode). Insbesondere wird auf folgendes hingewiesen:

- a) Der Gesetzentwurf wird der Anforderung, sich an den Bestimmungen der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung zu orientieren, gerecht.
- b) Die vorgesehenen Vergünstigungen sollen nicht über das System vergleichbarer Regelungen ausgedehnt werden, sowohl was die Verteilung des Erhaltungsaufwandes auf zwei bis fünf Jahre, als auch was die Höhe der Abschreibung für Herstellungsaufwand anbelangt, um keine Disparitäten zu anderen begünstigenden Vorschriften mit städtebaulicher Zielsetzung aufkommen zu lassen.
- c) Um einen Mißbrauch der Vergünstigungen — etwa durch Abschreibungsgesellschaften — zu unterbinden, wird eine Steuervergünstigung von Anschaffungskosten im Gegensatz zu dem Gesetzentwurf aus dem Jahre 1974 nicht vorgesehen.
- d) Um das Gebot der Steuergerechtigkeit zu befolgen, das verletzt werden kann, wenn Eigentümer gleich wertvoller Gebäude steuerlich ungleich behandelt würden, je nachdem ob ein Gebäude innerhalb oder außerhalb eines bestimmten Gebiets liegt, sieht der Gesetzentwurf vor, die Steuervergünstigung allein vom Objekt abhängig zu machen. Die Begrenzung der Vergünstigungen auf bestimmte Gebiete konnte auch deshalb aufgegeben werden, weil die Steuermindereinnahmen vor allem durch den Gesetzentwurf zu § 7 b EStG, nicht aber durch den vorliegenden Gesetzentwurf eintreten werden. Sie wurden von der Bundesregierung im Rahmen des Ent-

wurfs eines Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude (BR-Drucksache 110/77) aus wohnungs- und eigentumspolitischen Gründen für tragbar gehalten und kommen den kulturhistorisch wertvollen Gebäuden, die Wohnzwecken dienen, zugute, ohne daß eine Beschränkung auf bestimmte Gebiete vorgesehen worden ist.

- e) Schließlich wird gemäß den Beratungen in den Bundestagsausschüssen des Deutschen Bundestages (7. Wahlperiode) das Objekt der Steuervergünstigungen so bezeichnet, daß eine übereinstimmende Anwendung in allen Bundesländern aus dem Gesichtspunkt der Steuergleichheit gesichert ist. Statt der Bezeichnung „kulturhistorisch wertvolle Gebäude“, die eine Definition als „Gebäude, die als Einzelgebäude oder als Teile einer Gebäudegruppe nach einer Bescheinigung der von der Landesregierung bestimmten Stelle wegen ihrer geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung städtebaulich wertvoll sind“ erforderte, verwendet der Gesetzentwurf den Begriff „Baudenkmäler“, der inhaltlich dasselbe aussagt und keiner Definition bedarf.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu § 51 Abs. 1, Ziff. 2 Buchstabe r Doppelbuchstabe cc und Buchstabe y

§ 51 des Einkommensteuergesetzes enthält einen Katalog von Ermächtigungen. Hiernach kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften durch Rechtsverordnung über gewisse einkommensteuerliche Erleichterungen schaffen.

Zu Buchstabe r Doppelbuchstabe cc

Durch den neu einzufügenden Doppelbuchstaben cc wird die Bundesregierung ermächtigt zu bestimmen, daß größere Aufwendungen zur Erhaltung eines Baudenkmals auf zwei bis fünf Jahre verteilt werden können.

Es handelt sich hier um den Erhaltungsaufwand; das sind solche Aufwendungen, die ein Gebäude in einem ordnungsgemäßen Zustand erhalten und seine Wesenart nicht verändern sollen. Der Erhaltungsaufwand ist normalerweise sofort in voller Höhe entweder als Betriebsausgabe oder als Werbungskosten absetzbar. Diese sofortige Absetzbarkeit beeinträchtigt die steuerliche Attraktivität, da sie zugleich voraussetzt, daß der Steuerpflichtige ein entsprechend hohes Einkommen hat. Daher sehen verschiedene Vorschriften schon jetzt vor, daß der Erhaltungsaufwand auf mehrere Jahre verteilt werden kann; z. B. § 82 b EStDV, wonach bei Grundstücken im Privatvermögen, die überwiegend Wohnzwecken dienen, größerer Erhaltungsaufwand auf zwei bis fünf Jahre verteilt werden kann. Das

gleiche gilt nach § 82 h EStDV für einige Arten von Erhaltungsaufwand in Sanierungsgebieten im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes, und zwar auch für im Betriebsvermögen gehaltene Gebäude. Es fehlt bisher eine entsprechende Vorschrift für die Verteilung des Erhaltungsaufwandes auf zwei bis fünf Jahre für Baudenkmäler, die zu einem Betriebsvermögen gehören und nicht in einem Sanierungsgebiet liegen.

Die vorgesehene Ermächtigung hält sich, wie von den Bundestagsausschüssen gefordert, demnach im System vergleichbarer Regelungen mit städtebaulicher Zielsetzung.

Zu Buchstabe y

Durch den neu einzufügenden Buchstaben y wird die Bundesregierung ermächtigt zu bestimmen, daß erhöhte Absetzungen für den Herstellungsaufwand an Baudenkmälern auf zehn Jahre verteilt werden können.

Diese Vorschrift betrifft den Herstellungsaufwand an bestehenden Gebäuden. Herstellungsaufwand ist bei einem Gebäude im allgemeinen anzunehmen, wenn dieses durch die Baumaßnahme in seiner Substanz vermehrt, in seinem Wesen verändert und über seinen bisherigen Zustand hinaus erheblich verbessert wird (Abschnitt 157 Abs. 3 EStR). Betragen die Aufwendungen für die einzelne Baumaßnahme nicht mehr als 3 000 DM je Gebäude, so kann auf Antrag dieser Herstellungsaufwand als sofort abzugsfähiger Erhaltungsaufwand behandelt werden. Im Normalfall jedoch ist der entsprechende Aufwand jährlich nur mit 2,5 v. H. (für vor dem 1. Januar 1925 fertiggestellte Gebäude) absetzbar.

Eine weitergehende Präferenz besteht lediglich für ein nicht zu einem Betriebsvermögen gehörendes Gebäude, das vor dem 1. Januar 1957 hergestellt worden ist und das zu mehr als 50 v. H. seiner Grundfläche Wohnzwecken dient. Bei solchen Gebäuden können Aufwendungen für den Einbau bestimmter Anlagen und Einrichtungen im Jahr der Herstellung und in den folgenden neun Jahren jeweils bis zu 10 v. H. abgesetzt werden (§ 82 a EStDV).

Außerdem kann nach § 82 g EStDV für sämtliche Gebäudearten (Betriebsvermögen und Privatvermögen) bestimmter Modernisierungsaufwand in Sanierungsgebieten im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes, der Herstellungsaufwand ist, mit jährlich 10 v. H. abgesetzt werden.

Es fehlt bisher die erhöhte Absetzbarkeit für Herstellungsaufwand für Baudenkmäler, wenn der Aufwand für die Baumaßnahmen einerseits mehr als 3 000 DM beträgt, andererseits die Vorschriften des § 82 a EStDV (mehr als 50 v. H. der Grundfläche dient Wohnzwecken) und des § 82 g EStDV (Sanierungsgebiete) nicht Platz greifen. Diese Lücke soll mittels der Ermächtigung des neuen Buchstaben y in § 51 Abs. 1 Ziffer 2 EStG geschlossen werden. Sie hält sich demnach im System vergleichbarer Regelungen mit städtebaulicher Zielsetzung.

E n t s c h l i e ß u n g

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, die Einkommensteuer-Durchführungsverordnung 1975 (EStDV 1975) in der Fassung vom 24. Januar 1975 (BGBl. I S. 370), zuletzt geändert ..., um Bestimmungen über erhöhte Absetzungen von Herstellungskosten für Baudenkmäler und über Behandlung größeren Erhaltungsaufwands bei Baudenkmälern zu ergänzen. Ein Textentwurf für die Ergänzung der EStDV ist beigelegt (Anlage).

Der Bundesrat hat entsprechend dem Beratungsstand des 1974 von ihm eingebrachten Gesetzent-

wurfs in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages am Ende der 7. Legislaturperiode von dem Entwurf ausführlicherer Ermächtigungen abgesehen. Er geht davon aus, daß entsprechend dem Bericht des Finanzausschusses vom 28. Juni 1976, BT-Drucksache 7/5523, die materiellen Regelungen in Anlehnung an § 82 a EStDV ff. getroffen werden sollten. Das geschieht tunlichst in der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung selbst.

Der vorgeschlagene Text ist geeignet, mißbräuchliche Inanspruchnahmen der Steuervergünstigungen von vornherein auszuschließen.

Anlage zur EntschlieÙung

Entwurf für eine Ergänzung der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung 1975 (EStDV 1975) um folgende §§ 82 i und 82 k:

„§ 82 i

Erhöhte Absetzungen von Herstellungskosten
für Baudenkmäler

(1) Der Steuerpflichtige kann von den Herstellungskosten an Stelle der nach § 7 Abs. 4 oder 5, § 7 b oder § 54 des Gesetzes zu bemessenden Absetzungen für Abnutzung im Jahr der Herstellung und in den folgenden neun Jahren jeweils bis zu 10 vom Hundert absetzen. Nach Ablauf dieser zehn Jahre ist ein etwa noch vorhandener Restwert den Herstellungskosten für das gesamte Baudenkmal oder dem an deren Stelle tretenden Wert hinzuzurechnen; die weiteren Absetzungen für Abnutzung sind einheitlich für das gesamte Baudenkmal nach dem sich hiernach ergebenden Betrag und dem für das gesamte Baudenkmal maßgebenden Hundertsatz zu bemessen.

(2) Voraussetzung für die Inanspruchnahme der erhöhten Absetzung ist, daß nach einer Bescheini-

gung der nach Landesrecht zuständigen oder von der Landesregierung bestimmten Stelle es sich um ein Baudenkmal handelt.

(3) Für die Anwendung des Absatzes 1 bei der Bemessung des Nutzungswertes der Wohnung im eigenen Einfamilienhaus gilt § 15 Abs. 1 entsprechend.

§ 82 k

Behandlung größeren Erhaltungsaufwands
bei Baudenkmälern

(1) Der Steuerpflichtige kann größere Aufwendungen zur Erhaltung eines Baudenkmals, abweichend von § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 4 und § 11 Abs. 2 des Gesetzes, auf zwei bis fünf Jahre gleichmäßig verteilen.

(2) § 82 i Abs. 2 gilt entsprechend.

(3) Steht das Baudenkmal im Eigentum mehrerer Personen, so ist der in Absatz 1 bezeichnete Erhaltungsaufwand von allen Eigentümern auf den gleichen Zeitraum zu verteilen.“

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung teilt die Auffassung des Bundesrates, daß die Erhaltung von Baudenkmälern eine wichtige Aufgabe der öffentlichen Hand ist. Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes ist die Denkmalpflege zwar Verwaltungsaufgabe der Länder; die Erhaltung erhaltenswerter Bausubstanz ist aber auch eine städtebauliche Aufgabe.

Der Bund hat den Ländern aufgrund von Artikel 104 a Abs. 4 des Grundgesetzes bereits in erheblichem Umfange Hilfe auf diesem Gebiet geleistet. Hierzu zählt die Förderung im Rahmen des Städtebauförderungsgesetzes, des Wohnungsmodernisierungsgesetzes, insbesondere aber auch das im Frühjahr dieses Jahres beschlossene Programm für Zukunftsinvestitionen. In letzterem sind

- 750 Millionen DM zur Erhaltung und Erneuerung ausgewählter historischer Stadtkerne,
- 90 Millionen DM zur Erhaltung und Erneuerung einzelner denkmalswerter Gebäude durch Aus- und Umbau von Wohngebäuden und
- 237 Millionen DM zur Erhaltung und zum Wiederaufbau von Baudenkmälern und Kulturbauten

bereitgestellt, von denen der Bund fast 400 Millionen DM trägt. Außerdem ist auf die gemäß einem Vorschlag der Bundesregierung im Juli 1977 in Kraft getretene Ausdehnung des § 7 b Einkommensteuergesetz und die Grunderwerbsteuerbefreiung beim Erwerb von eigengenutzten Altbauten hinzuweisen, die auch im Falle des Erwerbs von Baudenkmälern eine Förderung ermöglichen.

Der Gesetzentwurf des Bundesrates ergänzt die bereits bestehenden Förderungsmaßnahmen. Die Bundesregierung ist grundsätzlich bereit, den hiernach auf den Bundeshaushalt entfallenden Anteil der Steuermindereinnahmen hinzunehmen. Sie leistet damit einen weiteren Beitrag zur Erhaltung und Erneuerung kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude und auch der Innenbereiche unserer Städte und Gemeinden (vgl. Tz. 68 der Regierungserklärung vom 16. Dezember 1976). Sie wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren auf eine Lösung hinarbeiten, die dem erstrebten Ziel möglichst optimal gerecht wird und sich im Rahmen des haushaltsmäßig Vertretbaren hält.