

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht der Bundesregierung über die Wirkung bisheriger Maßnahmen und eventueller weiterer Maßnahmen gegen Verlustzuweisungsgesellschaften, Bauherrenmodelle und vergleichbare Rechtsgestaltungen

#### Gliederung

|                                                                                                                                                                    | Seite |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>A. Prüfungsauftrag</b> .....                                                                                                                                    | 3     |
| <b>B. Vorbemerkung</b> .....                                                                                                                                       | 3     |
| <b>C. Funktionsweise der Verlustzuweisungsmodelle</b> .....                                                                                                        | 3     |
| I. Beteiligung an gewerblich tätigen Personengesellschaften oder als sogenannter atypischer stiller Gesellschafter .....                                           | 3     |
| II. Beteiligung an einem geschlossenen Immobilienfonds .....                                                                                                       | 4     |
| III. Anschaffung oder Herstellung von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Rahmen von Bauherren-, Erwerber-, Bauträger- und Altbausanierungsmodellen ..... | 4     |
| 1. Bauherrenmodelle .....                                                                                                                                          | 4     |
| 2. Erwerbermodelle .....                                                                                                                                           | 5     |
| 3. Bauträgermodelle .....                                                                                                                                          | 5     |
| 4. Altbausanierungsmodelle .....                                                                                                                                   | 5     |
| <b>D. Bereits verwirklichte und geplante einschränkende Maßnahmen</b> ....                                                                                         | 6     |
| I. Begrenzung der Verlustverrechnung bei beschränkt haftenden Unternehmen .....                                                                                    | 6     |
| II. Maßnahmen gegen die Ausnutzung des Vorsteuerabzugs .....                                                                                                       | 7     |
| 1. Wegfall der Möglichkeit der Umsatzsteueroption .....                                                                                                            | 7     |
| 2. Bestellung von dinglichen Nutzungsrechten .....                                                                                                                 | 8     |

|                                                                                                                       | Seite     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| III. Einschränkung des Einkommensteuer-Vorauszahlungsverfahrens ...                                                   | 8         |
| IV. Änderung des § 15 Abs. 2 EStG .....                                                                               | 9         |
| V. Maßnahmen gegen Betätigungen im Ausland .....                                                                      | 9         |
| VI. Änderung des Verfahrensrechtes .....                                                                              | 10        |
| VII. Verwaltungsanweisung betreffend Bauherrengemeinschaften .....                                                    | 10        |
| VIII. Rechtsprechung zur Grunderwerbsteuer .....                                                                      | 10        |
| <b>E. Heutige wirtschaftliche Bedeutung der Verlustzuweisungsmodelle ..</b>                                           | <b>10</b> |
| <b>F. Weitere gesetzgeberische Maßnahmen .....</b>                                                                    | <b>11</b> |
| I. Vorbemerkung .....                                                                                                 | 11        |
| II. Mindeststeuermodelle .....                                                                                        | 11        |
| 1. Nichtberücksichtigung bestimmter negativer Einkünfte bei der Ermittlung der zu entrichtenden Einkommensteuer ..... | 11        |
| 2. Nichtberücksichtigung bestimmter negativer Einkünfte bei der Ermittlung der Einkünfte .....                        | 14        |
| 3. US-amerikanische Regelung .....                                                                                    | 14        |
| III. Sonstige eventuelle Maßnahmen .....                                                                              | 15        |
| 1. Verteilung des Abzugs bestimmter Werbungskosten auf mehrere Jahre .....                                            | 15        |
| 2. Erweiterte Einbeziehung von Veräußerungsgewinnen in die Besteuerung .....                                          | 15        |
| 3. Einschränkung der Inanspruchnahme ermäßigter Steuersätze bei außerordentlichen Einkünften .....                    | 15        |
| 4. Einschränkung der Freibetragsregelung bei Veräußerungsgewinnen .....                                               | 16        |
| 5. Einschränkung der Werbung mit Steuervorteilen .....                                                                | 16        |
| <b>G. Zusammenfassung .....</b>                                                                                       | <b>16</b> |
| I. Würdigung weiterer Maßnahmen .....                                                                                 | 16        |
| II. Vorschlag .....                                                                                                   | 16        |
| <b>H. Ausländische Regelungen .....</b>                                                                               | <b>16</b> |
| I. Vergleichbare Rechtsgestaltungen .....                                                                             | 16        |
| II. Einschränkungende Maßnahmen .....                                                                                 | 17        |

## A. Prüfungsauftrag

Anläßlich der Verabschiedung des Gesetzes zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und zur Einschränkung von steuerlichen Vorteilen (Steuerentlastungsgesetz 1984) vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1583) hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf Grund der Beschlußempfehlung seines Finanzausschusses (Drucksache 10/686) am 9. Dezember 1983 (Plenarprotokoll 10/45) aufgefordert zu prüfen,

- „I. wie über die bereits verwirklichten und die im Entwurf des Steuerentlastungsgesetzes 1984 enthaltenen Einschränkungen bei Verlustzuweisungsmodellen hinaus weitere Maßnahmen zur Eindämmung von Verlustzuweisungsmodellen getroffen werden können, insbesondere wie sichergestellt werden kann, daß sich niemand mehr durch Beteiligung an volkswirtschaftlich nicht erwünschten Verlustzuweisungsmodellen einschließlich Bauherrenmodellen seiner Steuerpflicht ganz oder überwiegend entziehen kann. Die Bundesregierung wird gebeten, dem Deutschen Bundestag über die Wirkung der getroffenen Maßnahmen und über das Ergebnis ihrer Prüfung bis zum 1. Juli 1984 zu berichten und entsprechende Folgerungen in der Gesetzgebung zu ziehen.
- II. Die Bundesregierung wird um Beantwortung folgender Fragen bis zum 1. Juli 1984 gebeten:
  1. Gibt es auch in anderen Staaten Rechtsgestaltungen, insbesondere im Steuerrecht, die den Verlustzuweisungsgesellschaften und den Bauherrenmodellen in der Bundesrepublik Deutschland vergleichbar sind?
  2. Welche Regelungen sind in diesen Staaten getroffen worden, um solche Rechtsgestaltungen zu verhindern oder zu beschränken und mit welchem Erfolg“?

## B. Vorbemerkung

Verlustzuweisungsmodelle werden in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert.

Einerseits wird in der Inanspruchnahme der rechtlichen Möglichkeiten, auf denen Finanzierungsmodelle wie Verlustzuweisungsgesellschaften, Bauherren- und Erwerbermodelle beruhen, eine Methode gesehen, mit deren Hilfe sich finanziell leistungsfähige Bürger ganz oder teilweise ihrer Steuerpflicht entziehen.

Andererseits wird darauf verwiesen, daß im Rahmen der o. a. Finanzierungsmodelle nur die allgemein geltenden steuerrechtlichen Regelungen angewendet werden. Insofern könne nicht von Steuervorteilen oder Steuervergünstigungen im engeren Sinne gesprochen werden.

## C. Funktionsweise der Verlustzuweisungsmodelle

Zum besseren Verständnis werden der Prüfung möglicher gesetzgeberischer Maßnahmen die Funktionsweise der sogenannten Verlustzuweisungsmodelle oder Steuersparmodelle und eine Schilderung der bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen, die eine Einschränkung dieser Kapitalanlageformen zur Folge hatten, vorangestellt.

Bestimmte steuerliche Vorschriften und Gestaltungsmöglichkeiten werden seit Jahren systematisch dazu genutzt, durch „Verlustzuweisungen“ hohe Steuerersparnisse zu erzielen.

Die Betätigung von sogenannten Verlustzuweisungsgesellschaften ist der Öffentlichkeit vor allem durch eine massive Werbung bewußt geworden. Die Werbung mit „Verlustzuweisungen“ besteht im wesentlichen darin, daß dem möglichen Kapitalanleger eine Berechnung vorgelegt wird, nach der die Kapitalanlage ganz oder teilweise durch Steuerersparnisse finanziert werden kann und oft sogar die ersparte Steuer höher ist als die Kapitalanlage.

Im wesentlichen werden drei Fallgruppen angetroffen:

### I. Beteiligung an gewerblich tätigen Personengesellschaften oder als sogenannter atypischer stiller Gesellschafter

#### Beteiligung an einer GmbH & Co. KG

Grundmodell ist die Beteiligung als Kommanditist an einer GmbH & Co. KG. Bei dieser — von der Rechtsprechung seit langem anerkannten Sonderform der Kommanditgesellschaft — ist einziger persönlich haftender Gesellschafter eine GmbH, also eine Kapitalgesellschaft. Damit wird der Vorschrift des § 161 des Handelsgesetzbuchs (HGB) Genüge getan, wonach bei einer Kommanditgesellschaft mindestens ein Gesellschafter für Schulden der Gesellschaft unmittelbar den Gläubigern der Gesellschaft mit seinem ganzen Vermögen haftet. Dieses Modell beruht im wesentlichen auf folgenden Elementen:

1. Der Verlust der Gesellschaft wird unabhängig davon ermittelt, zu welchem Anteil die Gesellschaft ihren Aufwand durch Fremdkapital finanziert.
2. Das Risiko des Kommanditisten ist auf den Betrag seiner Einlage begrenzt. Nach § 171 HGB haftet der Kommanditist für Verbindlichkeiten der Gesellschaft nur bis zur Höhe seiner Einlage. Die Haftung erlischt, wenn der Kommanditist seine Einlage erbracht hat. Gläubiger der Gesellschaft können danach den Kommanditisten nicht mehr persönlich in Anspruch nehmen. Die volle Haftung der GmbH mit ihrem gesamten Vermögen ist wirtschaftlich ohne Ge-

wicht, da die GmbH regelmäßig nur mit dem erforderlichen Mindestkapital ausgestattet ist.

3. Trotz der bestehenden Haftungsbeschränkung auf die Einlage wird den einzelnen Kommanditisten der Anteil am Verlust der Gesellschaft auch zugerechnet, soweit der Verlustanteil die Einlage und damit den Risikobetrag des Kommanditisten übersteigt und folglich dessen Kapitalkonto in der Bilanz der Gesellschaft negativ wird.

Da der Verlust der Gesellschaft höher sein kann als das von den Gesellschaftern investierte Eigenkapital, kann auch der Anteil des einzelnen Gesellschafters am Verlust der Gesellschaft höher sein als der Betrag, den er der Gesellschaft als Einlage zur Verfügung gestellt hat. Dieser Verlustanteil wird nach dem Einkommensteuergesetz von den anderen (positiven) Einkünften des Gesellschafters abgezogen (Verlustausgleich), soweit er nicht einer Abzugsbeschränkung unterliegt.

Zu der Frage, ob die Kommanditisten einer sogenannten Publikums-Kommanditgesellschaft, das heißt einer Massengesellschaft mit mehreren hundert oder tausend Kommanditisten ohne persönliche Bindung untereinander, als Mitunternehmer gewertet werden können, denen Verluste der Kommanditgesellschaft unmittelbar anteilig zuzurechnen sind, oder ob eine Publikums-Kommanditgesellschaft ganz oder teilweise der Körperschaftsteuer unterliegt, ist ein Verfahren beim Großen Senat des Bundesfinanzhofs anhängig.

#### **Beteiligung als stiller Gesellschafter**

Der Geldgeber beteiligt sich als stiller Gesellschafter. Die stille Gesellschaft ist eine Innengesellschaft, d. h. eine Gesellschaft, die im Geschäftsleben nicht als solche in Erscheinung tritt. Nach außen tritt nur der Inhaber des Handelsgewerbes in Erscheinung, an dem sich der stille Gesellschafter mit seiner Vermögenseinlage beteiligt (§ 335 HGB). Bei Beendigung der stillen Gesellschaft kann der stille Gesellschafter vom Geschäftsinhaber grundsätzlich die Rückzahlung der Einlage verlangen. Demgegenüber hat ein Kommanditist bei Beendigung der Gesellschaft grundsätzlich nicht nur Anspruch auf Rückzahlung seiner Einlage, sondern auch auf Beteiligung an den Wertsteigerungen des Gesellschaftsvermögens.

Durch Vertrag kann vereinbart werden, daß der stille Gesellschafter im Innenverhältnis so behandelt werden soll, als ob das Betriebsvermögen des Geschäftsinhabers gemeinschaftliches Vermögen des Geschäftsinhabers und des stillen Gesellschafters wäre. Bei einer solchen Vereinbarung, die den stillen Gesellschafter im Auseinandersetzungsfalle einem Kommanditisten gleichstellt, spricht man von einer atypischen stillen Gesellschaft. Die atypische stille Gesellschaft wird ertragsteuerlich ebenso wie die Kommanditgesellschaft grundsätzlich als sogenannte Mitunternehmerschaft behandelt.

Als Instrument der Verlustzuweisung wird die atypische stille Gesellschaft mit einer Kapitalgesellschaft in der Weise genutzt, daß sich z. B. an einer — im wesentlichen vermögenslosen — GmbH zahlreiche Geldgeber als stille Gesellschafter beteiligen. In dem Gesellschaftsvertrag wird vereinbart, daß im Auseinandersetzungsfalle die stillen Gesellschafter Anspruch auf Beteiligung am gesamten Vermögen der Gesellschaft haben. Die stillen Gesellschafter sind damit an den stillen Reserven des Unternehmens beteiligt. Damit sind sie im steuerlichen Sinne ebenso wie Kommanditisten einer Kommanditgesellschaft Mitunternehmer des Betriebs. Das bedeutet, daß ihnen Anteile am Verlust der Gesellschaft in gleicher Weise zugerechnet werden können wie Kommanditisten der Verlust der Kommanditgesellschaft.

#### **II. Beteiligung an einem geschlossenen Immobilienfonds**

Geschlossene Immobilienfonds sind darauf ausgerichtet, dem Kapitalanleger unmittelbares oder mittelbares Teileigentum an einem Grundstück zu vermitteln. Diese Fonds werden überwiegend als Kommanditgesellschaft, zum geringeren Teil als Bruchteilsgemeinschaft ausgestaltet. Der Kapitalanleger erwirbt Anteile an dem Fondsvermögen. Dies ermöglicht grundsätzlich eine breite Streuung der Anteile. Die Beteiligten erzielen steuerrechtlich Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Die Einkünfte ermittelt die Gesellschaft nach dem Überschuß der Einnahmen über die Werbungskosten (Überschußrechnung). Eine Ausnahme hiervon besteht nur, wenn im Falle einer Kommanditgesellschaft der persönlich haftende Gesellschafter eine Kapitalgesellschaft ist und die Gesellschaft hierdurch das Gepräge erhält (in diesem Fall werden gewerbliche Einkünfte erzielt). Die Einkünfte werden den Beteiligten im Verhältnis ihrer Beteiligung zugerechnet.

#### **III. Anschaffung oder Herstellung von Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern im Rahmen von Bauherren-, Erwerber-, Bauträger- und Altbausanierungsmodellen**

##### **1. Bauherrenmodelle**

Die Grundzüge des Bauherrenmodells bestehen darin, daß zur Durchführung von Bauvorhaben, deren Planung in der Regel bereits bis in Einzelheiten abgeschlossen ist, private Kapitalanleger geworben werden, die sich zu Bauherrengemeinschaften zusammenschließen. Jeder Anleger hat einen bestimmten Kapitalanteil zu erbringen und wird Eigentümer eines oder mehrerer Objekte, die in der Regel zur Vermietung an Dritte vorgesehen sind.

Die steuerliche Besonderheit bei der Beteiligung an einem Bauherrenmodell liegt darin, daß bei der Er-

richtung der Gebäude eine vertragliche Gestaltung geschaffen wird, die gewährleistet, daß vor Fertigstellung des Bauobjekts durch hohe Aufwendungen (sogenannte vorweggenommene Werbungskosten, z. B. Treuhandgebühren, Baubetreuungskosten, Finanzierungskosten, Vermittlungsgebühren) negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung anfallen, die zu einer Ermäßigung der Einkommensteuer führen. Die auf diese Weise ersparten Steuerbeträge reichen bei einem hohen Grenzsteuersatz im Zusammenhang mit dem umsatzsteuerlichen Vorsteuerabzug häufig aus, um den Eigenkapitaleinsatz zu finanzieren. Der Eigenkapitalanteil an den gesamten Herstellungskosten wird regelmäßig niedrig angesetzt (durchschnittlich 10 bis 15 v. H. der Gesamtaufwendungen). Durch den entsprechend hohen Fremdkapitaleinsatz werden die dem einzelnen Anleger zuzuweisenden negativen Einkünfte höher, weil z. B. die Zinsen auf das Fremdkapital und das vereinbarte Darlehensabgeld voll als Werbungskosten abgezogen werden können.

Der Steuerermäßigung durch Berücksichtigung der negativen Einkünfte steht aber häufig der Nachteil gegenüber, daß der Bauherr Kosten zu tragen hat, die beim Bauen in eigener Regie nur selten anfallen (z. B. Treuhandgebühren, Vermietungsgarantiegebühren). Die Überwälzung dieser Kosten auf den Bauherrn führt zu einer entsprechenden Preissteigerung für das Bauobjekt.

Der Steuerermäßigungseffekt besteht auch bei Inanspruchnahme der degressiven Abschreibung nach § 7 Abs. 5 des Einkommensteuergesetzes (EStG) allerdings regelmäßig nur im Erstjahr, in dem den sehr hohen Werbungskosten keine oder nur geringe Mieteinnahmen gegenüberstehen. In den späteren Jahren hat der Bauherr wegen des hohen Fremdfinanzierungsanteils eine hohe Dauerbelastung durch Schuldzinsen und Darlehenstilgung hinzunehmen. Die Tilgung ist steuerlich unbeachtlich, weil sie nur vermögensumschichtende Wirkung hat. Die hohe Dauerbelastung haben in der Vergangenheit Bauherren häufig übersehen und geraten nunmehr durch den andauernden Liquiditätsentzug in wirtschaftliche Schwierigkeiten. Die Steuerersparnis sinkt sehr schnell ab, ein Liquiditätsüberschuß aus Mieteinnahmen und Steuerersparnis abzüglich der Kosten für die Amortisation des Fremdkapitals ist insbesondere nach Ablauf der Vermietungsgarantie in aller Regel nicht mehr vorhanden. Mit zunehmender Rückführung der Fremdfinanzierung können positive Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung entstehen, die zu Steuerbelastungen führen. Dies setzt allerdings voraus, daß das Objekt längerfristig im Eigentum des Bauherrn verbleibt. Bei der Veräußerung des Objekts unterliegt ein etwaiger Veräußerungsgewinn nicht der Besteuerung. Hierin liegt ein Vorteil der Bauherrenmodelle und ein Anreiz, das Objekt dann zu veräußern, wenn die hohen Verluste der Anfangsjahre zurückgehen. Eine Veräußerung des Objekts kann aber auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen, denn häufig erreicht dank der sich stabilisierenden Immobilienpreise der bei einer Veräußerung erzielbare Kaufpreis die oft überhöhten Herstellungs- oder Anschaffungskosten nicht.

## 2. Erwerbermodelle

Im Rahmen eines Erwerbermodells erwirbt der Kapitalanleger ein bereits fertiggestelltes Objekt.

Der Kaufpreis kann nicht nachträglich in Anschaffungs- und Werbungskosten aufgespalten werden. Deshalb sind die Kosten für Leistungen, die beim Bauherrenmodell Werbungskosten sein können (z. B. Zwischenfinanzierungskosten), in den Anschaffungskosten enthalten. Die Anschaffungskosten des Gebäudes können nur über die Nutzungsdauer verteilt als Werbungskosten abgezogen werden. Der Werbungskostenabzug ist bei diesen Modellen dadurch geringer als bei Bauherrenmodellen (im wesentlichen Finanzierungskosten des Kaufpreises).

Nach der Anschaffung anfallende Werbungskosten können dagegen sofort abgezogen werden.

## 3. Bauträgermodelle

Beim Bauträgermodell verpflichtet sich der Kapitalanleger zum Erwerb des Immobilienobjektes, bevor mit der Herstellung des Objektes begonnen wird oder wenn dieses sich noch in der Bauphase befindet. Der Bauträger errichtet das Gebäude im eigenen Namen für eigene Rechnung oder für Rechnung des Kapitalanlegers. Dieser hat den Kaufpreis nach Baufortschritt zu zahlen. Wenn der Kapitalanleger den Kaufpreis mit Fremdkapital finanziert, kann er die Finanzierungskosten als Werbungskosten abziehen. Schließt der Kapitalanleger den Kaufvertrag vor Baubeginn ab, können Finanzierungskosten in gleicher Höhe wie bei einem Bauherrenmodell als Werbungskosten anfallen.

Nach Fertigstellung kann der Erwerber die degressiven Absetzungen für Abnutzung des § 7 Abs. 5 EStG wie bei einem Bauherrenmodell in Anspruch nehmen und die sonstigen Werbungskosten sofort abziehen.

## 4. Altbausanierungsmodelle

Bei diesen Modellen erwirbt der Initiator ein sanierungsbedürftiges Gebäude. Nach Bildung von Wohneigentum wird dieses an Dritte veräußert. Eine Variante ist die Veräußerung von Miteigentumsanteilen. Die Teilung des Grundstücks erfolgt in diesen Fällen durch die Miteigentümer. Die Erwerber führen anschließend die Sanierungsmaßnahmen durch. Hiermit wird in der Regel der Initiator oder ein ihm nahestehendes Unternehmen beauftragt. Liegt das zu sanierende Gebäude in einem förmlich festgelegten Sanierungs- oder städtebaulichen Entwicklungsgebiet oder handelt es sich um ein Baudenkmal, so kann der Erwerber für die bei der Sanierung angefallenen Herstellungskosten erhöhte Absetzungen nach § 82 g der Einkommensteuer-Durchführungsverordnung (EStDV) oder nach § 82 i EStDV — im Jahr der Herstellung und den folgenden neun Jahren bis zu 10 v. H. — in Anspruch nehmen. Daneben können wie bei den übrigen Modellen Werbungskosten abgezogen werden.

## D. Bereits verwirklichte und geplante einschränkende Maßnahmen

Die Betätigungsmöglichkeiten von Verlustzuweisungsgesellschaften sind in der Vergangenheit Ziel einer Reihe von Maßnahmen des Gesetzgebers gewesen. Diese Maßnahmen ließen sich jedoch nicht auf Verlustzuweisungsgesellschaften begrenzen, da bislang eine befriedigende Begriffsbestimmung dieser Gesellschaften nicht gelungen ist.

Im wesentlichen sind folgende Rechtsänderungen zu nennen:

### I. Begrenzung der Verlustverrechnung bei beschränkt haftenden Unternehmern

Durch § 15a EStG, eingefügt durch Gesetz vom 20. August 1980 (BGBl. I S. 1545), wird die Möglichkeit, Verluste mit anderen positiven Einkünften zu verrechnen, bei beschränkt haftenden Unternehmern grundsätzlich auf den Betrag der geleisteten Einlage begrenzt. Weitergehende Verluste dürfen nur mit späteren Gewinnen aus der Einkunftsquelle verrechnet werden, aus der die Verluste stammen.

Die Grundsatzregelung des § 15a Abs. 1 Satz 1 EStG erfaßt nicht nur Kommanditisten einer Kommanditgesellschaft, sondern nach § 15a Abs. 5 EStG allgemein alle beschränkt haftenden Unternehmer, soweit deren Haftung der eines Kommanditisten vergleichbar ist, insbesondere atypische stille Gesellschafter. Außerdem gilt § 15a EStG nicht nur bei den sogenannten Gewinneinkünften (das sind die Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, aus Gewerbebetrieb und aus selbständiger Arbeit), sondern auch im Bereich der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, insbesondere bei geschlossenen Immobilienfonds, sowie bei typischen stillen Gesellschaftern, die Einkünfte aus Kapitalvermögen erzielen.

§ 15a EStG gilt im übrigen auch, wenn diese Einkünfte aus dem Ausland stammen. Das gilt unabhängig davon, ob mit dem ausländischen Staat, aus dem die Einkünfte stammen, ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht oder nicht. Sieht ein Doppelbesteuerungsabkommen für bestimmte Einkünfte die sogenannte Freistellungsmethode vor, so führt die Regelung des § 15a EStG dazu, daß die Verluste nicht bei der Progression zu berücksichtigen sind (Einschränkung des negativen Progressionsvorbehalts). Wird für nach den Doppelbesteuerungsabkommen freigestellte Betriebsstätteinkünfte ein Antrag auf Verlustberücksichtigung nach § 2 Auslandsinvestitionsgesetz (AIG) gestellt, so wirkt sich § 15a EStG auch auf die Verlustberücksichtigung nach dieser Vorschrift aus. Wegen weiterer Einzelheiten wird ergänzend auf die nachfolgenden Ausführungen unter V. verwiesen.

#### Beispiel

zur Wirkung einer Verlustzuweisung unter Berücksichtigung des § 15a EStG

Die X-GmbH & Co. KG produziert einen Spielfilm, dessen Herstellungskosten nach § 5 Abs. 2 EStG sofort als Betriebsausgaben abzuziehen sind. Die Produktionskosten und die sonstigen Aufwendungen betragen 10 Mio. DM, von denen 5 Mio. DM durch Einlagen der Kommanditisten, 5 Mio. DM durch Fremdkapital gedeckt sind. Einnahmen werden im Jahr der Produktion nicht erzielt. Der Verlust der X-GmbH & Co. KG in Höhe von somit 10 Mio. DM wird in vollem Umfang den Gesellschaftern der X-GmbH & Co. KG zugerechnet.

A ist an dieser Gesellschaft beteiligt. Die ihm nach dem Gesellschaftsvertrag obliegende Einlageverpflichtung in Höhe von 100 000 DM hat er durch Zahlung von 100 000 DM erfüllt. Sein Kapitalkonto in der Bilanz der Gesellschaft beträgt danach 100 000 DM. Auf A entfällt vom Gesamtverlust der KG ein Verlustanteil in Höhe von 200 000 DM. Dies führt zu einer „Verlustquote“ (das ist der Prozentsatz der Verlustzuweisung bezogen auf das gezahlte Eigenkapital) von 200 v. H. Das Kapitalkonto des A wird dadurch negativ:

|                        |              |
|------------------------|--------------|
| Geleistete Einlage     | 100 000 DM   |
| Verlustanteil          | – 200 000 DM |
| negatives Kapitalkonto | – 100 000 DM |

§ 15a EStG bewirkt, daß die Verlustzuweisung sich im Entstehungsjahr des Verlustes steuerlich nur bis zur Höhe der Einlage (100 000 DM) auswirkt. Der zu einem negativen Kapitalkonto führende Teil des Verlustes kann grundsätzlich nicht mit anderen positiven Einkünften ausgeglichen, sondern nur mit späteren Gewinnen dieser Gesellschaft verrechnet werden. Der Verlustausgleich ist in diesem Beispiel also auf 100 000 DM begrenzt. Hätte A z. B. andere positive Einkünfte in Höhe von 250 000 DM, so würden sich diese nur auf 150 000 DM mindern. Ohne Beteiligung an der GmbH & Co. KG hätte A 110 280 DM\*) Einkommensteuer zu entrichten. Unter Berücksichtigung der Beteiligung hat A 55 408 DM\*) Einkommensteuer zu zahlen.

Ohne die durch § 15a EStG eingeführte Einschränkung des Verlustausgleichs hätte das zu versteuernde Einkommen des A 50 000 DM betragen. Dies hätte zu einer Einkommensteuer von 9 748 DM\*) geführt.

Die Regelungen sind grundsätzlich erstmals auf Verluste anzuwenden, die in Wirtschaftsjahren entstehen, welche nach dem 31. Dezember 1979 beginnen. Das Gesetz enthält jedoch eine Reihe von Übergangsregelungen, die nachfolgend im einzelnen beschrieben werden.

### 1. Übergangsregelung für Altbetriebe

Die Übergangsregelung für sogenannte Altbetriebe, das sind Betriebe, die vor dem 11. Oktober 1979 eröffnet wurden, reicht bis zum 31. Dezember 1984. Durch sie werden übergangslose Eingriffe in die

\*) jeweils nach der Einkommensteuer-Splittingtabelle 1981 ermittelt

Planungen dieser Unternehmen auf Grund der einschneidenden Regelungen des § 15a EStG vermeiden. Die Übergangsregelung gilt nicht für nach dem 31. Dezember 1979 begonnene Erweiterungen oder Umstellungen, soweit Verluste hieraus in nach dem 31. Dezember 1979 beginnenden Wirtschaftsjahren entstehen. Dadurch konnte § 15a EStG auf neue Betätigungen unmittelbar angewendet werden.

Wegen der vor dem 11. Oktober 1979 eröffneten Betriebe mit inländischen Handelsschiffen siehe Nummer 4.

## 2. Übergangsregelung für das Hotel- und Gaststättengewerbe in Berlin (West)

Die Übergangsregelung für das Hotel- und Gaststättengewerbe in Berlin (West) reicht bis zum 31. Dezember 1984. Durch sie ist der bei Einführung des § 15a EStG bestehenden besonderen Lage im Berliner Beherbergungsgewerbe Rechnung getragen worden, um dort eine Erhöhung der Bettenkapazität innerhalb eines kurzen Zeitraums zu erreichen. Die Regelung betrifft die Errichtung und den Betrieb von in Berlin (West) belegenen Betriebsstätten, die überwiegend der Beherbergung dienen. Der Tag der Betriebseröffnung ist unerheblich. Die Vorschrift gilt also auch für nach dem Stichtag eröffnete Betriebe und für Umstellungen und Erweiterungen in Betrieben, die vor dem Stichtag eröffnet worden sind.

## 3. Übergangsregelung für den sozialen Wohnungsbau

Die Übergangsregelung für den sozialen Wohnungsbau reicht bis zum 31. Dezember 1989. Durch sie wird berücksichtigt, daß Projekte in diesem Bereich besonders langfristig geplant werden. Sie trägt auch der Bedeutung des sozialen Wohnungsbaus — insbesondere in Berlin (West) — Rechnung. Die Regelung gilt für die Errichtung und die Verwaltung von Gebäuden. Der Tag der Betriebseröffnung ist unerheblich.

## 4. Übergangsregelung für die Seeschifffahrt

Die Übergangsregelung für die Schifffahrt reicht bis zum 31. Dezember 1989. Sie gilt unter besonderen weiteren Voraussetzungen

- für sogenannte *Altbetriebe* im Hinblick auf den Gesamtverlust, jedoch unter Beachtung der eingeschränkten Verlustklausel nach § 82f EStDV für Sonderabschreibungen und
- für *neue Objekte*, jedoch beschränkt auf Sonderabschreibungen nach § 82f EStDV und für degressive Absetzungen auf in ungebrauchtem Zustand vom Hersteller erworbene Seeschiffe.

Die Übergangsregelung für die Seeschifffahrt einschließlich der Unterscheidung zwischen Schifffahrtsbetrieben und den anderen Altbetrieben war insbesondere wegen der Beschäftigungslage bei den Werften geboten. Sie gilt bei neuen Objekten nur, soweit negative Kapitalkonten durch die ge-

nannten Abschreibungen entstehen. Sonderabschreibungen gemäß § 82f EStDV können in Alt- und Neufällen nur nach Maßgabe der Verlustklausel in § 82f Abs. 5 und Abs. 7 Satz 1 EStDV 1977 berücksichtigt werden.

## 5. Ausnahmeregelung für Berlin (West)

Die einzige Ausnahme von der Grundsatzregelung des § 15a EStG ist in § 15a des Berlinförderungsgesetzes (BerlinFG) enthalten. Diese Ausnahmeregelung ist aber auf Verluste beschränkt, die im Bereich der Gewinneinkünfte aus den Abschreibungsvergünstigungen nach dem Berlinförderungsgesetz entstehen.

Entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates in der Entschließung vom 3. Juni 1977 (BR-Drucksache 694/76) können Verluste, soweit diese durch die Inanspruchnahme von erhöhten Absetzungen nach den §§ 14, 14a, 14b und 15 BerlinFG entstehen, von beschränkt haftenden Unternehmern auch ausgeglichen oder abgezogen werden, soweit durch diesen Verlust ein negatives Kapitalkonto entsteht oder sich erhöht. Die Regelung führt dazu, daß der mit diesen erhöhten Absetzungen verbundene Finanzierungseffekt im Anwendungsbereich der Vorschrift stets in Anspruch genommen werden kann, unabhängig davon, ob der einzelne Steuerpflichtige als voll haftender oder als beschränkt haftender Unternehmer auftritt.

### Beispiel

A beteiligt sich als beschränkt haftender Mitunternehmer an einer 1981 gegründeten Gesellschaft. Seine 1981 geleistete Einlage ist durch die Anlaufverluste der Wirtschaftsjahre (Wj.) 1981 und 1982 aufgezehrt. Im Wj. 1983 entfällt auf ihn ein weiterer Verlustanteil in Höhe von 150 000 DM. In diesem Verlustanteil sind Sonderabschreibungen nach § 14 BerlinFG in Höhe von 70 000 DM enthalten. 80 000 DM sind normaler Bewirtschaftungsverlust. Da das Kapitalkonto des A wegen der Verluste der Wj. 1981 und 1982 negativ geworden ist, kann der normale Bewirtschaftungsverlust nicht mehr im Entstehungsjahr einkommensmindernd abgezogen werden. Dieser Teil des Gesamtverlusts kann erst mit Gewinnen späterer Wj. aus dieser Gesellschaft verrechnet werden. Dagegen kann der auf § 14 BerlinFG beruhende Teilverlust von 70 000 DM bereits im Jahre 1983 geltend gemacht werden.

## II. Maßnahmen gegen die Ausnutzung des Vorsteuerabzugs

### 1. Wegfall der Möglichkeit der Umsatzsteueroption

Nach der derzeitigen Rechtslage kann ein Unternehmer bei der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken an andere Unternehmer auf die Steuerbefreiung des § 4 Nr. 12 Umsatzsteuergesetz (UStG) verzichten. Der Verzicht auf die Steuerbefreiung eröffnet dem Unternehmer gleichzeitig die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs, der im Vergleich zur Versteuerung der Mieten in der Regel wirt-

schaftlich vorteilhafter ist. Die Vorteile ergeben sich aus folgendem:

- Nach Ablauf von zehn Jahren kann der Unternehmer von der Steuerpflicht der Vermietung zur Steuerbefreiung zurückkehren, ohne daß der Vorsteuerabzug rückgängig gemacht werden muß (§ 15 a Abs. 1 UStG).
- Bei Rückkehr zur Steuerbefreiung vor Ablauf von zehn Jahren wird der Vorsteuerabzug nicht in vollem Umfang rückgängig gemacht, sondern anteilig nur für die Jahre, die von dem Zehnjahreszeitraum noch nicht verstrichen sind. Außerdem erfolgt die anteilige Rückgängigmachung des Vorsteuerabzugs nicht sofort, sondern nur in jährlichen Teilbeträgen.
- Der Unternehmer erhält zusätzlich einen Steuerabzugsbetrag für Kleinunternehmer, wenn sein Gesamtumsatz im laufenden Kalenderjahr 60 000 DM nicht übersteigt (§ 19 Abs. 3 UStG).

Im Rahmen von Bauherrenmodellen ist in großem Umfang durch die Einschaltung gewerblicher Zwischenmieter der Vorsteuerabzug erlangt worden.

#### Beispiel

Der Arzt A beteiligt sich an einem Bauherrenmodell. Die Baukosten der Wohnung betragen ohne Umsatzsteuer rd. 400 000 DM. Hinzu kommen in Rechnung gestellte Umsatzsteuer-Beträge in Höhe von 42 000 DM.

Die Wohnung wird im Juni 1984 bezugsfertig und ab 1. Juli 1984 an einen gewerblichen Zwischenmieter vermietet. Auf die Steuerbefreiung der Vermietungsumsätze wird verzichtet. Höhe der Miete monatlich 1 500 DM zuzüglich Umsatzsteuer (= 210 DM). A kann die ihm in Rechnung gestellte Umsatzsteuer von 42 000 DM als Vorsteuer im Jahre 1984 im vollen Umfang abziehen und muß demgegenüber die Vermietung zehn Jahre lang versteuern, andernfalls wird der Vorsteuerabzug anteilig rückgängig gemacht.

Berechnung der Umsatzsteuer für die zehnjährige steuerpflichtige Vermietung:

|                         |                    |
|-------------------------|--------------------|
| jährliche Miete (netto) | = 18 000 DM        |
| + 14% USt               | = 2 520 DM         |
| 2 520 DM × zehn Jahre   | = <u>25 200 DM</u> |

Berechnung des Vorsteuerüberschusses:

|                                                                                                                       |                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| in Rechnung gestellte Vorsteuerbeträge                                                                                | = 42 000 DM                            |
| abzüglich Umsatzsteuer für die Vermietung (verteilt auf zehn Jahre insgesamt, ohne Berücksichtigung des Zinsvorteils) | = <u>25 200 DM</u><br><u>16 800 DM</u> |

Wenn A außer den steuerpflichtigen Vermietungsumsätzen keine weiteren steuerpflichtigen Umsätze tätigt (die Umsätze aus der Tätigkeit als Arzt sind steuerfrei), so kann er zusätzlich den Steuerabzugsbetrag für Kleinunternehmer (§ 19 Abs. 3 UStG) in Anspruch nehmen. Der Steuerabzugsbetrag beträgt im Beispielsfall 80 v. H. der Umsatzsteuer auf die Vermietungsumsätze ab-

züglich etwaiger Vorsteuerbeträge. Das führt zwar für das Jahr 1984 zu keinem weiteren Vorteil, da hier eine negative Steuerschuld besteht (6 × 210 DM = 1 260 DM Umsatzsteuer minus 42 000 DM Vorsteuer). Ab 1985 kann aber jährlich ein zusätzlicher Vorteil nach folgender Berechnung entstehen:

|                                                                     |                 |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------|
| Für die Vermietung in Rechnung gestellte Umsatzsteuer (12 × 210 DM) | 2 520 DM        |
| Vorsteuern (geschätzt)                                              | <u>320 DM</u>   |
| bleiben                                                             | 2 200 DM        |
| Steuerabzugsbetrag 80 %                                             | <u>1 760 DM</u> |
| tatsächlich an das Finanzamt abzuführen                             | <u>440 DM</u>   |

A hat also einen zusätzlichen Vorteil von jährlich 1 760 DM. Das ist in einer Mietzeit von 9,5 Jahren ein zusätzlicher Vorteil von 16 720 DM.

Da die Rechtslage zu einer sehr unterschiedlichen Umsatzsteuerbelastung im Wohnungsbau geführt hat, ist durch Gesetz vom 22. Dezember 1981 (2. Haushaltsstrukturgesetz, BGBl. I S. 1523) der Verzicht auf die Steuerbefreiung ausgeschlossen worden, wenn das Grundstück Wohnzwecken dient oder zu dienen bestimmt ist und das auf dem Grundstück errichtete Gebäude nach dem 31. Dezember 1984 fertiggestellt worden ist\*). Damit entfällt auch die Möglichkeit des Vorsteuerabzugs, so daß eine unterschiedliche Umsatzsteuerbelastung im Wohnungsbau vermieden wird.

## 2. Bestellung von dinglichen Nutzungsrechten

Im Hinblick auf die unter Nummer 1 beschriebene Maßnahme wird teilweise versucht, den bisherigen Vorteil des Vorsteuerabzugs durch die Bestellung von dinglichen Nutzungsrechten (z. B. Nießbrauch) weiterhin beizubehalten. Die entgeltliche Bestellung von dinglichen Nutzungsrechten ist bisher nicht von der Umsatzsteuer befreit und damit auch nicht vom Vorsteuerabzug ausgeschlossen. Wegen der wirtschaftlichen Vergleichbarkeit mit der Vermietung und Verpachtung von Grundstücken ist daher in Artikel 19 Nr. 2 und 4 des Entwurfs eines Steuerbereinigungsgesetzes 1985 (BT-Drucksache 10/1636) vorgesehen, auch die Bestellung von dinglichen Nutzungsrechten in die Steuerbefreiung und den Ausschluß des Vorsteuerabzugs einzubeziehen. Nach dem Gesetzentwurf soll die Maßnahme ab 1. Januar 1985 wirken.

## III. Einschränkung des Einkommensteuer-Vorauszahlungsverfahrens

Im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes 1984 vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1583) ist die Berücksichtigung negativer Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bei der Festsetzung von Vor-

\*) Die Koalitionsfraktionen der CDU/CSU und FDP haben sich für eine Verlängerung der Frist bis zum 31. März 1985 ausgesprochen. Danach soll die Verlängerung im Rahmen des Steuerbereinigungsgesetzes 1985 (Drucksache 10/1636) beschlossen werden.



auszahlungen auf die Einkommensteuer durch eine Ergänzung des § 37 Abs. 3 EStG eingeschränkt worden. Negative Einkünfte, die in der Anlaufphase bei Errichtung oder Anschaffung eines zu vermietenden oder zu verpachtenden Vermögensgegenstandes entstehen, sind danach grundsätzlich bei der Festsetzung der Vorauszahlungen nicht mehr zu berücksichtigen. Die Anlaufphase endet bei Gebäuden einschließlich Eigentumswohnungen sowie bei Ausbauten und Erweiterungen mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem das Gebäude angeschafft oder fertiggestellt worden ist, bei anderen Vermögensgegenständen mit Ablauf des Kalenderjahres, in dem der Steuerpflichtige ihre Nutzung aufgenommen hat.

Eine Ausnahme besteht für Gebäude, für die erhöhte Absetzung nach § 7b EStG bzw. § 15 BerlinFG oder nach § 14a BerlinFG in Anspruch genommen werden. Nach Anschaffung oder Fertigstellung können wegen der negativen Einkünfte aus einem solchen Objekt die Einkommensteuer-Vorauszahlungen für das Kalenderjahr der Anschaffung oder Fertigstellung herabgesetzt werden.

Die für das Einkommensteuer-Vorauszahlungsverfahren getroffene Einschränkung ist durch eine Änderung des § 39a EStG entsprechend auf das Lohnsteuerermäßigungsverfahren ausgedehnt worden.

#### Beispiel

zur Einschränkung des Vorauszahlungsverfahrens

Der Steuerpflichtige errichtet durch Beteiligung an einer Bauherrengemeinschaft eine Eigentumswohnung, die 1985 fertiggestellt wird. Die Einkommensteuer-Vorauszahlungen des Steuerpflichtigen können weder für 1984 noch für 1985 wegen der zu entrichtenden Zinsen und wegen der sonstigen Werbungskosten herabgesetzt werden. Werden für diese Eigentumswohnung erhöhte Absetzungen nach § 7b EStG in Anspruch genommen, können die für 1985 zu entrichtenden Vorauszahlungen frühestens nach Fertigstellung der Wohnung in 1985 herabgesetzt werden.

Die Maßnahme bewirkt insbesondere bei den Steuerpflichtigen, die sich an Bauherren- und Erwerbermodellen beteiligen, einen einschneidenden Liquiditätsnachteil in der Anlaufphase der Modelle. Dies trifft auch auf „normale“ Erwerber oder Bauherren von Wohnzwecken dienendem Grundbesitz zu. Sie sind jedoch von der Einschränkung weitgehend ausgenommen, sofern sie die Abschreibungsvergünstigung des § 7b EStG beanspruchen.

#### IV. Änderung des § 15 Abs. 2 EStG

Durch das Steuerentlastungsgesetz 1984 vom 22. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1583) wurde klargestellt, daß zur Annahme eines Gewerbebetriebes die Absicht, die Einkommensteuer zu mindern, nicht ausreicht. Voraussetzung für die Zurechnung gewerblicher Verluste aus Verlustzuweisungsgesellschaften ist, daß die Beteiligten als Mitunternehmer anzusehen sind. Dies ist nur gegeben, wenn sie

im Rahmen ihrer Beteiligung eine Mehrung des ihnen zuzurechnenden Betriebsvermögens anstreben.

#### V. Maßnahmen gegen Betätigungen im Ausland

- Ausschluß der degressiven Abschreibung (§ 7 Abs. 5 EStG) für Gebäude im Ausland

Hierdurch ist die Möglichkeit der Entstehung von Verlusten bei Gebäuden im Ausland eingeschränkt worden (2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981, BGBl. I S. 1523). Die Vorschrift ist erstmals für Gebäude anzuwenden, die nach dem 31. Dezember 1982 fertiggestellt worden sind.

- Einschränkung der steuerlichen Berücksichtigung der Verluste ausländischer Betriebsstätten in einem Staat, mit dem ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht (§ 5 Auslandsinvestitionsgesetz — AIG)

Die Ausnahmeregelung des § 2 AIG, daß solche Verluste trotz Steuerfreistellung im Doppelbesteuerungsabkommen steuerlich berücksichtigt werden, gilt nur noch, wenn die Verluste aus den in § 5 AIG beschriebenen aktiven Tätigkeiten herrühren, die im Interesse der deutschen Volkswirtschaft liegen (2. Haushaltsstrukturgesetz vom 22. Dezember 1981, BGBl. I S. 1523). Die Vorschrift ist erstmals für den Veranlagungszeitraum 1982 anzuwenden.

- Einschränkung des Verlustausgleichs bei Verlusten aus bestimmten Tätigkeiten im Ausland (§ 2a EStG)

Nach § 2a EStG dürfen negative ausländische Einkünfte aus bestimmten Tätigkeiten (insbesondere Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb, Vermietung und Verpachtung) nur mit positiven Einkünften derselben Art aus demselben Staat ausgeglichen werden. Im Rahmen dieser Einschränkung ist ein Verlustvortrag von sieben Jahren vorgesehen. Nicht unter die Einschränkung fallen ausländische Betriebsstättenverluste, wenn sie aus einer der in § 2a Abs. 2 EStG genannten Tätigkeiten stammen, die im Interesse der deutschen Volkswirtschaft liegen. § 2a EStG ist unabhängig davon anzuwenden, ob mit dem ausländischen Staat, aus dem die Einkünfte stammen, ein Doppelbesteuerungsabkommen besteht oder nicht.

Werden nach einem Doppelbesteuerungsabkommen gewisse ausländische Einkünfte von den deutschen Steuern freigestellt, so führen Verluste aus diesen Einkünften zwar bereits nach Abkommensrecht nicht zu einer Minderung der übrigen steuerpflichtigen Einkünfte (von der Ausnahmeregelung des § 2 AIG abgesehen). Da die Freistellung jedoch regelmäßig unter Progressionsvorbehalt (§ 32b EStG) gewährt wird, wirken sich Verluste aus den freigestellten Einkünften auf den Steuersatz für die übrigen Einkünfte aus. Durch § 2a EStG wird aber für die von der Vorschrift erfaßten Einkünfte ausgeschlossen, daß sie den Steuersatz für die übrigen

Einkünfte im Wege des sogenannten negativen Progressionsvorbehalts mindern.

Die Vorschrift des § 2 a EStG ist erstmalig für den Veranlagungszeitraum 1983 anzuwenden.

#### VI. Änderung des Verfahrensrechtes

Nach § 180 Abs. 2 der Abgabenordnung (AO) können Einkünfte ganz oder teilweise gesondert festgestellt werden, wenn an dem Gegenstand der Einkunftserzielung mehrere Personen beteiligt sind und die Einkünfte diesen Personen steuerlich zuzurechnen sind. Diese Vorschrift ist geschaffen worden, um vor allem bei Bauherrengemeinschaften für alle an dem jeweiligen Objekt beteiligten Bauherren eine einheitliche und gesonderte Feststellung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vornehmen zu können. Es soll sichergestellt werden, daß bei gleichgelagerten Verhältnissen Einnahmen und Ausgaben mehrerer Steuerpflichtiger steuerlich gleichbehandelt werden, auch wenn sie nicht in einer Gemeinschaft oder Gesellschaft bürgerlichen Rechts miteinander verbunden sind.

Der Anwendungsbereich des § 180 Abs. 2 AO ist seit Inkrafttreten der Vorschrift umstritten. Der Bundesfinanzhof hat mit Urteil vom 27. April 1982 (Bundessteuerblatt II S. 636) entgegen der Gesetzesbegründung eine enge Auslegung vertreten. Nach Auffassung des Bundesfinanzhofs ist die Vorschrift lediglich auf Sachverhalte anzuwenden, in denen von einer Bauherrengemeinschaft ein mehrstöckiges Wohnhaus errichtet wird, in welchem der einzelne Bauherr Eigentümer einer Eigentumswohnung werden soll.

Wegen der bestehenden Rechtsunsicherheit ist im Entwurf eines Steuerbereinigungsgesetzes 1985 (BT-Drucksache 10/1636) vorgesehen, durch Änderung des § 180 Abs. 2 AO eine einwandfreie Rechtsgrundlage für die gesonderte und einheitliche Feststellung von Besteuerungsgrundlagen bei gleichen Sachverhalten zu schaffen. Um das Feststellungsverfahren auf das notwendige Maß begrenzen zu können, sollen künftig nicht nur die gesamten Einkünfte, sondern auch einzelne Besteuerungsgrundlagen gesondert festgestellt werden können. Hierdurch wird die Feststellungsmöglichkeit auf nicht ertragsteuerliche Sachverhalte (z. B. bei der Umsatzsteuer) ausgedehnt. Einzelheiten des Verfahrens sollen durch Verordnung des Bundesministers der Finanzen geregelt werden können.

#### VII. Verwaltungsanweisung betreffend Bauherrengemeinschaften

Die Finanzverwaltung hat im Interesse einer bundeseinheitlichen Regelung zur einkommensteuerrechtlichen Beurteilung von Bauherrenmodellen und vergleichbaren Modellen Stellung genommen (BMF-Schreiben vom 13. August 1981 — BStBl I S. 604). Gegenüber der früheren Verwaltungsübung ist dadurch eine Einengung eingetreten.

Zur umsatzsteuerrechtlichen Beurteilung sind ebenfalls bundeseinheitliche Verwaltungsanordnungen ergangen (BMF-Schreiben vom 27. Juni 1983 — BStBl I S. 347 — zur Zwischenvermietung und vom 30. Juli 1984 — BStBl I S. 430 — zum Verhältnis zur Grunderwerbsteuer).

#### VIII. Rechtsprechung zur Grunderwerbsteuer

Für die Höhe der Grunderwerbsteuer ist bei den Bauherrenmodellen entscheidend, ob der Erwerber ein unbebautes Grundstück erworben hat, auf dem er selbst ein Gebäude errichtet oder ob sich der Erwerb auf ein Grundstück mit einem bezugsfertig zu errichtenden Gebäude bezieht. Im ersten Fall wird die Grunderwerbsteuer nur aus der Gegenleistung für den Grund und Boden, im zweiten Fall von der gesamten Gegenleistung für Grund und Boden und Gebäude berechnet.

Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (zuletzt Urteile vom 21. Dezember 1981 und 23. Juni 1982, Bundessteuerblatt 1982 II S. 330 und 741, sowie vom 27. Oktober 1982, Bundessteuerblatt 1983 II S. 55) ist bei der Beteiligung an einem Bauherrenmodell in den meisten Fällen von einem einheitlichen Vertragswerk auszugehen mit der Folge, daß die Grunderwerbsteuer sich in diesen Fällen nach dem Gesamtaufwand für den Miteigentumsanteil und die anteilige Gebäudesubstanz bemißt. Die obersten Finanzbehörden der Länder haben in gleichlautenden Erlassen ausdrücklich auf diese Rechtslage hingewiesen.

#### E. Heutige wirtschaftliche Bedeutung der Verlustzuweisungsmodelle

Durch die dargestellten Maßnahmen sind die steuerlichen Anreize für Beteiligungen sowohl an Verlustzuweisungsmodellen mit Auslandsbetätigungen als auch an im Inland gewerblich tätigen und vermögensverwaltenden Verlustzuweisungsgesellschaften wirksam beschnitten worden. Im Inland haben sich die Betätigungen der Abschreibungsbranche nunmehr auf Bauherren- und ähnliche Modelle konzentriert. Soweit Verlustzuweisungsgesellschaften noch im gewerblichen Bereich tätig sind, handelt es sich insbesondere um die im Rahmen des § 15 a EStG noch bis 1989 aus volkswirtschaftlichen Gründen in voller Höhe zulässigen Verlustzuweisungen bei dem sozialen Wohnungsbau (vorwiegend in Berlin) sowie um die ebenfalls bis 1989 noch zulässigen Verlustzuweisungen bei Schiffahrtsgesellschaften. Einschränkungen würden dazu führen, daß die für die Problembereiche Schiffbau und sozialer Wohnungsbau getroffenen Regelungen zu § 15 a EStG weitgehend entwertet würden.

Die wirtschaftliche Bedeutung des Finanzierungsinstruments der Verlustzuweisungen für Schiffahrt und Schiffbau hat der Verband Deutscher Reeder in seiner Stellungnahme zum Steuerentlastungsgesetz 1984 u. a. wie folgt dargestellt:

„Das im Zeitraum 1975 bis 1982 in Seeschiffen investierte Kapital (bezogen auf Seeschiffe über 1 600 BRT, die unter deutscher Flagge in Fahrt gekommen sind) ist zu knapp 70 v. H. in Ein-Schiffs-Gesellschaften geflossen. Dabei ist die Ein-Schiffs-Kommanditgesellschaft die bevorzugte Finanzierungsform. Der Anteil der Investitionen in Form einer Kommanditgesellschaft ist in den letzten Jahren auf über 60 v. H. des investierten Kapitals angestiegen. Die so finanzierten Schiffe sind nahezu ausschließlich auf deutschen Werften entstanden.

Die Investitionen in Ein-Schiffs-Kommanditgesellschaften hängen weit überwiegend von der steuerlichen Ausgestaltung dieses Finanzierungsinstruments ab. Die Übergangsfrist für die Anwendung des § 15a EStG auf Seeschiffsinvestitionen in Form von Kommanditgesellschaften läuft am Ende des Jahrzehnts aus. In der Praxis bedeutet dies, daß sich schon bei den in den nächsten Jahren unmittelbar bevorstehenden Investitionen die „steuerliche Attraktivität“ vermindert, da die normale Abschreibungsperiode über das Ende des Jahrzehnts hinausreicht“<sup>\*)</sup>.

Von wesentlich größerer Bedeutung für den Kapitalanlagemarkt sind Bauherren- und Erwerbermodelle. Im Rahmen dieser Modelle werden zahlreiche Wohnungen, Geschäftszentren und ähnliche Objekte finanziert. Offizielle Statistiken liegen hierzu nicht vor. Nach Schätzungen von Forschungsinstituten sollen seit Ende der 60er Jahre etwa 200 000 Wohneinheiten im Rahmen von Bauherren- und Bauträgermodellen errichtet worden sein. Der größte Teil soll auf die Jahre ab 1979 entfallen; hiervon allein auf das Jahr 1983 35 000 Wohneinheiten. Für 1983 entspräche dies einem Investitionsvolumen von ca. 10 Mrd. DM, das eingesetzte Eigenkapital könne mit etwa 1,7 Mrd. DM beziffert werden.

Im Rahmen des Erwerbermodells sollen 1983 ca. 15 000 Wohnungen von Kapitalanlegern erworben worden sein. Das Investitionsvolumen könne auf 3,5 Mrd. DM, das eingesetzte Eigenkapital auf 400 Mio. DM geschätzt werden.

Bei Zugrundelegung dieser Schätzungen hätten im Jahre 1983 Bauherren- und Bauträgermodelle — bezogen auf rund 340 000 Baufertigstellungen — einen Anteil von rund 10 v. H. erreicht. Die Bedeutung der Bauherrenmodelle ist regional unterschiedlich. Bevorzugte Standorte sind zentrale Verdichtungsräume, alte Universitätsstädte und attraktive Freizeitstandorte.

Der überdurchschnittliche Absatzerfolg der Bauherren- und Erwerbermodelle im Jahre 1983 wird jedoch auch nach Auffassung der Bundesregierung wesentlich durch den auf dem Auslaufen der Möglichkeit der Umsatzsteueroption beruhenden Vorzieheffekt bestimmt.

<sup>\*)</sup> Inzwischen sind Anträge gestellt worden, die Übergangsregelung bei gleichzeitiger Begrenzung der möglichen Verlustzuweisungen der Höhe nach zu verlängern.

Zu einer Aussage darüber, welche Auswirkungen der Wegfall des Vorsteuerabzugs haben wird, sieht sich die Bundesregierung derzeit außerstande, weil die angebotenen Modelle regelmäßig noch von der Möglichkeit des Vorsteuerabzugs ausgehen.

Bei der Einschätzung der künftigen Anziehungskraft sogenannter Bauherrenmodelle für Kapitalanleger ist im übrigen zu beachten, daß die im Zuge der Normalisierung des Wohnungsmarktes zunehmenden Vermietungsschwierigkeiten und veränderte Einschätzungen künftiger Veräußerungsmöglichkeiten bereits jetzt Anleger zu vorsichtigerem Verhalten veranlassen. Inwieweit sich durch ein möglicherweise verändertes Anlegerverhalten per saldo ungünstige oder günstige Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ergeben, läßt sich nicht abschätzen.

## F. Weitere gesetzgeberische Maßnahmen

### I. Vorbemerkung

Zu den steuerlichen Rahmenbedingungen für Verlustzuweisungsgesellschaften gehören alle allgemeinen Gewinn- und Einkunftsermittlungsvorschriften und auch die vom Gesetzgeber zur Förderung des Wohnungsbaus, des Denkmalschutzes, von Innovationen, aus regionalpolitischen Gründen usw. geschaffenen Abschreibungs- und andere Steuervergünstigungen. Durch einen Abbau der steuerlichen Sonderregelungen würde die Anziehungskraft von Verlustzuweisungsmodellen verringert werden, aber die Einschränkung würde auch andere, vom Gesetzgeber als förderungswürdig anerkannte Fälle treffen. Überdies wäre die Wirkung bei Verlustzuweisungsmodellen nicht besonders einschneidend, weil besondere Steuervergünstigungen innerhalb der steuerrechtlichen Konstruktion von Verlustzuweisungsmodellen im allgemeinen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Eine grundlegende Lösung des Problems der Verlustzuweisungen und damit der Verlustzuweisungsgesellschaften würde vielmehr eine umfassende und vom derzeitigen System völlig abweichende Umgestaltung der allgemeinen ertragsteuerlichen Vorschriften erfordern. Möglicherweise müßte auch die steuerrechtliche Gewinnermittlung von der handelsrechtlichen gelöst und der Betriebsausgaben- und Werbungskostenbegriff einschränkend neu bestimmt werden. Von durchschlagender Wirkung wäre die Streichung der Möglichkeit, Verluste mit positiven Einkünften zu verrechnen. Dies würde aber auch z. B. den Unternehmer treffen, der seine unternehmerische Tätigkeit gerade begonnen hat und der in der Anlaufphase zwar Betriebsausgaben, aber noch keine oder nur geringe Betriebseinnahmen hat.

### II. Mindeststeuermodelle

#### 1. Nichtberücksichtigung bestimmter negativer Einkünfte bei der Ermittlung der zu entrichtenden Einkommensteuer

Die Bundesregierung hat untersucht, ob eine steuerrechtliche Regelung denkbar ist, die sich aus-

schließlich gegen bestimmte wirtschaftliche Betätigungen richtet, die ihrem Charakter nach zu negativen Einkünften führen. Als eine derartige Regelung könnte eine Mindestbesteuerung in Betracht kommen, die derart ausgestaltet sein könnte, daß die zu entrichtende Einkommensteuer einen bestimmten Prozentsatz der Einkommensteuer nicht unterschreitet, die zu zahlen wäre, wenn bestimmte negative Einkünfte das Einkommen nicht gemindert hätten. Ansatzpunkt für eine Mindestbesteuerung könnte die Tatsache sein, daß die durch hohe negative Einkünfte bewirkte Einkommensteuerminderung ganz oder teilweise der Finanzierung

des eingesetzten Eigenkapitals dient. Das könnte insbesondere dann angenommen werden, wenn steuerliche Finanzierungshilfen wie erhöhte Absetzungen und Sonderabschreibungen oder wenn die Bewertungsfreiheit für geringwertige Wirtschaftsgüter (§ 6 Abs. 2 EStG) in Anspruch genommen werden. Der Unterschiedsbetrag zwischen Mindeststeuer und Einkommensteuer könnte innerhalb eines fünf Kalenderjahre umfassenden Zeitraums von der Einkommensteuerschuld abzugsfähig sein, wobei die jeweils durch die Mindeststeuer gesetzte Grenze hierdurch nicht unterschritten werden dürfte.

#### Beispiel

(aus Vereinfachungsgründen wird das zu versteuernde Einkommen mit der Summe der Einkünfte gleichgesetzt)

A ist verheiratet.

Im Jahr 1 erzielt er folgende Einkünfte:

|                                                     |                   |          |
|-----------------------------------------------------|-------------------|----------|
| aus Gewerbebetrieb                                  | 100 000 DM        |          |
| aus freiberuflicher Tätigkeit                       | 20 000 DM         |          |
| aus Vermietung und Verpachtung<br>(Bauherrenmodell) | <u>100 000 DM</u> |          |
| zu versteuerndes Einkommen                          | 20 000 DM         |          |
| tarifliche Einkommensteuer                          | 2 542 DM          | 2 542 DM |

#### Mindeststeuerberechnung:

|                                        |            |           |
|----------------------------------------|------------|-----------|
| Einkommen für Zwecke der Mindeststeuer | 120 000 DM |           |
| entsprechende Einkommensteuer          | 40 030 DM  |           |
| Mindeststeuer (50 v. H.)               | 20 015 DM  | 20 015 DM |

Berechnung des in den folgenden fünf Veranlagungszeiträumen abziehbaren Betrages (Steuerabzugsbetrag) aus dem Jahr 1

|                                 |                 |           |
|---------------------------------|-----------------|-----------|
| Mindeststeuer                   | 20 015 DM       |           |
| /. tarifliche Einkommensteuer   | <u>2 542 DM</u> |           |
| Steuerabzugsbetrag des Jahres 1 | 17 473 DM       | 17 473 DM |

Im Jahr 2 erzielt er folgende Einkünfte:

|                                                     |                  |          |
|-----------------------------------------------------|------------------|----------|
| aus Gewerbebetrieb                                  | 20 000 DM        |          |
| aus freiberuflicher Tätigkeit                       | 100 000 DM       |          |
| aus Vermietung und Verpachtung<br>(Bauherrenmodell) | <u>30 000 DM</u> |          |
| zu versteuerndes Einkommen                          | 50 000 DM        |          |
| tarifliche Einkommensteuer                          | 9 748 DM         | 9 748 DM |

#### Mindeststeuerberechnung:

|                                        |           |           |
|----------------------------------------|-----------|-----------|
| Einkommen für Zwecke der Mindeststeuer | 80 000 DM |           |
| entsprechende Einkommensteuer          | 21 012 DM |           |
| Mindeststeuer (50 v. H.)               | 10 506 DM | 10 506 DM |

Berechnung des Steuerabzugsbetrages aus dem Jahr 2:

|                                 |                 |        |
|---------------------------------|-----------------|--------|
| Mindeststeuer                   | 10 506 DM       |        |
| /. tarifliche Einkommensteuer   | <u>9 748 DM</u> |        |
| Steuerabzugsbetrag des Jahres 2 | 758 DM          | 758 DM |

Verrechnung der Steuerabzugsbeträge:

Im Jahr 2 kann von der Möglichkeit des Steuerabzugs kein Gebrauch gemacht werden, da hierdurch die Mindeststeuer unterschritten würde.

Im Jahr 3 erzielte er folgende Einkünfte:

|                                                     |                  |           |
|-----------------------------------------------------|------------------|-----------|
| aus Gewerbebetrieb                                  | 30 000 DM        |           |
| aus freiberuflicher Tätigkeit                       | 100 000 DM       |           |
| aus Vermietung und Verpachtung<br>(Bauherrenmodell) | <u>30 000 DM</u> |           |
| zu versteuerndes Einkommen                          | 100 000 DM       |           |
| tarifliche Einkommensteuer                          | 30 138 DM        | 30 138 DM |

Mindeststeuerberechnung:

|                                        |            |           |
|----------------------------------------|------------|-----------|
| Einkommen für Zwecke der Mindeststeuer | 130 000 DM |           |
| entsprechende Einkommensteuer          | 45 078 DM  |           |
| Mindeststeuer (50 v. H.)               | 22 539 DM  | 22 539 DM |

Berechnung des Steuerabzugsbetrages aus dem Jahr 3:

Die tarifliche Einkommensteuer übersteigt im Jahr 3 die Mindeststeuer. In diesem Jahr entsteht deshalb kein vortragsmäßiger Steuerabzugsbetrag.

Verrechnung der Steuerabzugsbeträge:

|                                         |                  |           |
|-----------------------------------------|------------------|-----------|
| Steuerabzugsbetrag aus dem Jahr 1       |                  | 17 473 DM |
| hiervon können verrechnet werden:       |                  |           |
| tarifliche Einkommensteuer des Jahres 3 | 30 138 DM        |           |
| /. Mindeststeuer des Jahres 3           | <u>22 539 DM</u> |           |
| Verrechnung in Höhe von                 | 7 599 DM         | 7 599 DM  |

|                                                                               |          |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Es verbleibt ein vorzutragender Steuerabzugsbetrag aus dem Jahr 1 in Höhe von | 9 874 DM |
| vortragbar bis zum Jahr 6                                                     |          |
| sowie aus dem Jahr 2 in Höhe von                                              | 758 DM   |
| vortragbar bis zum Jahr 7                                                     |          |

Die Bundesregierung sieht keine Möglichkeit, den Regelungsinhalt eines solchen Modells so genau zu bestimmen, daß nur die wirtschaftlichen Gebilde erfaßt werden, die Ziel einer Mindestbesteuerung sein sollen.

Im übrigen würde die Mindestbesteuerung

- tendenziell Höherverdienende begünstigen, da diesen aufgrund der höheren Steuerschuld ein größeres Verrechnungsvolumen zur Verfügung steht;

Beispiel

(Einkommensteuer-Splittingtabelle, Annahmen für Mindeststeuer wie im obigen Beispiel)

A hat im Jahr 1 positive Einkünfte in Höhe von 260 000 DM und negative Einkünfte aus der Beteiligung an einem Bauherrenmodell in Höhe von 100 000 DM. Das zu versteuernde Einkommen von A beträgt 160 000 DM, die Einkommensteuer somit 60 788 DM. Die Mindeststeuer würde 57 950 DM betragen. Die negativen Einkünfte werden im Jahr 1 in vollem Umfang berücksichtigt.

B hat im Jahr 1 positive Einkünfte in Höhe von 150 000 DM und negative Einkünfte aus der Be-

teilung an einem Bauherrenmodell in Höhe von 100 000 DM. Das zu versteuernde Einkommen beträgt 50 000 DM, die Einkommensteuer somit 9 748 DM. Die Mindeststeuer würde 27 733 DM betragen. Bei B würden die negativen Einkünfte somit im Jahr 1 nur zu einer teilweisen steuerlichen Entlastung führen;

- den Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit trotz der durch die vorgesehene mehrjährige Vortragsfähigkeit grundsätzlich nachholbaren Steuerentlastung erheblich einschränken, da negative Einkünfte nicht in dem Jahr berücksichtigt werden, in dem sie anfallen;
- sich nur schwer in das geltende Recht einfügen lassen, weil sie die Wirkung bestimmter Regelungen, z. B. bei Zusammentreffen mit § 15 a EStG (Beschränkung des Verlustausgleichs von beschränkt haftenden Unternehmern) oder § 10 d EStG (Verlustrücktrag/Verlustvortrag) zum Teil verstärken, zum Teil unterlaufen. So würde z. B. die mit dem Verlustrücktrag angestrebte sofortige Steuerentlastung durch die Mindestbesteuerung wieder zunichte gemacht.

## Beispiel

(Ermittlung der Einkommensteuer stark vereinfacht)

|                                    | Jahr 1     | Jahr 3     |
|------------------------------------|------------|------------|
| Einkünfte aus Gewerbebetrieb       | 20 000 DM  | 200 000 DM |
| Einkünfte aus selbständiger Arbeit | 140 000 DM | 140 000 DM |
| Einkünfte aus Kapitalvermögen      | 20 000 DM  | 20 000 DM  |
| zu versteuern                      | 180 000 DM | 40 000 DM  |
| Einkommensteuer:                   |            |            |
| lt. Splittingtabelle               | 71 542 DM  | —          |
| lt. Mindestbesteuerung             |            | 30 394 DM  |
| Verlustrücktrag aus dem Jahr 3     | 40 000 DM  |            |
| zu versteuern                      | 140 000 DM |            |
| Einkommensteuer                    |            |            |
| lt. Splittingtabelle               | 50 264 DM  | —          |
| Steuerentlastung                   | 21 278 DM  | —          |
| Steuerbelastung                    |            | 30 394 DM  |

Eine derartige Regelung hätte auch eine erhebliche Komplizierung des Besteuerungsverfahrens zur Folge.

- Sie würde eine zweite Steuerfestsetzung nur für Zwecke der Mindestbesteuerung erfordern („Schattenberechnung“ ohne Berücksichtigung der negativen Einkünfte). Diese müßte aus rechtsstaatlichen Gründen im Steuerbescheid verständlich dargestellt werden. Eine für den Bürger nachvollziehbare Darstellung wäre sehr schwierig.
- Da die Regelung nicht auf Verlustzuweisungsmodelle beschränkbar ist, würden in erheblichem Umfang Mindeststeuerveranlagungen notwendig. Das weitgehende Abgrenzungsmerkmal „Finanzierung des Eigenkapitals durch Einkommensteuerminderung“ würde beispielsweise in all den Fällen zu einer Mindeststeuerveranlagung zwingen, in denen Verluste geltend gemacht und diese zumindest teilweise auf Steuervergünstigungen (z. B. erhöhte Absetzungen nach § 7 b EStG) beruhen, denn diese dienen der Finanzierung.
- Durch die nicht eindeutige Begriffsbestimmung und die dadurch bedingte Rechtsunsicherheit würden in erheblichem Umfang Rechtsbehelfe provoziert.
- In allen Fällen, in denen eine Mindeststeuer erhoben wird, muß der Vortrag der noch nicht ausgenutzten Steueranteile über mehrere Jahre überwacht werden.
- Jede Änderung der Einkommensteuer, z. B. aufgrund eines Rechtsbehelfes oder einer Betriebsprüfung, hätte eine Neuberechnung der Mindeststeuer zur Folge.

## 2. Nichtberücksichtigung bestimmter negativer Einkünfte bei der Ermittlung der Einkünfte

Die Bundesregierung hat weiter geprüft, ob zur Einschränkung von Verlustzuweisungsgesellschaften

eine Mindestbesteuerung durch folgendes Modell verwirklicht werden könnte:

Der Verlustausgleich zwischen den einzelnen Einkunftsarten wird eingeschränkt. Übersteigt die Summe der negativen Einkünfte einen bestimmten Teil der Summe der positiven Einkünfte aus anderen Einkunftsarten, so darf der übersteigende Teil nicht in demselben Kalenderjahr verrechnet werden, sondern erst in den folgenden Kalenderjahren.

## Beispiel

A hat negative Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung in Höhe von 100 000 DM und Gewinne aus Gewerbebetrieb von 100 000 DM. Nach geltendem Recht beträgt das Einkommen 0 DM. Wäre der Ausgleich in einem Kalenderjahr nur in Höhe von z. B. 50 v. H. erlaubt, hätte A ein zu versteuerndes Einkommen von 50 000 DM. Die noch nicht verrechneten Einkünfte könnten in den folgenden Kalenderjahren verrechnet werden.

Auch dieses Modell würde alle zu Verlusten führende wirtschaftliche Tätigkeiten betreffen, da die für die ausschließliche Anwendung auf Verlustzuweisungsgesellschaften erforderliche Tatbestandsbestimmtheit nicht möglich ist.

Eine solche Vorschrift wäre wirkungslos, soweit schon innerhalb einer Einkunftsart negative und positive Einkünfte ausgeglichen werden können.

Die Durchführung dieser Regelung würde zu einer erheblichen Komplizierung des Besteuerungsverfahrens führen.

## 3. US-amerikanische Regelung

Auch ausländische Rechtssysteme bieten nach Auffassung der Bundesregierung keinen Ansatz für eine Mindeststeuerregelung.

Mit Ausnahme der USA ist in den untersuchten Ländern keine Mindeststeuerregelung vorhanden.

Die US-amerikanische Mindeststeuerregelung knüpft an das normal ermittelte Einkommen an. Für Zwecke der Mindeststeuer werden bestimmte abschließend aufgezählte Aufwendungen, z. B. erhöhte Absetzungen, die sich bei der Ermittlung des der Einkommensteuer zugrunde gelegten Einkommens einkommensmindernd ausgewirkt haben, nicht berücksichtigt. Grundsätzlich sind 20 v. H. des so ermittelten Einkommens die Mindeststeuer. Dieser Betrag wird mit der tariflichen Einkommensteuer verglichen und insoweit erhoben, als er die tarifliche Einkommensteuer übersteigt. Die Wirkung der Mindestbesteuerung wird durch Freibeträge gemildert. Die Ermittlung der Mindeststeuer erfordert einen umfangreichen Arbeitsaufwand.

Gesetzestechisch wird somit ein anderer Weg beschritten, als dies in den bisher untersuchten Modellen der Fall war. Die US-amerikanische Regelung verzichtet auf eine Definition einer Verlustzuweisungsgesellschaft, sie ändert in der Regel nur die Wirkung bestimmter Steuervergünstigungen, die sich bei der Ermittlung des normal zu versteuernden Einkommens einkommensmindernd ausgewirkt haben.

Bei der Bewertung dieser Maßnahme darf jedoch der außerordentlich weite Einkommensbegriff des US-amerikanischen Steuerrechts nicht außer acht gelassen werden. Dieser bewirkt, daß in erheblich weiterem Umfang Aufwendungen zum Abzug zugelassen werden, als dies nach deutschem Recht möglich ist. Weiterhin ist zu bedenken, daß das US-amerikanische Steuerrecht zum Teil erheblich günstigere Abschreibungsmöglichkeiten vorsieht als das deutsche Steuerrecht.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß eine derartige Regelung in das deutsche Steuerrecht nicht übertragen werden kann. Zudem würden auch von dieser Regelung grundsätzlich alle Steuerpflichtigen betroffen. Weiterhin erfordert sie zur Durchführung der Besteuerung einen kaum noch vertretbaren Aufwand.

### III. Sonstige eventuelle Maßnahmen

Die Bundesregierung hat noch weitere einschränkende Maßnahmen untersucht. Diese Maßnahmen ließen sich jedoch wie auch eine Mindeststeuerregelung nicht auf Verlustzuweisungsmodelle begrenzen, da eine Abgrenzung zu anderen wirtschaftlichen Betätigungen nicht möglich ist. Die Modelle 2 bis 4 würden zudem den allgemeinen steuerpolitischen Zielen zuwiderlaufen, die Steuern nicht zu erhöhen sowie eine verlässliche und auf Stetigkeit bedachte Steuerpolitik zu betreiben.

Es handelt sich um folgende Maßnahmen:

#### 1. Verteilung des Abzugs bestimmter Werbungskosten auf mehrere Jahre

Durch eine derartige Maßnahme könnten gezielt Kosten herausgegriffen werden, die der Erzielung negativer Einkünfte dienen.

Die Bundesregierung hatte aus diesem Grunde im Rahmen des Steuerentlastungsgesetzes 1984 vorgeschlagen, daß ein Darlehensabgeld und sonstige Geldbeschaffungskosten bei der Ermittlung der Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung nicht mehr sofort, sondern nur noch über fünf Jahre verteilt abgezogen werden können. Diese Maßnahme wurde jedoch nicht verwirklicht.

#### 2. Erweiterte Einbeziehung von Veräußerungsgewinnen in die Besteuerung

Gewinne, die bei der Veräußerung von Immobilien, die zum Privatvermögen des Veräußerers gehören, anfallen, müssen nach geltendem Recht — von der zweijährigen Spekulationsfrist abgesehen (§ 23 EStG) — nicht versteuert werden.

Die steuerlichen Auswirkungen negativer Einkünfte, insbesondere wenn sie auf vorgezogenen Werbungskosten beruhen, könnten teilweise aufgefangen werden, wenn private Veräußerungsgewinne erfaßt würden und sich damit die Wirkung vorgezogener Werbungskosten auf eine zeitliche Verlagerung beschränken würde.

Um dies sicherzustellen, müßte entweder die Spekulationsfrist erheblich ausgedehnt oder der Veräußerungsgewinn zeitlich unbegrenzt erfaßt werden.

Bereits bei einer dann notwendigen Ausdehnung der Spekulationsfrist auf acht bis zehn Jahre stellt sich jedoch die Frage, ob tatsächlich noch Spekulationsgewinne erfaßt würden oder ob es sich nicht um eine auf die Einkunftsart Vermietung und Verpachtung beschränkte Kapitalgewinnbesteuerung handeln würde. Eine solche Maßnahme müßte möglicherweise auf alle privaten Veräußerungsgeschäfte ausgedehnt werden und hätte damit eine grundlegende Änderung des deutschen Systems der Einkommensbesteuerung zur Folge. Diese Folge erscheint dem gesetzten Ziel nicht angemessen.

Weiterhin könnte die Anerkennung von Veräußerungsverlusten notwendig werden. Dies hätte bei der derzeitigen Lage am Immobilienmarkt unter Umständen zur Folge, daß der Verkauf von Objekten, die, wie viele Bauherren- und Erwerbermodelle, übersteuert erworben wurden und jetzt nur mit Verlust veräußert werden können, zu einem steuerlich zu berücksichtigenden Veräußerungsverlust führen würde.

#### 3. Einschränkung der Inanspruchnahme ermäßigter Steuersätze bei außerordentlichen Einkünften

Die Bundesregierung kann auch eine Einschränkung des § 34 Abs. 1 und 2 EStG, etwa durch Einführung einer Mindestbehaltefrist als Voraussetzung für die Inanspruchnahme des ermäßigten Steuersatzes auf betriebliche Veräußerungsgewinne, z. B. bei der Veräußerung eines Gesellschaftsanteils, nicht empfehlen. Bauherren- und ähnliche Modelle würden von dieser Maßnahme nicht betroffen, da sie regelmäßig Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung vermitteln. Eine Einschränkung des § 34 EStG würde somit vor allem nur dort wirken, wo

§ 15a EStG und seine Übergangsregelungen schon angewandt werden. Im übrigen müßte eine solche Einschränkung auch für normale Betriebsveräußerungen und -aufgaben gelten, bei denen sie jedoch nicht angebracht wäre.

#### 4. Einschränkung der Freibetragsregelung bei Veräußerungsgewinnen

Eine Einschränkung des § 16 Abs. 4 EStG kann als Maßnahme gegen Verlustzuweisungsgesellschaften nicht ernsthaft in Betracht kommen, denn der Freibetrag nach Absatz 4 dieser Vorschrift erlangt in diesen Fällen keine praktische Bedeutung. Der Freibetrag gilt nur für kleinere Veräußerungsgewinne bis zu höchstens 100 000 DM (Regelfall). Bei Personengesellschaften gilt dieser Höchstbetrag nicht für jeden einzelnen Gesellschafter gesondert, sondern für alle Gesellschafter insgesamt nur einmal.

#### 5. Einschränkung der Werbung mit Steuervorteilen

Die Bundesregierung hat weiterhin bereits verschiedentlich die Frage geprüft, ob wieder eine besondere Regelung in die Abgabenordnung aufgenommen werden sollte, die das Werben mit Steuervorteilen verbietet. Sie hält jedoch eine solche Regelung nicht für erforderlich, weil die öffentliche Aufforderung zur Steuerhinterziehung bereits nach § 111 Strafgesetzbuch in Verbindung mit § 370 AO strafbar ist. Der Hinweis auf legale Steuerersparungsmöglichkeiten soll erlaubt bleiben. Vielfach ist er sogar erwünscht (z. B. bei konjunkturpolitischen Maßnahmen).

### G. Zusammenfassung

#### I. Würdigung weiterer Maßnahmen

Die Prüfung hat ergeben, daß eine auf Verlustzuweisungsgesellschaften, Bauherren-, Erwerber-, Bauträger- und Altbausanierungsmodelle abgrenzbare Maßnahme nicht möglich ist. An die Tatbestandsbestimmtheit eines Steuergesetzes müssen besonders hohe Anforderungen gestellt werden, weil es in den Vermögens- und Einkommensbereich des Bürgers eingreift.

Denkbare gesetzgeberische Maßnahmen, die höhere Steuerbelastungen auch bei Personen bewirken, die sich nicht an Verlustzuweisungsmodellen beteiligen, müßten hinsichtlich ihrer Auswirkungen insbesondere auf andere Zielsetzungen wie Stetigkeit und Verlässlichkeit der Steuerpolitik sehr sorgfältig abgewogen werden. Sie würden jeweils grundlegende Umgestaltungen in der steuerlichen Behandlung wirtschaftlicher Betätigungen beinhalten.

#### II. Vorschlag

Die Bundesregierung schlägt nach Abwägung des Für und Wider dem Gesetzgeber vor, derzeit von

weiteren Rechtsänderungen zur Eindämmung von Verlustzuweisungsmodellen abzusehen. Hierfür sprechen auch folgende Gründe:

- Gewerblich tätige Verlustzuweisungsgesellschaften sind in größerem Umfang nur noch in wenigen Bereichen tätig. Ein weiterer Rückgang ist hier mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen zu § 15a EStG zu erwarten.
- Für den Bereich der Bauherren- und Erwerbermodelle sollten die Wirkungen des Auslaufens der Möglichkeit zur Umsatzsteueroption und die Wirkung der Änderung des Einkommensteuervorauszahlungsverfahrens abgewartet werden. Erste Erfahrungswerte über das Auslaufen der Umsatzsteueroption sind hierzu frühestens zu Beginn des Jahres 1986 zu erwarten. Bis dahin dürfte auch absehbar sein, inwieweit der Wohnungsmarkt selbst zu einer Bereinigung beiträgt.

### H. Ausländische Regelungen

Auf Grund des Teils II des der Bundesregierung erteilten Auftrages wurden die Steuerrechtssysteme von zwölf Staaten mit folgendem Ergebnis untersucht:

#### I. Vergleichbare Rechtsgestaltungen

Rechtsgestaltungen, die den deutschen Verlustzuweisungsgesellschaften, insbesondere der GmbH & Co. KG, vergleichbar sind, gibt es auch in anderen Staaten. Verschiedene steuerliche und nichtsteuerliche Vorschriften erschweren die Bildung derartiger Rechtsformen in den meisten Fällen jedoch erheblich. In mehreren Staaten sind sie vom System her für Zwecke der Steuerersparnis nicht geeignet. Oft engen steuerliche Vorschriften schon die Möglichkeiten der Verlustentstehung auf der Kostenebene ein oder beschränken die Übertragungsmöglichkeiten von Verlusten überhaupt oder von anteiligen Verlusten aus Personengesellschaften im besonderen.

Bauherrenmodelle ähnlich den deutschen Rechtsgestaltungen sind in anderen Staaten nicht feststellbar. Dies hat seine Ursache in der im Vergleich zur Struktur des deutschen Steuerrechts unterschiedlichen Struktur der ausländischen Rechtssysteme. Einzelne Regelungen dürfen daher nicht gesondert betrachtet, sondern müssen im Gesamtzusammenhang dieses System bewertet werden. Sie könnten deshalb in aller Regel in das deutsche Steuerrecht nur übernommen werden, wenn die Grundsätze der Ermittlung der Einkünfte der jeweils betroffenen Einkunftsart umgestaltet würden. Dies gilt insbesondere für die Pauschalierung von Werbungskosten und für Regelungen, die den Ausgleich zwischen einzelnen Einkunftsarten einschränken.

Pauschalierende Regelungen hätten zur Folge, daß Einnahmen und Ausgaben grundsätzlich nicht in



der tatsächlichen Höhe erfaßt würden und die tatsächliche steuerliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen sich nicht in der Ermittlung der Einkünfte niederschläge.

Eine solche Art der Ermittlung der Einkünfte ist dem deutschen Steuerrecht grundsätzlich fremd. Sie ist nur aus Vereinfachungsgründen im Bereich der Besteuerung der Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft sowie des Nutzungswertes des selbstgenutzten Wohneigentums anzutreffen.

Folgende wesentliche Unterschiede wurden festgestellt:

- bei der Ermittlung der steuerlichen Verluste aus Vermietung und Verpachtung bestehen gegenüber der deutschen Regelung zum Teil erhebliche Einschränkungen (z. B. Pauschalierung von Kosten, Begrenzung des Zinsenabzugs, Aktivierung und zeitanteilige Abschreibung von Finanzierungskosten, nur geringe bzw. keine Absetzung für Abnutzung bei Wohngebäuden);
- eine zeitliche Übertragung oder ein zeitgleicher Ausgleich von Verlusten aus Vermietung und Verpachtung mit positiven anderen Einkünften ist vielfach nur eingeschränkt möglich;
- Gewinne aus der Veräußerung von Grundstücken werden durch längere Spekulationsfristen oder unabhängig von der Besitzdauer erfaßt, zum Teil allerdings mit ermäßigten Steuersätzen, mit der Möglichkeit der Übertragung auf die Gestehungskosten neuer Grundstücke oder unter Indexierung der Gestehungskosten.

Das heißt nicht, daß im Ausland „Steuerspar-Modelle“ gänzlich unbekannt wären. Fast in jedem Land sind das jeweilige Steuersystem berücksichtigende eigene „Modelle“ entwickelt worden. Zum großen Teil werden dabei weniger Gesetzeslücken ausgenutzt. Vielmehr sind dafür die legale Inanspruchnahme systembedingter Regeln zur Ermittlung der Steuerschuld und ihrer Bemessungsgrundlage und vom Gesetzgeber bewußt geschaffene Steuervergünstigungen maßgeblich.

## II. Einschränkende Maßnahmen

Der Bildung von Verlustzuweisungsgesellschaften in Gestalt der GmbH & Co. KG setzt bereits vielfach das Zivilrecht Schranken, indem es Kapitalgesellschaften ausdrücklich oder im Wege der Gesetzesauslegung die Rolle von beschränkt haftenden Gesellschaftern untersagt, so in *Großbritannien* und der *Schweiz*.

Die Bildung von Gesellschaften dieser Art allein zum Zwecke der Steuerersparnis durch Verlustzuweisung verhindert das Steuerrecht in mehreren Staaten dadurch, daß es Kommanditgesellschaften der Körperschaftsteuer unterwirft (so *Belgien*, die *Niederlande* und *Italien* bei der lokalen Einkommensteuer). In den *USA* wird eine als Personengesellschaft gegründete Vereinigung auf Bundesebene zur Körperschaftsteuer herangezogen, wenn

bei ihr die äußeren Merkmale einer Kapitalgesellschaft überwiegen. *Frankreich* zieht die Gewinn- und Verlustanteile beschränkt haftender Gesellschafter, von Ausnahmen abgesehen, zur Körperschaftsteuer heran.

Häufig sind beim Gesellschafter die Möglichkeiten der Verrechnung anteiliger Gesellschaftsverluste mit positiven anderen Einkünften der gleichen Periode oder ihre zeitliche Übertragung auf positive Einkünfte einer anderen Periode nur in Grenzen möglich. In *Italien* sind bei der staatlichen Einkommensteuer Verluste nur bei Einkünften aus gewerblicher und selbständiger Tätigkeit ausgleichsfähig. In *Großbritannien* sind Verluste aus Gewerbebetrieb mit Überschüssen aus Vermietung und Verpachtung ausgleichsfähig; im umgekehrten Fall gilt das nicht. Die nichtausgleichbaren Verluste sind aber vortragsfähig.

In *Dänemark* und in *Österreich* sind zwar, von einigen Ausnahmen abgesehen, negative und positive Einkünfte miteinander ausgleichsfähig oder zeitlich übertragbar; Verlustzuweisungen, die zu einem negativen Kapitalkonto eines Kommanditisten führen oder ein bereits vorhandenes negatives Kapitalkonto weiter erhöhen, sind jedoch nicht zugelassen. Diese können statt dessen mit Gewinnanteilen in späteren Jahren verrechnet werden. Eine vergleichbare Regelung gibt es auch in den *USA*. Mehrere Staaten schränken einzelne, ansonsten allgemeingültige Regeln in bestimmten Fällen ein. So dürfen in *Dänemark* auf nach dem 29. November 1983 angeschaffte oder hergestellte Wirtschaftsgüter, die vermietet werden, keine Abschreibungen vorgenommen werden, wenn diese Wirtschaftsgüter zum Betriebsvermögen einer Personengesellschaft mit mehr als zwei Anteilseignern gehören. *Österreich* schließt die Gewährung bestimmter Steuervergünstigungen (vorzeitige Abschreibung und Investitionsfreibetrag) für vermietete unbewegliche Wirtschaftsgüter aus, es sei denn, daß der ausschließliche Betriebsgegenstand die Vermietung ist.

In *Kanada* gilt nur eine allgemein gehaltene Bestimmung zur Verhinderung von Mißbräuchen bei der Zuweisung von Gesellschaftsverlusten. *Schweden* läßt bei der Grund-Einkommensteuer den Ausgleich anteiliger Gesellschaftsverluste mit anderen positiven Einkünften zwar unbeschränkt zu, erhebt aber ab einer bestimmten Einkommenshöhe eine Zusatz-Einkommensteuer, in deren Rahmen kein Verlustausgleich möglich ist, sondern nur ein Verlustvortrag auf positive Einkünfte derselben Art.

Umfangreiche Vorschriften zum Verlustausgleich und zur Verlustübertragung haben die *USA* erlassen. Dort werden die von der Personengesellschaft ermittelten Anteile am Gewinn/Verlust aus laufender Tätigkeit und an einer Vielzahl anderer Bestandteile des Gewinns/Verlusts (bestimmte Einnahmen und Betriebsausgaben, Abzüge von der Steuerschuld usw.) direkt den Gesellschaftern zugewiesen und unterliegen verschiedenen Begrenzungen und Sondervorschriften gegen „tax shelters“. So ist z. B. die Zuweisung von Verlusten aus laufender Tätigkeit nur bis zu einer Höhe möglich, die bei Kommanditisten etwa mit einem positiven Kapital-

konto vergleichbar ist. Eine weitere Begrenzung tritt dann ein, wenn Verluste aus laufender Tätigkeit unmittelbar beim Steuerpflichtigen oder mittelbar über eine Beteiligung an einer Personengesellschaft entstehen und dabei rückgrifflose Darlehen („non-recourse loans“) zur Finanzierung dieser Tätigkeiten eingesetzt werden (Darlehen sind dann „rückgrifflos“, wenn ein Rückgriff auf den oder die Darlehensnehmer durch eine entsprechende Vertragsgestaltung im Kern ausgeschlossen ist). In diesem Fall ist der Ausgleich von Verlusten oder von anteiligen Gesellschaftsverlusten mit anderen positiven Einkünften nur bis zur Höhe des Haftungs- und Risikobetrages möglich.

Um zu verhindern, daß durch die übermäßige Inanspruchnahme von Steuervergünstigungen die Einkommensteuer des einzelnen Steuerpflichtigen unter eine bestimmte Grenze absinkt, gibt es in den USA eine Mindeststeuer für natürliche Personen. Sie beträgt 20 v.H. eines für diese Zwecke gesondert berechneten Einkommens, das vom Bruttoeinkommen ausgeht und bei dem eine Reihe von einzelnen aufgezählten Steuervergünstigungen nicht berücksichtigt wird. Bei Beteiligungen an Personengesellschaften werden diese Vergünstigungen direkt dem einzelnen Anteilseigner zugerechnet und unterliegen bei ihm der Mindeststeuer. Im Rahmen der Mindeststeuer werden z. B. einkommenserhöhend erfaßt: die Sofortabschreibung von bestimmten Erschließungskosten bei Bodenschätzen, die erhöhte Abschreibung von beweglichen Wirtschaftsgütern und Gebäuden, der steuerfreie

Teil von Veräußerungsgewinnen. Die Mindeststeuer wird nur insoweit erhoben, als sie die normal berechnete Einkommensteuer übersteigt.

Maßnahmen gegen mißbräuchliche Werbung sind ab 1983 in den USA getroffen worden. Es handelt sich dabei im wesentlichen um Ordnungsstrafen gegen „promoters“ (Organisatoren und Anbieter) von Steuerspar-Möglichkeiten, die im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit Angebote machen über Steuervorteile, Steuerbefreiungen u. a. m., von denen sie wissen, daß sie falsch oder betrügerisch sind oder auf einer erheblichen Überbewertung beruhen.

Bei den im Ausland vorgenommenen Maßnahmen zur Verhinderung oder Beschränkung von Steuervorteilen hat sich gezeigt, daß damit zwar die jeweilige Erscheinungsform nachhaltig getroffen werden konnte, die Steuerpflichtigen aber neue Gestaltungen ausfindig machten. Daraus konnte sich die Notwendigkeit einer Reihe von Folgeänderungen ergeben. Es wurde aber auch die umgekehrte Erfahrung gemacht, daß aus gesamtwirtschaftlichen Erwägungen heraus Einschränkungen wieder zurückgenommen werden mußten.

Die Überprüfung der in den ausländischen Rechtsordnungen anzutreffenden Regelungen führt zu dem Ergebnis, daß eine Übernahme in das deutsche Steuerrecht umfassende Systemumstellungen bedingen würde, deren Wirkungen weit über den Bereich der Betätigungen der Verlustzuweisungsellschaften hinausreichen würden.



