

Gesetzentwurf

des Bundesrates

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

A. Zielsetzung

Zahlreiche kulturhistorisch wertvolle Gebäude sind z. Z. vom Verfall bedroht. Diesem fortschreitenden Verfall entgegenzuwirken, ist eine Aufgabe, der sich die öffentliche Hand im Rahmen des Denkmalschutzes, des sozialen Wohnungsbaues und bei Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz künftig mehr als bisher zuwenden sollte. Besondere Bedeutung kommt dabei der Erhaltung von Gebäuden zu, die kulturhistorische Werte von erheblichem Rang darstellen. Für die Erhaltung dieser Gebäude bedarf es neben den Bemühungen der öffentlichen Hand im besonderen Maße der Mitwirkung von Privatpersonen. Hierfür sind entsprechende steuerliche Anreize zu schaffen.

B. Lösung

Durch eine Ergänzung des Einkommensteuergesetzes soll der Aufwand für die Erhaltung, die Herstellung oder den Erwerb kulturhistorisch wertvoller Gebäude in zu bestimmenden Gebieten für absetzbar erklärt werden.

C. Alternativen

keine

D. Finanzielle Auswirkungen

Die zu erwartenden Steuerausfälle lassen sich nicht mit hinreichender Sicherheit quantifizieren; sie hängen von der Anzahl

der zu bestimmenden Gebiete, von der Investitionsbereitschaft der Eigentümer, der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und der speziellen Entwicklung der Baupreise ab. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren dürfte der jährliche Steuerausfall gering bleiben; dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich bei den in Aussicht genommenen Abschreibungsvergünstigungen um vorweggenommene Normalabschreibungen handelt. Die Vergünstigungen haben insoweit lediglich den Charakter einer Steuerstundung. Außerdem stehen den Steuermindereinnahmen Einsparungen an anderer Stelle und künftige Steuermehreinnahmen gegenüber.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
I/4 (IV/4) — 522 00 — Ste 55/74

Bonn, den 20. September 1974

An den 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 407. Sitzung am 21. Juni 1974 beim Deutschen Bundestag einzubringen beschlossen hat.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates ist in der beigefügten Stellungnahme (Anlage 2) dargelegt.

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 1. Dezember 1971 (Bundesgesetzbl. I S. 1881), zuletzt geändert durch . . . , wird wie folgt geändert:

In § 51 Abs. 1 Ziff. 2 werden die folgenden Buchstaben y und z angefügt:

- „y) nach denen nach dem 31. Dezember 1973 entstandene größere Aufwendungen für die Erhaltung von kulturhistorisch wertvollen Gebäuden in von den Ländern bestimmten Gebieten auf zwei bis fünf Jahre verteilt werden können.

Kulturhistorisch wertvolle Gebäude im Sinne dieser Vorschrift sind bauliche Anlagen, die als Einzelgebäude, als einzelne bauliche Anlage oder Teil einer Gebäudegruppe wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung besonders wertvoll sind. Es dürfen nur solche Gebiete bestimmt werden, die wegen ihrer besonderen geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung zu erhalten sind; als Gebiet kommen auch einzelne bauliche Anlagen in Betracht, die diesen Anforderungen entsprechen;

- z) über erhöhte Absetzungen bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden in von den Ländern bestimmten Gebieten.

Die erhöhten Absetzungen dürfen

- aa) bei Herstellungsaufwand an bestehenden Gebäuden jährlich 20 vom Hundert der Aufwendungen nicht übersteigen,
- bb) im Fall der Anschaffung im Jahr der Anschaffung und in den vier folgenden Jahren insgesamt bis zu 30 vom Hundert der Anschaffungskosten nicht übersteigen. Nach Ablauf dieser fünf Jahre bemessen sich die Absetzungen für Abnutzung nach dem Restwert und dem nach § 7 Abs. 4 unter Berücksichtigung der Restnutzungsdauer maßgebenden Hundertsatz. Die erhöhten Absetzungen können nur vorgenommen werden, wenn der Erwerber sich gegenüber der nach Landesrecht zuständigen Behörde vertraglich verpflichtet oder durch eine Maßnahme dieser Behörde dazu verpflichtet

wird, Erhaltungs- oder Herstellungsmaßnahmen durchzuführen, die nach Art und Umfang angemessen sind, mindestens aber 5 vom Hundert der Anschaffungskosten betragen.

Die erhöhten Absetzungen sind nur unter der Bedingung zuzulassen, daß die in der Verpflichtung bezeichneten Maßnahmen innerhalb eines Zeitraums von höchstens fünf Jahren nach der Anschaffung durchgeführt werden.

Kulturhistorisch wertvolle Gebäude im Sinne dieser Vorschrift sind bauliche Anlagen, die als Einzelgebäude, als einzelne bauliche Anlage oder Teil einer Gebäudegruppe wegen ihrer geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung besonders wertvoll sind. Es dürfen nur solche Gebiete bestimmt werden, die wegen ihrer besonderen geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung zu erhalten sind; als Gebiet kommen auch einzelne bauliche Anlagen in Betracht, die diesen Anforderungen entsprechen.

Die erhöhten Absetzungen aufgrund dieser Ermächtigung können erstmals zugelassen werden für Herstellungsaufwand im Sinne des Doppelbuchstaben aa, der nach dem 31. Dezember 1973 entstanden ist, für Anschaffungskosten im Sinne des Doppelbuchstaben bb, die nach dem 31. Dezember 1973 entstanden sind. Die Rechtsverordnung kann bestimmen, daß die erhöhten Absetzungen auch bei der Berechnung des Nutzungswertes der Wohnung im eigenen Einfamilienhaus nach § 21 a zulässig sind, der Absetzungsbetrag in voller Höhe von dem um die abzugsfähigen Schuldzinsen gekürzten Grundbetrag abgezogen und ein etwaiger Verlust mit den Einkünften aus anderen Einkunftsarten ausgeglichen werden kann.“

Artikel 2

Dieses Gesetz gilt nach § 12 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) 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

Zahlreiche kulturhistorisch wertvolle Gebäude sind zur Zeit vom Verfall bedroht. Es handelt sich hier um kulturhistorische Werte vom Range nationaler Denkmäler.

Die Bemühungen der öffentlichen Hand im Rahmen des Denkmalschutzes, im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus und des Städtebauförderungsgesetzes müssen künftig mit der besonderen Zielrichtung intensiviert werden, dem fortschreitenden Verfall kulturhistorisch wertvoller Gebäude entgegenzutreten. Diese Bemühungen der öffentlichen Hand müssen jedoch durch Anreize ergänzt werden, damit auch Privatpersonen sich in stärkerem Umfange dieser Probleme annehmen.

Die nachstehende Ergänzung des Einkommensteuergesetzes sieht weitgehende Präferenzen für den Erhaltungs- und Herstellungsaufwand an kulturhistorisch wertvollen Gebäuden vor. Außerdem sind erhöhte Abschreibungen im Falle des Erwerbs derartiger Objekte vorgesehen; denn eine erhöhte Mobilität der schützenswerten Objekte ist Voraussetzung für eine zweckentsprechende Entfaltung privater Initiativen.

Die durch die Änderung des Einkommensteuergesetzes bedingten Steuerausfälle lassen sich in ihrem Ausmaß z. Z. nicht genau überblicken. Sie werden jedoch mit Sicherheit geringer sein als das andernfalls erforderliche verstärkte finanzielle Engagement der öffentlichen Hand.

Die diesbezüglichen Steuerpräferenzen beschränken sich bewußt auf kulturhistorisch wertvolle Gebäude in zu bestimmenden Gebieten. Die Eingrenzung hält die zu erwartenden Steuerausfälle einerseits verhältnismäßig gering und konzentriert die diesbezügliche Privatinitiative zum anderen auf die wichtigsten und bisher am stärksten vernachlässigten Objekte.

§ 51 Abs. 1 Ziff. 2 Buchstabe y

§ 51 Einkommensteuergesetz enthält einen Katalog von Ermächtigungen. Hiernach kann die Bundesregierung auf Antrag des jeweiligen Landes mit Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung gewisse einkommensteuerliche Erleichterungen schaffen.

Durch den neu einzufügenden Buchstaben y wird die Bundesregierung ermächtigt, mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, daß größere Aufwendungen für die Erhaltung von kulturhistorisch wertvollen Gebäuden auf zwei bis fünf Jahre verteilt werden können.

Es handelt sich hier um den Erhaltungsaufwand; das sind solche Aufwendungen, die ein Gebäude in einem ordnungsmäßigen Zustand erhalten und seine Wesensart nicht verändern sollen. Der Erhaltungsaufwand ist normalerweise sofort in voller Höhe entweder als Betriebsausgabe oder als Werbungskosten absetzbar. Diese sofortige Absetzbarkeit beeinträchtigt zugleich die steuerliche Attraktivität, da sie zugleich voraussetzt, daß der Steuerpflichtige ein entsprechend hohes Einkommen hat. Daher sehen verschiedene Vorschriften bereits 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 Präferenz für die Verteilung des Erhaltungsaufwandes auf zwei bis fünf Jahre für kulturhistorisch wertvolle Gebäude, die zu einem Betriebsvermögen gehören und nicht in einem Sanierungsgebiet im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes liegen.

aufwand ist normalerweise sofort in voller Höhe entweder als Betriebsausgabe oder als Werbungskosten absetzbar. Diese sofortige Absetzbarkeit beeinträchtigt zugleich die steuerliche Attraktivität, da sie zugleich voraussetzt, daß der Steuerpflichtige ein entsprechend hohes Einkommen hat. Daher sehen verschiedene Vorschriften bereits 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 Präferenz für die Verteilung des Erhaltungsaufwandes auf zwei bis fünf Jahre für kulturhistorisch wertvolle Gebäude, die zu einem Betriebsvermögen gehören und nicht in einem Sanierungsgebiet im Sinne des Städtebauförderungsgesetzes liegen.

§ 51 Abs. 1 Ziff. 2 Buchstabe z

aa) 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 oder über seinen bisherigen Zustand hinaus erheblich verbessert wird (Abschnitt 157 Abs. 3 EStR). Dazu gehören Aufwendungen für die Erweiterung (Anbau, Umbau), für die Verbesserung (z. B. Einbau einer Sammelheizung anstelle der Ofenheizung, einer Fahrstuhlanlage) und für die Änderung des Gebäudes (z. B. Aufteilung von Großwohnungen in Kleinwohnungen). Betragen die Aufwendungen für die einzelne Baumaßnahme nicht mehr als 3 000 DM/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 % (für vor dem 1. Januar 1925 fertiggestellte Gebäude) bzw. 2 % (für nach dem 31. Dezember 1924 fertiggestellte Gebäude) absetzbar.

Eine weitergehende Präferenz besteht lediglich für ein nicht zu einem Betriebsvermögen gehörendes Gebäude, das vor dem 21. Juni 1948 hergestellt worden ist und das zu mehr als 50 % 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 % 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 % abgesetzt werden.

Es fehlt bisher die erhöhte Absetzbarkeit für Herstellungsaufwand bei kulturhistorisch wertvollen Gebäuden, wenn der Aufwand je Baumaßnahme einerseits mehr als 3 000 DM beträgt, andererseits die Vorschriften des § 82 a EStDV (mehr als 50 % der Grundfläche dient Wohnzwecken) und des § 82 g EStDV (Sanierungsgebiete) nicht Platz greifen. Diese Lücke wird durch die neu einzufügenden Doppelbuchstaben aa geschlossen. Die Regelung — erhöhte Absetzungen von jährlich 20 % — ist doppelt so hoch wie die oben angeführten Absetzungen nach den §§ 82 a und 82 g EStDV.

- bb) Die Wirksamkeit der Steuerpräferenzen setzt eine Mobilität auf dem betreffenden Grundstücksmarkt voraus. Die Nachfrage nach kulturhistorisch wertvollen Gebäuden muß verstärkt werden. Auf diese Weise werden die Objekte auch ohne planerische Nutzungsänderungen (z. B. stärkere Verdichtung) an Attraktivität und Wert gewinnen.

Zu diesem Zweck muß der Eigentumswechsel ebenfalls begünstigt werden. Dazu dienen die in Buchstaben z unter bb vorgesehenen erhöhten Absetzungen auf die Anschaffungskosten eines kulturhistorisch wertvollen Gebäudes. Dadurch wird zugleich ein Anreiz geschaffen, solche Gebäude zu erwerben und entsprechende werterhaltende Maßnahmen vorzunehmen.

Da andererseits die erhöhte Absetzbarkeit der Anschaffungskosten nur dann gerechtfertigt ist, wenn der Erwerber anschließend entsprechende werterhaltende Maßnahmen vornimmt, ist in das Gesetz eine entsprechende Sicherung eingebaut worden. Hiernach werden die erhöhten Absetzungen an die Voraussetzung geknüpft, daß der Erwerber sich der oberen Denkmalschutzbehörde des Landes gegenüber vertraglich verpflichtet oder von dieser Behörde verpflichtet wird, entsprechende Erhaltungs- oder Herstellungsmaßnahmen zur Denkmalspflege durchzuführen. Hierdurch wird zugleich sichergestellt, daß die entsprechenden Aufwendungen dem Charakter und der Schutzwürdigkeit des betreffenden Objektes entsprechen. Aus Siche-

rungsgründen ist ferner ein Mindestumfang der durchzuführenden Erhaltungs- oder Herstellungsmaßnahmen bestimmt (5 % der Anschaffungskosten).

Die im Gesetz enthaltene Befristung von fünf Jahren ist erforderlich, um das mit der Steuerbegünstigung angestrebte Ziel in angemessener Frist zu erreichen. Wenn diese Frist nicht eingehalten wird, werden die erhöhten Absetzungen nachträglich versagt.

Kosten

Die aufgrund der Steuervergünstigungen zu erwartenden Steuerausfälle lassen sich nicht mit hinreichender Sicherheit quantifizieren, da sie im wesentlichen von der Investitionsbereitschaft der Eigentümer abhängig sind. Die Investitionsbereitschaft entzieht sich objektiver Beurteilung; sie ist u. a. auch von der Entwicklung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage und speziell der Entwicklung der Baupreise abhängig.

Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß der Steuerausfall wegen der begrenzten Anzahl der zu fördernden Gebäude gering bleiben und haushaltsmäßig nicht ins Gewicht fallen wird. Im übrigen ist bei der Beurteilung dieser Steuerausfälle zu berücksichtigen, daß es sich bei den Abschreibungsvergünstigungen um vorweggenommene Normalabschreibungen handelt, die Vergünstigungen also insoweit nur den Charakter einer Steuerstundung haben.

Die eintretenden Steuerausfälle werden jedoch ganz oder teilweise dadurch ausgeglichen worden, daß

1. durch die Aktivierung von Privatkapital erheblich höhere Mittel, die sonst als Subventionen aufgebracht werden müßten, erspart werden,
2. durch die Erhaltung und Modernisierung der alten Bausubstanz diese Objekte häufig wieder einem wirtschaftlichen Ertrag zugeführt werden können; diese Objekte werden dann ihrerseits wieder Steuererträge erbringen,
3. die Aktivierung innerstädtischer Bereiche es ermöglicht, weitergehende Kosten für Infrastrukturmaßnahmen in anderen Bereichen zu ersparen oder zu vermeiden,
4. zusätzliche Steuern infolge der Durchführung der Erhaltungsmaßnahmen von den damit beauftragten Gewerbebezügen zu zahlen sein werden.

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung ist mit dem Bundesrat dahin einig, daß dem Verfall kulturhistorisch und städtebaulich wertvoller Gebäude entgegenzutreten ist; sie begrüßt jede Initiative, die geeignet ist, diese Bestrebungen im Rahmen des Möglichen zu fördern. Die Bundesregierung befaßt sich bereits seit längerer Zeit mit den zahlreichen Problemen, denen sich Gemeinden mit älterem Baubestand, insbesondere auch mit solchem von besonderer geschichtlicher, kulturhistorischer und städtebaulicher Bedeutung, gegenübersehen.

Erstes sichtbares Ergebnis dieser Bestrebungen war die Vorlage eines Städtebauförderungsgesetzes durch die Bundesregierung und dessen Verabschiedung im Jahre 1971. Das Städtebauförderungsgesetz enthält nicht nur bodenrechtliche Maßnahmen, die das mit dem Gesetzentwurf verfolgte Ziel fördern, sondern es gewährt auch bereits gewisse besondere Einkommensvergünstigungen für Kostenaufwand im Zusammenhang mit städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§ 84 StBauFG).

Der Entwurf der Novelle zum Bundesbaugesetz enthält weitere bodenrechtliche Vorschriften, durch die die Möglichkeiten der Erhaltung und Funktionserhaltung der im Gesetzentwurf angesprochenen Baulichkeiten und Gebiete aus städtebaulichen Gründen erweitert werden.

Die Bundesregierung wird überdies demnächst den Entwurf eines „Gesetzes zur Erhaltung und Modernisierung von Wohnungen“ beraten, das insbesondere der Erhaltung des Althausbestandes in Stadtkernen und Stadtteilen dienen soll. Als Vorläufer für dieses Gesetz wird bereits 1974 ein Modernisierungsprogramm durchgeführt, für das im Bundeshaushalt 1974 ein Verpflichtungsrahmen von insgesamt 144 Millionen DM vorgesehen ist.

Die mit dem Gesetzentwurf des Bundesrates angestrebte Ausweitung bereits vorhandener Steuerver-

günstigungen für Modernisierungsmaßnahmen an älteren Wohngebäuden sowie für bestimmte Maßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz kann geeignet sein, zur Bewältigung der besonderen Schwierigkeiten beizutragen, denen sich Städte und Gemeinden mit entsprechendem Baubestand gegenübersehen.

Die Wirksamkeit und Realisierung der vom Bundesrat vorgeschlagenen Maßnahmen lassen sich allerdings erst dann richtig einordnen, wenn sie im Rahmen eines Gesamtkonzepts zu den übrigen, in diesem Zusammenhang notwendigen bau-, finanz- und steuerrechtliche Maßnahmen in Beziehung gesetzt worden sind. Dieses Gesamtkonzept, für das Überlegungen wie die kürzlich vorgelegte Studie der Arbeitsgemeinschaft der Städte Bamberg, Lübeck und Regensburg wertvolle Anregungen geben können, wird zur Zeit innerhalb der Bundesregierung erarbeitet.

Einer Klärung bedürfen weiter die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sowie die Frage nach einem Mitspracherecht des Bundes. Ferner ist es geboten, denkbare mißbräuchliche Inanspruchnahmen auszuschließen.

Angesichts der gegenwärtigen schwierigen Haushaltslage von Bund, Ländern und Gemeinden dürfen durch staatliche Förderungsmaßnahmen keine Belastungen entstehen, die für die öffentlichen Haushalte nicht tragbar sind. Dies wäre bei dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fall; denn nach vorsichtiger grober Schätzung würde der vorliegende Entwurf des Bundesrates bei gleich hohen Investitionen pro Jahr 250 Millionen DM und vom fünften Jahr an rd. 1,25 Mrd. DM Steuermindereinnahmen verursachen. Die Bundesregierung sieht gegenwärtig keine Möglichkeit, derartigen ins Gewicht fallenden Steuermindereinnahmen zuzustimmen.