

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Postfach 12 03 15 · 10593 Berlin

01.10.2007

An den

Deutschen Bundestag
Finanzausschuss
Eduard Oswald
Vorsitzender

Bearbeitet von
Stefan Ronnecker

Telefon + 49 30 37711-720
Telefax + 49 30 37711-709

E-Mail:
stefan.ronnecker@staedtetag.de

per mail: finanzausschuss@bundestag.de

Aktenzeichen
20.42.00 D

Öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2008 – Drucksache 16/6290 – unter Einbeziehung der Empfehlungen des Bundesrates zum Jahressteuergesetz in Bundesrats-Drucksache 544/1/07

- **Geplantes Wahlrecht bei der Abgeltungssteuer auf ehemalige EK02-Bestände**
- **Grundsteuererlass bei strukturellem Leerstand**
- **Erforderliche Änderung der Lohnsteuerrichtlinien (R 13 Abs. 3 Satz 2 LStR) zur Anpassung des Steuerfreibetrags für Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Tätige nach § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Rahmen der Anhörung zum Jahressteuergesetz 2008 möchte die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zur Ausgestaltung der geplanten Abgeltungssteuer auf das steuerfreie EK02 Stellung beziehen. Zudem möchten wir den Finanzausschuss um eine Empfehlung bitten, die Erlassregelungen des § 33 Grundsteuergesetz im Zuge des Jahressteuergesetzes 2008 zu revidieren. Ferner halten wir es für erforderlich, dass die Lohnsteuerrichtlinien (R 13 Abs. 3 Satz 2 LStR) zur Anpassung des Steuerfreibetrages für Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Tätige nach § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG einer Änderung unterzogen werden.

a) Geplantes Wahlrecht bei der Abgeltungssteuer auf ehemalige EK02-Bestände

In den Entwürfen zum Jahresteuergesetz 2008 ist eine Änderung des § 38 KStG vorgesehen, nach welcher der zum 31.12.2006 gemäß § 36 Abs. 7 KStG festgesetzte positive Bestand des ehemaligen EK 02 zur Bemessungsgrundlage für eine Sondersteuer (Körperschaftsteuererhöhungsbetrag) wird. Darauf soll ein Steuersatz von 3 Prozent erhoben werden.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände hat in ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf eine solche Sondersteuer auf steuerfrei gebildetes Eigenkapital aus steuer-systematischer und wirtschaftspolitischer Sicht abgelehnt. Die Bundesregierung hat diese Bedenken in wesentlichen Teilen in ihrem Regierungsentwurf aufgegriffen und den kommunalen Wohnungsunternehmen ein von der Sondersteuer befreiendes Wahlrecht eingeräumt. Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt diese grundsätzliche Bereitschaft der Bundesregierung, die kommunalen Wohnungsunternehmen von der Sondersteuer auszunehmen.

Das im Regierungsentwurf vorgesehene Wahlrecht verfehlt jedoch durch die gewählte Abgrenzung der zu befreienden Wohnungsunternehmen einen großen Teil der kommunalen Wohnungsunternehmen einschließlich der genossenschaftlichen und kirchlichen Wohnungsunternehmen. Hier besteht im Detail ein steuertechnischer Nachbesserungsbedarf.

Der Gesetzesentwurf versucht die Zielgruppe der Ausnahmeregelung durch die Formulierung abzugrenzen, dass sich die Geltung des Wahlrechts nur auf Körperschaften erstreckt, die **ausschließlich eigenen Grundbesitz verwalten und nutzen** und an denen **unmittelbar oder mittelbar ausschließlich juristische Personen des öffentlichen Rechts beteiligt sind**, sowie **für steuerbefreite Körperschaften**.

Dieser Abgrenzungsversuch ist so eng angelegt worden, dass die kommunalen Wohnungsunternehmen ganz überwiegend nicht gegen die Sondersteuer optieren können. Wir werden im Folgenden die Ursachen hierfür darlegen und die Notwendigkeit einer zielgenaueren Abgrenzung begründen.

- Nur die wenigsten kommunalen Wohnungsunternehmen beschränken sich auf eine **ausschließliche Verwaltung und Nutzung von Grundbesitz**.

Kommunale Unternehmen übernehmen in der Praxis immer auch erweiterte allgemeine Dienstleistungsfunktionen für die öffentliche Hand. In diesem Sinne betreiben die kommunalen Wohnungsunternehmen beispielsweise in einer Vorbildfunktion eigene Solaranlagen oder bieten ein betreutes Wohnen im Alter an. Ferner sind alle typischen Nebenleistungen der Wohnungsvermietung wie der Betrieb eines Kabel- oder Funknetzes für das Optionsrecht schädlich.

- Ebenso verwalten und nutzen nur die wenigsten kommunalen Wohnungsunternehmen **ausschließlich eigenen Grundbesitz**.

Die kommunalen Wohnungsunternehmen erbringen zudem auch Dienstleistungen für ihre Trägerkommunen selbst. So verwalten sie aufgrund ihrer spezifischen Expertise häufig im Auftrag kommunalen Grundbesitz wie Gemeindehäuser. Zudem erwerben Wohnungsunternehmen mitunter nur ein Miteigentum an Grundstücken oder pachten diese. Beide Eigentums- bzw. Nutzungsformen sind bei strenger Auslegung ebenfalls schädlich für das Optionsrecht. Zudem leisten auch Fremdverwaltungsaufträge von Dritten einen wichtigen Beitrag, die Prinzipien einer nachhaltigen Wohnungswirtschaft auch im privatwirtschaftlichen Marktsegment zu fördern.

- Des Weiteren sind an kommunalen Wohnungsunternehmen vielfach nicht nur **ausschließlich direkt oder indirekt juristische Personen des öffentlichen Rechts beteiligt**.

In der Praxis haben sich Minderheitsbeteiligungen privater Unternehmen an den kommunalen Wohnungsunternehmen oft als nützlich erwiesen, da auf diese Weise spezifisches Managementwissen in die Unternehmensprozesse integriert werden konnte. Minderheitsbeteiligungen von geschäftlich verbundenen Banken oder Versicherungen sind in der Folge üblich.

- Ferner sind die Wohnungsgenossenschaften als Wesensbestandteil der kommunalen Wohnungswirtschaft nicht allesamt **steuerbefreite Körperschaften**.

Durch diese Regelung sollten die Wohnungsgenossenschaften als wichtiger Bestandteil der kommunalen Wohnungswirtschaft erfasst werden. Doch ist auch hier zu konstatieren, dass in den letzten Jahren bereits viele Genossenschaften gegen die Steuerbefreiung optieren mussten, weil die für eine Steuerbefreiung zu erfüllenden Voraussetzungen ähnlich unpraktikabel wie die zuvor diskutierten Begrenzungen ausgelegt waren.

- Ergänzend dazu ist es den betroffenen Unternehmen aufgrund der geplanten Rückwirkung zum 1. Januar 2007 auch nicht möglich, die gesetzlichen Anforderungen durch Umstrukturierungen zu erfüllen. Ordnungspolitisch motivierte Lenkungseffekte werden demnach nicht erzielt.

Die Mehrzahl der kommunalen Wohnungsunternehmen hat mindestens eine der Voraussetzungen für eine Befreiung zum 1. Januar 2007 nicht erfüllt. Da die vorgenannten Drittbeteiligungen und Zusatzaktivitäten überwiegend im Gemeinwohlinteresse liegen, ist eine Öffnung aller vier Ausschlusskriterien notwendig. Ergänzend dazu sollte den kommunalen Wohnungsunternehmen eine Gelegenheit eingeräumt werden, durch Umstrukturierungen die für eine Ausübung des Wahlrechts notwendigen Voraussetzungen zu schaffen.

Darüber hinaus teilt die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände die Einschätzung des Bundesrates (BR-Drs. 544/1/07), dass die gegenwärtig vorgeschlagene Gestaltung der Ausnahmeregelung möglicher Weise nicht mit dem europäischen Wettbewerbsrecht in Einklang zu bringen ist. Der alternative Vorschlag des Bundesrates wäre aus unserer Sicht dagegen geeignet, diese und die vorgenannten Bedenken umfassend auszuräumen. Deshalb bitten die kommunalen Spitzenverbände den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages, bei seinen Beschlussempfehlungen auch die Empfehlung des Bundesrates zur Gestaltung der geplanten Ausnahmeregelung zu berücksichtigen.

b) Grundsteuererlass bei strukturellem Leerstand

Der Immobilienmarkt ist seit einigen Jahren durch demographischen und strukturellen Wandel geprägt. Die Folge sind Massenleerstände auf dem ostdeutschen Wohnungsmarkt und auch dauerhafte Leerstände bei unwirtschaftlichen Gewerbeimmobilien in allen Regionen mit Strukturproblemen. Die Immobilienwirtschaft reagierte auf diese Entwicklungen mit einer erheblich zunehmenden Anzahl von Erlassanträgen.

Daraufhin hat der Bundesfinanzhof in seiner jüngsten Interpretation die als Ausnahmetatbestand konzipierte Erlassregelung des § 33 Grundsteuergesetz in ihrem Anwendungsbereich auch auf die Situationen strukturell bedingten Leerstandes ausweitet. Diese Interpretation trifft in den Kommunen aus steuersystematischer und fiskalischer Sicht auf große Bedenken und bedarf deshalb einer Korrektur durch den Gesetzgeber. Insbesondere in den Kommunen der neuen Bundesländer drohen infolge der sich abzeichnenden neuen Auslegungslinie Steuerausfälle von bis zu 10 %, was diese doppelt hart trifft, da der Grundsteuer in den neuen Bundesländern ein besonders hohes Gewicht im Kanon der gesamten kommunalen Steuereinnahmen zukommt. Bund und Länder werden deshalb dringend gebeten, die sich abzeichnende Richtungsentscheidung im Wege einer klarstellenden Gesetzgebung zu entschärfen.

Bislang gewährt § 33 GrStG einen Steuererlass, falls sich die Ertragslage eines Grundstücks **temporär und durch äußere Umstände** deutlich verschlechtert hat. Diese Zielstellung wur-

de auch den Erlasskriterien der Grundsteuerrichtlinie (GrStR) zugrunde gelegt. Die GrStR berücksichtigt zum einen nur atypische Ertragsminderungen, welche beispielsweise aus Leerständen infolge von Brand- und Wasserschäden resultieren können. Zum anderen darf ein solcher Leerstand aber nur von temporärer Natur sein, denn ein langfristiger Leerstand – also das Unterlassen einer Sanierung oder gar eine unwirtschaftliche Bebauung von Grundstücken – sollte gerade nicht gefördert werden.

Die sich abzeichnende Rechtsprechung des BFH droht nun auf eine faktische Grundsteuerbefreiung für alle leer stehenden Gebäude hinauszulaufen, ohne genügend der Steuerfunktion des Marktes Rechnung zu tragen. Ein starker Nachfragerückgang müsste nach den Marktmechanismen mit sinkenden Mieten und Immobilienpreisen einhergehen, um zu einem neuen Gleichgewicht zu kommen. Doch selbst in den relativ stark von Leerstand betroffenen Städten und Gemeinden sind die Kaltmieten oft noch auf einem Niveau, das bei weitem nicht nur den notwendigen Erhaltungsaufwand deckt. Der Grundsteuerbefreiung nach § 33 GrStG kann hier keine Pufferfunktion zukommen.

Auch vor dem Hintergrund des Realsteuercharakters der Grundsteuer ist ein nahezu vollständiger Grundsteuererlass bei Leerständen nicht zu rechtfertigen. Die Grundsteuerzahlungen sollen die – nicht bereits durch Beiträge und Gebühren abgedeckten – öffentlichen Allgemeinkosten der Grundstückerschließung und -nutzung abdecken. Auch unvermietete Gebäude verursachen solche Kosten und sind deshalb im Sinne des Äquivalenzprinzips ebenfalls einer Besteuerung zu unterwerfen. Ein genereller Erlassanspruch bei Leerstand kann zudem einen erhöhten Flächenverbrauch, Modernisierungstaus und steigende Mietniveaus befördern.

Steuersystematisch steht der zu befürchtenden Ausweitung des Grundsteuererlasses weiter entgegen, dass die Höhe der Grundsteuer sich am Gebäudewert orientiert. Auch ein leer stehendes Gebäude ist aber nur selten auch tatsächlich wertlos. Insoweit droht die neue Auslegung des § 33 GrStG auch zu einer nicht zu rechtfertigenden Ungleichbehandlung innerhalb der Gruppe der Steuerpflichtigen zu führen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine Ertragsminderung zwar in der Regel auch mit einer Wertminderung einher geht, die Intensität der Verknüpfung aber maßgeblich von der Dauer des zu erwartenden Ertragsausfalls abhängt. Nach der neuen Rechtsauslegung durch den BFH würde bereits ein einjähriger totaler Mietausfall mit einem nahezu vollständigen Wertverlust (4/5 Regelung) des Grundstücks gleichgesetzt werden. Diese Fiktion tritt offenkundig in einen Konflikt mit dem Grundsatz der Gleichmäßigkeit der Besteuerung.

Die neue Rechtsauslegung des BFH verstößt in systematischer Sicht schließlich ebenfalls gegen das steuerpolitische Grundprinzip der Korrespondenz. Wenn nämlich Ertragssteigerungen nicht zu einer höheren Steuerbelastung führen, dann dürfen Ertragsminderungen im Gegenzug auch keine Senkung der Steuerbelastung auslösen.

Der § 33 GrStG war bereits in seiner alten restriktiveren Auslegung steuersystematisch sehr umstritten, da die Regelung die bewährten allgemeinen Erlassbestimmungen der §§ 163, 227 Abgabenordnung (AO) verdrängt. Diese Billigkeitserlasse der AO sind deutlich zielgenauer, weil sie zum einen die persönlichen Verhältnisse des Steuerschuldners berücksichtigen können und zum anderen eine einzelfallbezogene Würdigung der konkreten Sachlage zulassen.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen möchten wir deshalb den Finanzausschuss des Deutschen Bundestages um die Empfehlung bitten, die Erlassvorschriften des § 33 GrStG zugunsten der Erlassvorschriften der §§ 163, 227 AO außer Kraft zu setzen und damit einer Erosion des Aufkommens und der Akzeptanz der Grundsteuer entschieden entgegenzuwirken.

c) Erforderliche Änderung der Lohnsteuerrichtlinien (R 13 Abs. 3 Satz 2 LStR) zur Anpassung des Steuerfreibetrags für Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Tätige nach § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG

Bereits zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements ist seitens der kommunalen Spitzenverbände darauf hingewiesen worden, dass eine Stärkung des Ehrenamtes bei der Wahrnehmung politischer Aufgaben im kommunalen Bereich die gleiche Wertigkeit zukommt wie mit Blick auf Vereine und Stiftungen. Förderungswürdigen Gemein-sinn beweisen auch die zahlreichen Bürgerinnen und Bürger, die als ehrenamtliche Mitglieder in den kommunalen Vertretungen mitwirken. Die Demokratie wächst von unten. In vielen Kommunen nimmt allerdings die Bereitschaft der Bürger zum politischen Ehrenamt ab und es gilt, diesen Trend zu stoppen.

Das kommunale Ehrenamt darf nicht zu einem Ehrenamt „zweiter Klasse“ werden. Wir bitten deshalb nochmals darum, mit dem Jahressteuergesetz 2008 und im Nachgang zu der mit dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements („Hilfen für Helfer“) vor-genommene Erhöhung der Übungsleiterpauschale von 1.848 € auf 2.100 € auch den Steuerfreibetrag für Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Tätige nach § 3 Nr. 12 Satz 2 EStG durch eine Anpassung der Lohnsteuerrichtlinien (R 13 Abs. 3 Satz 2 LStR) von der-zeit 154 € auf 175 € zu erhöhen, um nicht die engagierten Bürgerinnen und Bürger zu benachteiligen, die bereit sind, sich den insbesondere hohen zeitlichen Belastungen eines der-artigen Ehrenamtes auszusetzen.

Mit freundlichen Grüßen



Monika Kuban