



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN
UNTERNEHMERVERBÄNDE

Beschluss des Vorstands des VhU-Bau- und Immobilienausschusses

Grunderwerbsteuer:

**Abschaffen oder in Hessen zumindest auf 3,5% senken!
Kollateralschäden für Industrieparks und börsennotierte
Unternehmen bezüglich sog. share deals verhindern!**

*Beschluss des Vorstands vom 09.09.2019
auf Basis des Beschlusses des Ausschusses in der Sitzung am 11.06.2018*

Inhalt

Zusammenfassung.....	2
1. Hintergrund	4
2. Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer?	5
3. Optionen zur Reform der Grunderwerbsteuer	7
3.1. Abschaffung	7
3.2. Steuerliche Befreiung des Neubaus	7
3.3. Einführung von Freibeträgen oder einem Stufentarif	7
3.4. Generelle Absenkung des Steuersatzes	8
4. Gewerbeimmobilien, sog. share deals, Mehrwertsteuer	9
4.1. Ausgangslage	9
4.2. IW Köln Vorschlag zu Wirtschaftsimmobilien und Mehrwertsteuer	9
4.3. Gesetzentwurf 2019 bzgl. sog. share-deals: Börsenklausel und Konzernklausel für börsennotierte Unternehmen und für Industrieparks nötig ..	11

Zusammenfassung

Die Grunderwerbsteuer ist eine problematische Steuer, weil sie den Neubau verteuert, der Schaffung günstigen Wohnraums entgegen wirkt, den Bürger den Vermögensaufbau und den Betrieben das Investieren erschwert, und weil es eine Diskriminierung von privaten Haushalten gegenüber Unternehmen sowie von Unternehmen unterschiedlicher Branchen gibt.

Letztlich folgen die Probleme aus der Tatsache, dass es sich bei der Grunderwerbsteuer um eine Sondersteuer auf Immobilientransaktionen handelt, für die es keine überzeugende Rechtfertigung in einem effizienten und gerechten Steuersystem gibt. Das fiskalische Interesse der Länder reicht nicht aus. Daher sollte die Grunderwerbsteuer abgeschafft werden. Falls dazu weiterhin keine politische Mehrheit auf Bundesebene hergestellt werden kann, ist zumindest eine Neugestaltung der Grunderwerbsteuer bei Reduktion der Steuerlast geboten.

Die nächste Regierungskoalition in Hessen sollte die Grunderwerbsteuer ab 2019 von 6 wieder auf 3,5 Prozent senken. Dies sollte schrittweise bis 2023 erfolgen. Damit würde Hessen einen konkreten Beitrag gegen die staatliche Verteuerung von Häusern, Wohnungen, Grundstücken, Büroflächen und Gewerbeimmobilien leisten und einen Teil seiner Haushaltsüberschüsse an Bürger und Betriebe zurück geben. Damit würde das Niveau des Nachbarlandes Bayern erreicht, das Hessen durch Steuererhöhungen in 2013 und 2014 verlassen hat.

Gesetzentwurf 2019 zu sog. share-deals: Börsenklausel und Konzernklausel für börsennotierte Unternehmen und für Industrieparks nötig

Im Rahmen der Beratungen über das „Gesetz zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes“ muss sichergestellt werden, dass gewöhnliche Rechtsformwechsel von Anteilseignern an Industrieunternehmen nicht eine Pflicht zur Zahlung der Grunderwerbsteuer auslösen, obwohl gar kein Immobiliengeschäft zugrunde liegt oder intendiert ist.

Das Ziel der Missbrauchsbekämpfung bei sog. share-deals wird geteilt, aber der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist korrekturbedürftig: So soll laut Gesetzentwurf bereits der reine Anteilseignerwechsel bei Kapitalgesellschaften mit Immobilienvermögen zur Grunderwerbsteuer führen – und zwar unabhängig davon, zu welcher Branche das Unternehmen zählt. Einzige Voraussetzung soll sein, dass mindestens 90 Prozent der Anteile der Gesellschaft innerhalb einer Frist von zehn Jahren auf neue Eigentümer übergehen. Dies könnte z. B. bei Industriebetrieben mit eigenen Produktionsflächen oder Industrieparks dazu führen, dass der Verkauf von Gesellschaftsanteilen, z. B. durch Aktienhandel oder eine betriebswirtschaftliche Umstrukturierung eines Unternehmens, eine Grunderwerbsteuerschuld nach sich zieht. Eine solche Regelung würde viele Unternehmen – von börsennotierten Unternehmen über Industrieparks bis hin zu Familienbetrieben – erheblich belasten. Belastet würden so auch Pensionskassen, die eine große Bedeutung für die Altersvorsorge in Deutschland haben.

Bund und Länder müssen die Regelungen nochmals überarbeiten, um nicht beabsichtigte Kollateralschäden zu verhindern. Dabei sollte u.a. berücksichtigt werden, ob sich durch den Anteilseignerwechsel die Kontrolle über die Gesellschaft maßgeblich ändert. Umstrukturierungen in einer Unternehmensgruppe, z. B. durch Betriebsaufspaltungen, sollten von der Neuregelung nicht betroffen sein.

Bundestag und Bundesrat sollten sowohl eine Börsenklausel und eine Konzernklausel, wie sie das Land Hessen in den Bundesrat eingebracht hat, ins Gesetz aufnehmen.

Darüber hinaus sollten die zeitlichen Fristen so geregelt werden, dass sie für Unternehmen und Finanzverwaltung in der Praxis handhabbar sind.

IW-Vorschlag: Mittelfristig Wahlrecht für Wirtschaftsimmobilien zwischen Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer einführen!

Grundsätzlich wäre es in der Debatte um sog. share deals und die Grunderwerbsteuerpflicht besser gewesen, wenn die Politik den Vorschlag des IW Köln aufgegriffen hätte: nämlich für Wirtschaftsimmobilien ein Wahlrecht zwischen Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer einzuführen, damit Unternehmen, die Immobilien kaufen, möglichst so besteuert werden wie private Haushalte. Dabei sollen keine spezifischen Nachteile für Unternehmen der Immobilienwirtschaft entstehen.

1. Hintergrund

Die Grunderwerbsteuer fällt beim Verkauf eines unbebauten oder bebauten Grundstücks an. Die Steuerlast ist das Produkt von Kaufpreis (Bemessungsgrundlage) und Steuersatz des jeweiligen Landes.

Das Aufkommen an Grunderwerbsteuer hat sich im laufenden Jahrzehnt mehr als verdoppelt: Bundesweit ist es von gut 5 Mrd. Euro in 2010 auf knapp 13 Mrd. Euro in 2017 angestiegen. Die Steuereinnahmen stehen den Ländern zu und betragen mittlerweile 5 Prozent ihrer gesamten Einnahmen. Das Land Hessen hat im Jahr 2017 rund 1,387 Mrd. Euro Grunderwerbsteuer vereinnahmt, im Jahr 2010 war es mit 403 Mio. Euro rund eine Milliarde Euro weniger.

Diese Mehrbelastung von Bürgern und Betrieben hat vielfältige Ursachen. Mit der bundesweiten Reform der Grunderwerbsteuer im Jahr 1983 wurden Ausnahmetatbestände – vor allem für selbstgenutzte Immobilien – abgeschafft und der Steuersatz dafür im Gegenzug einheitlich von 7 auf 2 Prozent gesenkt. Im Jahr 1997 folgte dann der erste Erhöhungsschritt auf bundesweit 3,5 Prozent. Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurde die Hoheit über die Festlegung des Steuersatzes vom Bund auf die Länder übertragen. Seit 2007 haben fast alle Länder die Grunderwerbsteuer erhöht – auf 4,5 bis 6,5 Prozent. Ebenso in Hessen: Die CDU-FDP-Koalition hat die Steuer zum 1.1.2013 von 3,5 auf 5 Prozent erhöht. Und zum 1.1.2014 steigerte die Koalition von CDU und Bündnis 90 / Die Grünen den Steuersatz auf 6 Prozent. Nur in Bayern und Sachsen ist der Steuersatz mit 3,5 Prozent noch so hoch wie 2007.

Zu diesem Steuerwettbewerb hat u.a. der Länderfinanzausgleich (LFA) beigetragen, der nicht das tatsächliche Aufkommen an Grunderwerbsteuer zugrunde legt, sondern fiktiv einen durchschnittlichen Wert ansetzt. So haben die Länder den Anreiz, einen überdurchschnittlich hohen Steuersatz zu verlangen, da Teile des Grunderwerbsteueraufkommens im LFA nicht angerechnet werden.

Ursächlich für den drastischen Anstieg des Steueraufkommens ist neben den Steueranhebungen auch der Boom auf den Immobilienmärkten in Folge der extrem expansiven Geldpolitik nach der Euro-, Banken- und Staatsfinanzenkrise. Politikmaßnahmen haben häufig teils hohe volkswirtschaftliche Kosten, da sie die Entscheidungen von Bürgern und Betrieben verzerren. Im Falle der Grunderwerbsteuer wirken sie gegenläufig:

- Die Steuererhöhungsschritte machen tendenziell den Erwerb eines Grundstücks oder einer Immobilie unattraktiver weil teurer.
- Hingegen bewirkt die Niedrig- und Negativzinspolitik eine relative Verbilligung von Gebäude- und Grundstücksinvestitionen, da sich das Angebot nicht oder nur langsam vergrößern lässt und da die Finanzierungskosten auf ein historisch niedriges Niveau gefallen sind. Wegen des riesigen Umfangs der EZB-Interventionen ist der Verbilligungseffekt um Dimensionen größer als der Effekt der – auch nicht unbeträchtlichen – Anhebungen der Grunderwerbsteuer.

2. Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer?

Wie ist die Grunderwerbsteuer überhaupt zu rechtfertigen?

Die Grunderwerbsteuer gehört zu den Verkehrssteuern. Gebäude- und Grundstücks-transaktionen sind grundsätzlich von der Mehrwertsteuer befreit. Allein die rechtliche Tatsache, dass ein Vorgang nicht der Mehrwertsteuer unterliegt, wird oft als Rechtfertigung für die Grunderwerbsteuer angeführt. Zudem wird in einer Art Umkehrschluss darauf verwiesen, dass die EU eine zusätzliche Besteuerung eines der Mehrwertsteuer unterliegenden Vorgangs mit einer weiteren Umsatzsteuer (Art. 401 EU-Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie) verbietet. Aus volkswirtschaftlicher Sicht reichen solche Betrachtungen zur Legitimation einer Steuer nicht aus. Zu fragen ist, ob sich die Steuer mit dem Leistungsfähigkeits- oder dem Äquivalenzprinzip rechtfertigen lässt.

Bei der Grunderwerbsteuer erfolgt keine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, da sie am Objekt und nicht an der Finanzkraft des Käufers anknüpft. Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip sollen Bürger ihren Beitrag zur Finanzierung allgemeiner öffentlicher Aufgabengemäß ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erbringen. Als besten Indikator für die Leistungsfähigkeit wird das Einkommen der Bürger angesehen. In der Einkommensbesteuerung wird es in komplizierten Verfahren bereinigt, bevor das zu versteuernde Einkommen steuerlich belastet wird. Nichts dergleichen kennt die Grundsteuer. Zwar gibt es eine gewisse Korrelation zwischen Einkommen oder auch Vermögen einerseits und Preis eines gekauften Eigenheims andererseits, aber das genügt nicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip – insbesondere nicht bei Familien mit Kindern, die Wohneigentum erwerben. Ob ein Gebäude von einer oder mehreren Personen bewohnt wird, ist für die Steuerhöhe egal. Die Steuer kann demnach nicht mit dem Argument eines gerechten Ausgleichs zwischen Bürgern begründet werden.

Ebenso wenig ist eine Rechtfertigung über eine fiskalische Äquivalenz gegeben, da Leistungen und Gegenleistungen sich nicht entsprechen. Denn die Höhe der Steuer richtet sich nach dem Kaufpreis, der nicht systematisch mit der Höhe der Ausgaben von Staat und Kommunen für die Rahmenbedingungen der Immobilie zusammenhängt. Vielmehr spiegeln hohe Steuereinnahmen die Dynamik des Immobilienmarktes weitestgehend unabhängig von der Gegenleistung des Staates wider.

Das steuersystematische Argument, die Grunderwerbsteuer erschwere unerwünschte Spekulation mit Immobilien, ist auch nicht überzeugend, da – erstens – Immobilienspekulation per se nichts schlechtes ist und – zweitens – bei alternativen Anlageformen wie Aktien oder Anleihen zurecht auch keine Transaktionssteuern bestehen. Zudem müsste – drittens – die Steuer anders ausgestaltet werden, wenn es um eine Verteuerung von Spekulationsgeschäften ginge. Und schließlich – viertens – gilt Wohneigentum vielfach und zurecht als meritorisches Gut, dessen Erwerb durch möglichst breite Bevölkerungsschichten ein gesellschaftliches Anliegen sein sollte, dem steuerlich nicht entgegen gewirkt werden sollte.

Schließlich ist die Grunderwerbsteuer auch als Transaktionssteuer problematisch:

- Für Immobilienkäufe stellt sie ein Hemmnis dar, weil Investitionsentscheidungen durch die Nebenkosten verzerrt werden. Dies kann so weit reichen, dass

Bürger und Betriebe im Extremfall Investitionen nicht tätigen, die ihren Wünschen und Zahlungsfähigkeiten entsprechen. Hinzu kommt, dass anders als der Immobilienkauf selbst die Grunderwerbsteuer in der Regel nicht kreditfinanziert werden kann. Entweder wird somit der Eigentumserwerb insgesamt verhindert, oder aber die Summe an Eigenkapital wird verringert, was zu steigenden Finanzierungskosten in Folge führt.

- Bei Bestandsimmobilien führen Transaktionssteuern zu einem Lock-in-Effekt, das heißt der Eigentümer nimmt aufgrund der hohen Transaktionskosten von einer Veräußerung Abstand, weil aufgrund der Besteuerung der Kauf für Interessenten unattraktiver wird. Auch hierdurch zeigt sich der Charakter der Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis. Zudem wird dadurch die Mobilität von Arbeitnehmern eingeschränkt, was es gerade in Ballungsräumen den Arbeitgebern schwerer macht, ihren Fachkräftebedarf zu sichern.

Insbesondere verzerrt die Grunderwerbsteuer Entscheidungen über die Berufswahl in Verbindung mit der Frage, wie regional stabil die Erwerbstätigkeit ist. Die Steuer belastet Bürger relativ stärker, die berufsbedingt häufig die Region, in der sie erwerbstätig sind, wechseln müssen, wie zum Beispiel Führungskräfte in Unternehmen oder Soldaten der Bundeswehr. Wollten diese zum Beispiel alle fünf Jahre am jeweils neuen Einsatzort ein Eigenheim erwerben und das alte verkaufen, müssten sie rund achtmal im Berufsleben die Grunderwerbsteuer zahlen. Sie würden so den Gegenwert eines halben Hauses an das Finanzamt verlieren.

Verschärfend kommen kumulative Effekte hinzu: Im Unterschied etwa zur heutigen Mehrwertsteuer (Nettoallphasenumsatzsteuer) führt die Grunderwerbsteuer zu steuerlichen Mehrfachbelastungen ein und derselben Immobilie. Die Grunderwerbsteuer ähnelt einer Bruttoallphasenumsatzsteuer, weil bei ihr kein Vorsteuerabzug zulässig ist. Während die Mehrwertsteuer sich ausschließlich auf die hinzugekommene Wertschöpfung, den Mehrwert bezieht, wird die Grunderwerbsteuer bei jedem Erwerbsvorgang in voller Höhe des gesamten Kaufpreises für die Immobilie fällig.

Kumulative Effekte ergeben sich etwa dadurch, dass Grundstücke im Rahmen eines Bauvorhabens den Eigentümer wechseln. Wenn ein Investor ein Grundstück von einer Kommune erwirbt und dieses dann an einen Bauträger weiterverkauft, fällt jeweils die Grunderwerbsteuer an. Damit verteuern sich die Baukosten, was die Bautätigkeit bremst.

Zudem kann es im Falle des „einheitlichen Vertragswerks“ auch zu einer Doppelbesteuerung aus Grunderwerb- und Mehrwertsteuer kommen. Dies betrifft den Fall, in dem ein Bauträger ein Grundstück bebaut und dieses an einen Privathaushalt veräußert. In dem Fall zahlt der Käufer die Grunderwerbsteuer auf den Kaufpreis, bestehend aus Grundstück und dem Gebäude, sowie zusätzlich die in den Bauleistungen enthaltene Mehrwertsteuer.

Summa summarum bleibt als Erklärung für die Erhebung der Grunderwerbsteuer nur das fiskalische Interesse der Länder, was als Rechtfertigung aber nicht ausreicht.

3. Optionen zur Reform der Grunderwerbsteuer

3.1. Abschaffung

Da die Grunderwerbsteuer aus ökonomischer Sicht wesentlichen Anforderungen an ein gerechtes und effizientes Steuersystem widerspricht, sollte sie komplett abgeschafft werden. Dies ist die first-best-Option.

Wenn aber – wie zu befürchten – weiterhin auf Bundesebene keine politische Mehrheit für eine komplette Abschaffung der Grunderwerbsteuer vorhanden ist, müssen politisch realistische Alternativen, die Bürger und Betriebe zumindest teilweise entlasten, erwogen werden.

3.2. Steuerliche Befreiung des Neubaus

Eine second-best-Option wäre die steuerliche Befreiung nur von Neubauten. Denn die Grunderwerbsteuer belastet den Neubau in ganz besonderer Weise, weil Grundstücke – erstens – sowohl beim Erwerb als auch beim Verkauf etwa durch Projektentwickler besteuert werden, und – zweitens – weil bereits die Bauleistungen mehrwertsteuerpflichtig sind, die Grunderwerbsteuer hier noch einmal zusätzlich erhoben wird. Die kumulative Belastung des Neubaus kann auf über 20 Prozent steigen.

Da der Kauf des Grundstücks bereits besteuert wurde und die Bauleistungen der Mehrwertsteuer unterliegen, für die auch keine Vorsteuerabzugsmöglichkeit besteht, wäre es konsequent, den Neubau von der Grunderwerbsteuer auszunehmen – nach dem Vorbildern der Niederlande und Belgiens. Dort zahlen private Haushalte, die einen Neubau erwerben, grundsätzlich keine Grunderwerbsteuer, wodurch es mehr Anreize zum Bau neuer Wohnungen gibt.

Eine grunderwerbsteuerliche Befreiung des Neubaus müsste vom Bundesgesetzgeber beschlossen werden. Da sich CDU/CSU und SPD im Koalitionsvertrag gerade auf die Einführung eines sog. Baukindergeldes festgelegt haben, ist nicht zu erwarten, dass sie in der laufenden Legislaturperiode zusätzliche baupolitische Entlastung gewähren.

3.3. Einführung von Freibeträgen oder einem Stufentarif

Eine weitere second-best-Option wäre die Einführung von Freibeträgen, die vor allem Mehrpersonenhaushalte und insbesondere Familien mit Kindern entlastete. Neben einer familienpolitischen Motivation wird hierfür auch das Ziel einer erleichterten Vermögensbildung für Haushalte mit geringen und niedrigen Einkommen angeführt.

Eine Ergänzung könnte darin bestehen, zusätzlich einen Stufentarif einzuführen, wie er im Vereinigten Königreich Anwendung findet. Dort gibt es ebenfalls einen Freibetrag, die Besteuerung steigt dann aber an mit dem Immobilienpreis.

Jedoch sind die verteilungspolitischen Wirkungen gerade in den für Familien meist unerschwinglich teuren Wohnungsmärkten in Ballungsräumen kritisch zu bewerten. In und um Frankfurt, Stuttgart und München können sich Familien mit zwei oder mehr

Kindern selbst bei zwei durchschnittlichen Einkommen den Erwerb von Wohneigentum längst nicht mehr leisten, sofern sie nicht durch ein Erbe einen großen Teil der Finanzierung stemmen können. Freibeträge für jedes Haushaltsmitglied oder gar nur für Kinder würden in den Ballungsräumen wohn- und familienpolitisch weitgehend verpuffen – auch unabhängig vom Tarif der Grunderwerbsteuer. Das Angebot ist schlichtweg nicht finanzierbar für weite Teile der Mittelschicht, die in Mehrgenerationenhaushalten leben. Hingegen könnten in ländlichen Gebieten Freibeträge ggf. in Verbindung mit einem Stufentarif eine wirksame Entlastung von Familien bewirken. Jedoch sinkt in diesen Gebieten die Nachfrage nach Wohneigentum seit Jahren.

Freibeträge für Eltern und/ oder Kinder wären allerdings insgesamt auch ein familienpolitisches Ablenkungsmanöver. Die finanzielle Besserstellung von Familien sollte dort ansetzen, wo die strukturelle Benachteiligung von Eltern, die Kinder erziehen, ihre wesentlichen Ursachen hat, nämlich in den gesetzlichen Alterssicherungssystemen. Die elterliche Kindererziehungsleistung für den Erhalt der Umlagesysteme wird nur unzureichend honoriert. Ein Abbau der finanziellen Benachteiligung dort brächte Familien mehr Kaufkraft, die sie u.a. im Wohnungsmarkt einsetzen könnten.

3.4. Generelle Absenkung des Steuersatzes

So bleibt aus ökonomischer Sicht nur eine einfach umzusetzende Option als second-best-Lösung: Der Hessische Landtag sollte Bürger und Betriebe durch eine generelle Absenkung des Steuersatzes entlasten. Die nächste Regierungskoalition in Hessen sollte im Koalitionsvertrag verbindlich regeln, die Grunderwerbsteuer ab 2019 von 6 wieder auf 3,5 Prozent zu senken. Dies sollte schrittweise bis 2023 erfolgen. Damit würde das Niveau des Nachbarlandes Bayern erreicht, das in Hessen von 1997 bis 2012 galt. Die zwei Steuererhöhungen in 2013 und 2014 waren wirtschaftspolitische Fehler, die korrigiert werden müssen.

4. Gewerbeimmobilien, sog. share deals, Mehrwertsteuer

4.1. Ausgangslage

Die Grunderwerbsteuer wird fällig, wenn ein Grundstück oder ein Gebäude den Eigentümer wechselt. Es findet also ein sogenannter asset deal statt. Sofern die Anteile an einem Unternehmen, das Eigentum an Immobilien aufweist, übertragen werden, ist diese Voraussetzung nicht gegeben. Denn Eigentümer der Immobilie bleibt bei einem solchen share deal das Unternehmen. In Abgrenzung zum asset deal gehen bei einem share deal folglich ausschließlich die Anteile an einem Unternehmen über, das Immobilien als Vermögensgegenstände in der Bilanz stehen hat.

Damit share deals nicht grundsätzlich von der Grunderwerbsteuer befreit sind und als Gestaltungsmöglichkeit zur Steuerminderung genutzt werden können, hat der Gesetzgeber Regelungen getroffen, so dass auch in bestimmten Fällen von share deals Grunderwerbsteuer zu zahlen ist:

- Sofern bei einer Transaktion mindestens 95 Prozent der Unternehmensanteile veräußert werden, ist der Erwerb grunderwerbsteuerpflichtig.
- Bei einem geringeren Wert als 95 Prozent ist die Transaktion von der Grunderwerbsteuer befreit.
- Der Grenzwert von 95 Prozent gilt für fünf Jahre, das heißt in diesem Zeitraum darf der Anteil des Käufers nicht auf 95 Prozent oder mehr erhöht werden.

Der Politik gehen diese Regelungen jedoch noch nicht weit genug. Die Bundesregierung will die Besteuerung von share deals ausweiten, etwa durch eine Absenkung des Grenzwerts, und dazu einen Gesetzentwurf im Juli 2019 beschlossen. Hessens Finanzministers hat share deals „millionenschwere Steuertricksereien“ genannt.

4.2. IW Köln Vorschlag zu Wirtschaftsimmobilen und Mehrwertsteuer

Dass Immobilientransaktionen nicht der Mehrwertsteuer unterliegen, schützt gerade private Haushalte, die nicht vorsteuerabzugsberechtigt sind und durch eine Mehrwertsteuer auf Kauf und Miete stark belastet werden. Entsprechend sind Wohnungsmieten grundsätzlich von der Mehrwertsteuer befreit.

Davon unterscheidet sich die Regelung bei gewerblichen Mietern und Wirtschaftsimmobilen. Hier kann der Vermieter zur Mehrwertsteuer optieren, um etwa Vorsteuerabzüge geltend zu machen. Auch der Mieter kann dann die gezahlte Mehrwertsteuer als Vorsteuer mit der aus Einnahmen resultierenden Mehrwertsteuer verrechnen.

Grundsätzlich sind alle Unternehmen vorsteuerabzugsberechtigt, weshalb es aus Sicht des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln überlegenswert ist, auch den Kauf und Verkauf von Wirtschaftsimmobilen durch Unternehmen mit Mehrwertsteuer zu belegen, was derzeit auch optional nicht möglich ist. Dies hätte den Vorteil, dass tatsächlich nur bei Zuwächsen im Immobilienwert die Mehrwertsteuer greifen würde. Schließlich kann ein Investor die gezahlte Mehrwertsteuer mit der eingenommenen Mehrwertsteuer verrechnen.

Allerdings gäbe es einen beträchtlichen Einmaleffekt, wenn erstmalig statt Grunderwerbsteuer die Mehrwertsteuer gezahlt werden müsste. Daher bietet es sich an, für Transaktionen den niedrigeren Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent zu wählen, auch um potenzielle Zusatzbelastungen gegenüber der Grunderwerbsteuer zu vermeiden.

Ein Beispiel des IW Köln illustriert die Funktionsweise dieser Regelung:

Ein Investor kauft von einem anderen Investor eine Büroimmobilie im Wert von 1.000.000 Euro. Hierfür muss eine Mehrwertsteuer von 70.000 Euro entrichtet werden, die der Verkäufer an das Finanzamt abführen muss. Statt der Grunderwerbsteuer von etwa 35.000 Euro in Bayern erhält der Fiskus also zunächst den doppelten Betrag.

In den folgenden beiden Jahren erzielt der Käufer Mieteinnahmen in Höhe von 50.000 Euro pro Jahr, die ebenfalls der Mehrwertsteuer unterliegen, in diesem Fall dem vollen Satz von 19 Prozent. In beiden Jahren entstehen damit Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von 19.000 Euro, die der Investor mit der gezahlten Mehrwertsteuer in Höhe von 70.000 Euro verrechnen kann. Es bleibt dann ein Restbetrag von 51.000 Euro.

Dann verkauft der Investor die Immobilie für einen Wert von 1,2 Mio. Euro. Hierfür erhält er vom Käufer einen Mehrwertsteuerbetrag von 84.000 Euro. Davon abziehen kann er nun den restlichen Vorsteuerbetrag von 51.000 Euro, so dass an das Finanzamt der Betrag von 33.000 Euro überwiesen wird.

Die Regelung hätte den Vorteil, dass Immobilienunternehmen anderen Unternehmen, die ebenfalls handeln, gleichgestellt würden.

Außerdem gäbe es weniger Anreize, Asset Deals durch share deals zu ersetzen, weil die Steuerbelastung in der Summe sinkt. Damit stiege die Steuerbasis, da mehr Fälle besteuert werden.

Die aktuelle Rechtslage, die share deals unter bestimmten Voraussetzungen steuerfrei lässt und Privilegien für spezielle Immobiliengeschäfte gewährt, ist korrekturbedürftig. Denn gewöhnliche private und gewerbliche Immobiliengeschäfte dürfen nicht länger steuerlich schlechter gestellt werden als einige wenige Fallgestaltungen, die vor allem dank ihrer Größe steuerliche Umgehungsmöglichkeiten nutzen können.

Die vom IW vorgeschlagene Regelung wäre nur bei Wirtschaftsimmobilien anzuwenden, weil es im Wohnungsmarkt immer wieder zu Transaktionen zwischen gewerblichen Investoren und privaten Haushalten kommt, die nicht vorsteuerberechtigt sind.

Auch bei Wirtschaftsimmobilien würde es allerdings Sonderfälle geben, etwa bei Krankenhäusern oder bei Banken, die keine umsatzsteuerpflichtigen Leistungen erbringen. Daher müsste es laut IW Köln ein Wahlrecht zwischen Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer geben.

Außerdem müsste die Verteilung der Steuereinnahmen im Finanzausgleich angepasst werden, weil die Grunderwerbsteuer allein den Ländern zusteht, die Mehrwertsteuer dagegen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt wird. Grundsätzlich aber böte der Übergang auf die Mehrwertsteuer bei Wirtschaftsimmobilien den Vorteil, dass eine konsistente Besteuerung implementiert werden könnte, die dem Fiskus Einnahmen im Zuge von Wertzuwachsen und Wertschöpfung ermöglicht.

Es würde sich empfehlen, für Wirtschaftsimmobilien eher einen geringen Satz zu wählen, auch um die Steuerbasis breit zu halten. In Großbritannien wird zwischen Wirtschaftsimmobilien mit Mieteinnahmen von mehr oder weniger als 5 Millionen Pfund unterschieden. Der Satz liegt dann bei 1 oder 2 Prozent. Orientiert man sich hieran, könnte ein pauschaler Satz von 2 Prozent geeignet sein.

Eine Absenkung des Grenzwertes für share deals, wie sie aktuell diskutiert wird, würde zwar die Steuerlast von Haushalten und Unternehmen angleichen, würde aber zu Diskriminierungen der Immobilienunternehmen gegenüber anderen Unternehmen führen und ökonomisch sinnvolle Transaktionen unterbinden.

Die Politik in Bund und Land sollte den Vorschlag des IW Köln eines Wahlrechts bei Wirtschaftsimmobilien zwischen Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer ernsthaft und wohlwollend prüfen. Unternehmen, die Immobilien kaufen, sollten möglichst so besteuert werden wie Haushalte. Allerdings sollen eben auch keine spezifischen Nachteile für Unternehmen der Immobilienwirtschaft entstehen.

4.3. Gesetzentwurf 2019 bzgl. sog. share-deals: Börsenklausel und Konzernklausel für börsennotierte Unternehmen und für Industrieparks nötig

Zurecht will die Politik die aktuelle Rechtslage, die sog. share deals unter bestimmten Voraussetzungen steuerfrei lässt, ändern, denn sie gewährt Privilegien für spezielle Immobilientransaktionen, was so nicht zu rechtfertigen ist. Gewöhnliche private und gewerbliche Immobiliengeschäfte dürfen nicht länger steuerlich schlechter gestellt werden als einige wenige Fallgestaltungen, die vor allem dank ihrer Größe steuerliche Umgehungsmöglichkeiten nutzen können.

Im Rahmen der Beratungen über das „Gesetz zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes“ (Entwurf Bundesregierung vom 29.07.2019) muss sichergestellt werden, dass gewöhnliche Rechtsformwechsel von Anteilseignern an Industrieunternehmen nicht eine Pflicht zur Zahlung der Grunderwerbsteuer auslösen, obwohl gar kein Immobiliengeschäft zugrunde liegt oder intendiert ist.

Das Ziel der Missbrauchsbekämpfung bei sog. Share-deals wird geteilt, aber der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist korrekturbedürftig: So soll laut Gesetzentwurf bereits der reine Anteilseignerwechsel bei Kapitalgesellschaften mit Immobilienvermögen zur Grunderwerbsteuer führen – und zwar unabhängig davon, zu welcher Branche das Unternehmen zählt. Einzige Voraussetzung soll sein, dass mindestens 90 Prozent der Anteile der Gesellschaft innerhalb einer Frist von zehn Jahren auf neue Eigentümer übergehen. Dies könnte z. B. bei Industriebetrieben mit eigenen Produktionsflächen oder Industrieparks dazu führen, dass der Verkauf von Gesellschaftsanteilen, z. B. durch Aktienhandel oder eine betriebswirtschaftliche Umstrukturierung eines Unternehmens, eine Grunderwerbsteuerschuld nach sich zieht. Eine solche Regelung würde viele Unternehmen – von börsennotierten Unternehmen über Industrieparks bis hin zu Familienbetrieben – erheblich belasten. Belastet würden so auch Pensionskassen, die eine große Bedeutung für die Altersvorsorge in Deutschland haben.

Bund und Länder müssen Regelungen nochmals überarbeiten, um nicht beabsichtigte Kollateralschäden zu verhindern. Dabei sollte u.a. berücksichtigt werden, ob

sich durch den Anteilseignerwechsel die Kontrolle über die Gesellschaft maßgeblich ändert. Umstrukturierungen in einer Unternehmensgruppe, z. B. durch Betriebsaufspaltungen, sollten von der Neuregelung nicht betroffen sein. Fehlsteuerungen könnten durch eine praxisgerechte Ausgestaltung der bestehenden Konzernklausel sowie EU-beihilferechtskonforme Ausnahmen, z. B. in Form einer Börsenklausel, begrenzt werden. Darüber hinaus sollten die zeitlichen Fristen so geregelt werden, dass sie für Unternehmen und Finanzverwaltung in der Praxis handhabbar sind.

Kritischster Punkt: Einführung eines neuen Tatbestands für Gesellschafterwechsel bei Kapitalgesellschaften in § 1 Abs. 2b GrEStG-E

Bei Gesamtbetrachtung der angedachten Maßnahmen gegen Share-Deal-Gestaltungen ist die Einführung eines neuen Tatbestands für Anteilseignerwechsel bei Kapitalgesellschaften in § 1 Abs. 2b GrEStG-E am problematischsten. Er erfasst, wie auch die Erweiterung der übrigen Ergänzungstatbestände in § 1 GrEStG, weit mehr als nur die als missbräuchlich angesehenen Immobilien-Share-Deals.

Regelung erfasst vor allem Transaktionen, die nichts mit Immobilien- share deals zu tun haben

Steuerauslösend soll sein, wenn mindestens 90 % der Kapitalgesellschaftsanteile innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren auf neue Gesellschafter übertragen werden. Ob ein einzelner Erwerber eine nennenswerte Beteiligung erlangt, wäre dabei irrelevant. Es soll ausreichen, wenn hinreichend viele Anteile an theoretisch beliebig viele Erwerber übergehen. Betroffen wäre damit auch der Handel mit Anteilen an börsennotierten Aktiengesellschaften oder anderen Publikumsgesellschaften mit einer großen Anzahl reiner Anlegergesellschaften. Die Kapitalgesellschaft braucht dabei noch nicht einmal eigenes Grundvermögen zu halten, wesentliche Änderungen auf Ebene der Anleger führen als mittelbare Änderungen sogar zur Steuerpflicht auf sämtlichen nachgelagerten Beteiligungsebenen, z. B. von Tochter- und Enkelgesellschaften mit Grundbesitz.

Die Neuregelungen werden mit der Notwendigkeit der „Eindämmung missbräuchlicher Steuergestaltungen“ begründet. Dass der Übergang von 90 % der Aktien einer Kapitalgesellschaft im Rahmen des Börsenhandels keinen Missbrauch darstellt, liegt auf der Hand. Missbrauchsvorschriften müssen verfassungsrechtlichen Ansprüchen genügen, wie bereits die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu § 8c KStG (BVerfG, Beschl. 29.03.2017, 2 BvL 6/11) gezeigt hat. Eine Missbrauchstypisierung lässt die geplante Regelung nicht erkennen. Weiterhin ist zu beachten, dass laut Gesetzentwurf steuerpflichtig nicht der Anleger, sondern die Kapitalgesellschaft sein soll, obgleich sie gar keinen Einfluss auf die Steuerentstehung hat.

Die Regelung geht daher weit über das eigentliche Ziel hinaus, Immobilien-Share-Deals steuerlich zu belasten.

Auch Unternehmen außerhalb der Immobilienwirtschaft sind betroffen. Wenn man share deal-Gestaltungen treffen will, muss der Tatbestand auf missbräuchliche Fallgestaltungen fokussiert werden. Dazu gehört zumindest, dass es darauf ankommen

muss, dass der Anteilserwerb überhaupt eine nennenswerte Kontrolle bzw. Einflussnahme auf die grundbesitzende Gesellschaft ermöglicht.

In der jetzt vorgesehenen Form würde die Regelung sowohl die Finanzverwaltung als auch die Steuerpflichtigen vor erhebliche Vollzugsprobleme stellen. Kapitalgesellschaften müssten Anzahl und Höhe der Gesellschafterwechsel überwachen und zwar laufend. Das ist in vielen Fällen sehr aufwändig bzw. nicht möglich.

Strukturelles Vollzugsdefizit bei börsengehandelten Gesellschaften

Bei börsennotierten Unternehmen ist es de facto unmöglich - abgesehen von der Anzahl der gehandelten Aktien - die erforderlichen detaillierten Daten über die beteiligten Veräußerer und Erwerber zu ermitteln. Dies gilt im Übrigen nicht nur für Inhaberk Aktien, bei denen Aktientransfers unterhalb der wertpapierhandelsrechtlichen Meldeschwellen möglich sind, ohne dass die Gesellschaft Veräußerer und Erwerber kennt. Auch für Namensaktien wäre eine Überwachung entsprechend der vorgesehenen Anforderungen häufig unmöglich. Hier sind zwar die inländischen Aktionäre grundsätzlich bekannt. Allerdings werden ausländische Aktionäre regelmäßig durch sog. Nominees repräsentiert, so dass die Erlangung der genauen Kenntnis der tatsächlichen Aktieninhaber nur durch Auskunftsverlangen gegenüber dem Nominee möglich ist und dies auch nur zu einem bestimmten Zeitpunkt. Ohne Kenntnis über Veräußerer und Erwerber der gehandelten Aktien lassen sich aus der schlichten Zahl der gehandelten Aktien innerhalb eines beliebigen Zeitraums aber keine sicheren Aussagen ableiten, ob tatsächlich ein Wechsel von mind. 90 % der Anteilseigner stattgefunden hat.

Zum Beispiel überschreitet das schlichte Handelsvolumen bei im DAX notierten Unternehmen regelmäßig bereits nach etwas über einem Jahr die Schwelle von 90 % des jeweiligen Gesamtkapitals. Rückschlüsse darauf, ob hiermit auch ein tatsächlicher Wechsel von mehr als 90 % der Anteilseigner verbunden ist, wären jedoch nicht sicher möglich. Dies wäre z. B. bei Vorhandensein eines Ankeraktionärs mit einer Beteiligung von 11 % nicht der Fall.

Es ist darauf hinzuweisen, dass derzeit bereits ein Vollzugsdefizit bei dem grundsätzlich vergleichbaren § 1 Abs. 2a GrEStG besteht. § 1 Abs. 2a GrEStG erfasst den unmittelbaren und mittelbaren Wechsel von 95 % des Gesellschafterbestands bei Personengesellschaften innerhalb von fünf Jahren. Es kommt in der Praxis vor, dass Finanzämter die Norm nicht anwenden können, weil weder Steuerpflichtige noch die Finanzverwaltung mit vertretbarem Aufwand in der Lage sind, Informationen zu Beteiligungswechseln zu beschaffen, die mehrere Ebenen oberhalb der immobilienbesitzenden Gesellschaft erfolgt sind. Diese Erfahrung sollte Anlass sein, diese Regelung in Frage zu stellen, anstatt sie als Mustervorlage für Kapitalgesellschaften heranzuziehen und darüber hinaus den bisherigen Fünfjahreszeitraum auf 10 Jahre zu verlängern. Die Übertragung von Anteilen an börsennotierten Aktiengesellschaften oder anderen Publikumsgesellschaften mit einer großen Anzahl reiner Anlegergesellschaften sollte daher nicht nur für § 1 Abs. 2b GrEStG-E außer Betracht bleiben, sondern – entsprechend der Rechtswirklichkeit aufgrund fehlender Erkenntnismöglichkeiten der Steuerpflichtigen – auch für § 1 Abs. 2a GrEStG.

Nur ein Teil der börsengehandelten Unternehmen verfügt über einen Ankeraktionär

Die Problematik des unkontrollierbaren Entstehens von Grunderwerbsteuer durch Börsenhandel könnte durch einen Ankeraktionär mit einer Beteiligung oberhalb von 10 % verhindert werden. In diesem Fall könnte der reguläre Handel der übrigen Anteile erfolgen, ohne dass die Gesellschaft Grunderwerbsteuerrisiken ausgesetzt ist. Der Höhe nach steht mit jedem Wechsel des Anlegerbestands von mindestens 90 % – welcher sogar mehrmals im Jahr eintreten kann – eine Belastung in Höhe von derzeit bis zu 6,5 % des Verkehrswerts aller Grundstücke im Raum, die von der Gesellschaft selbst und von ihren mindestens 90 %-igen Beteiligungen auf nachgelagerten Beteiligungsebenen gehalten werden.

Jedoch ist nur bei einem Teil der börsengehandelten Unternehmen ein solcher Ankeraktionär vorhanden. Stand Ende 2018 verfügten 18 von 30 DAX-Unternehmen nicht über einen Ankeraktionär. Von den 60 MDAX-Unternehmen waren 22 ohne Ankeraktionär (Quelle: Stellungnahme des Deutschen Aktieninstitut vom 5. Juni 2019 zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur weiteren steuerlichen Förderung der Elektromobilität und zur Änderung weiterer steuerlicher Vorschriften). Aber selbst wenn ein Ankeraktionär vorhanden wäre, könnte die Gesellschaft nicht verhindern, dass dieser allein durch Anteilsverkäufe ohne missbräuchliche Absicht Grunderwerbsteuer auslöst.

Strukturelles Vollzugsdefizit auch außerhalb des Börsenhandels

Weil auch mittelbare Anteilseignerwechsel schädlich sein sollen, müssten nicht nur Anteilseignerwechsel bei den direkt beteiligten Gesellschaftern, sondern auch bei allen Gesellschaftsebenen darüber überwacht werden. Dies führt in komplexen Strukturen zu einem enormen Aufwand. Weil vielfach keine Möglichkeit besteht, von einem mittelbar beteiligten Gesellschafter (etwa einem Fonds¹) Informationen über Anteilsübergänge zu erhalten, kann der Vollzug der Regelung insoweit praktisch unmöglich sein.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob auch Pensionskassen und andere Formen der Altersvorsorge von dieser Regelung betroffen sind. Da dies nicht intendiert sein kann, sollte dahingehend eine Klarstellung erfolgen.

Fazit:

Auf die Einführung von § 1 Abs. 2b GrEStG-E sollte verzichtet werden. Die Regelung ist nicht sachgerecht und in vielen Konstellationen nicht oder nicht mit vertretbarem Aufwand vollziehbar. Mit Blick auf die Intention des Gesetzes müssen die Neuregelungen so ausgestaltet sein, dass sie auf missbräuchliche Gestaltungen abzielen. Zumindest muss sichergestellt werden, dass der Börsenhandel und vergleichbare Konstellationen eines außerbörslichen Handels bei Publikumsgesellschaften nicht Grunderwerbsteuerrelevant sind. Dies könnte durch eine Ausnahmeregelung, die auch für Zwecke des § 1 Abs. 2a GrEStG gelten sollte, erreicht werden.