

Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer – Preisspirale beenden, Eigentumsbildung fördern, Steuerinzidenz sichern!

Wirtschaftsrat der CDU e.V.
Luisenstr. 44, 10117 Berlin
Telefon: 0 30 / 240 87 - 219
Telefax: 0 30 / 240 87 - 206
E-Mail: p.kowitz@wirtschaftsrat.de

www.wirtschaftsrat.de

Bundesfachkommission
Bau, Immobilien und Smart Cities

Vorsitzender
Michael Zahn
Bereichsleiter
Dr. Paul Kowitz

Einführung

Die Grunderwerbsteuer ist zu behandeln wie eine Sondersteuer auf den Immobilienkauf, die keine wirkliche Entsprechung als Verbrauchs- oder Umsatzsteuer findet. Weder bemisst sie sich an der Leistungsfähigkeit des Steuerzahlers bzw. der Finanzkraft des Erwerbers, sondern am Objektwert. Noch liegt eine fiskalische Äquivalenz vor, da der geleisteten Steuerzahlung keine unmittelbare staatliche Leistung gegenübersteht.

Die entscheidende ökonomische Begründung für die Erhebung der Grunderwerbsteuer ist demzufolge ein fiskalisches Interesse der Länder. Von 2014 bis 2017 hat sich das Steueraufkommen der Länder an dieser Steuerart um mehr als ein Viertel auf nunmehr 13,5 Mrd. Euro erhöht. Seit 2007 haben die Länder 26mal an der Preisschraube gedreht.

Dies ist nicht nur verheerend, weil die Baukosten für zusätzlich zu schaffenden Wohnraum dadurch erheblich steigen, sondern auch die Kaufnebenkosten für private Erwerber anwachsen. Nach Angaben des PESTEL-INSTITUTS Hannover ist die Eigentumsquote in Deutschland von 46 % in 2010 sogar auf 43 % in 2015 gesunken, obwohl Deutschland bis dato ohnehin schon die europaweit zweitniedrigste Quote hat. In kreisfreien Städten und Gemeinden liegt die Eigentumsquote gar nur bei 27 %. Die gestiegenen Grunderwerbsteuern machen den größten Teil der Kaufnebenkosten aus und können nicht fremdfinanziert werden, sodass zusätzlich die Bildung von Wohneigentum gerade für junge Familien und die breite Mittelschicht in Deutschland aufgrund des geringen Eigenkapitalstocks erschwert wird. Dabei ist weithin anerkannt, dass die eigenen vier Wände am besten vor Altersarmut schützen.

Statt die familien- und sozialpolitische Dimension des Wohnungsbaus und der Eigentumsförderung in den Blick zu nehmen, verengt sich die politische Debatte auf den Tatbestand der Besteuerung einer Anteilsübertragung von Unternehmen bzw. Gesellschaften, in denen Grundstücke und Immobilien eingebracht sind – die so genannten Share Deals. Obwohl der pauschale Verdacht, Immobilienunternehmen würden in den Share Deals ein Steuervermeidungsmodell sehen, nur bedingt zutrifft, wird einseitig ausgeblendet, dass es bei der Grunderwerbsteuer eine generelle Neujustierung braucht.

Auf Grundlage einer Studie des INSTITUTS DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (IW KÖLN)¹ macht der Wirtschaftsrat konkrete Vorschläge für eine Reform der Grunderwerbsteuer, die helfen sollen, Preistreibereien der Bundesländer zu beenden, die Eigentumsbildung zu unterstützen und Anreize zur Anwendung eines Share Deals zu senken, ohne sie für begründete Anwendungsfelder generell verbieten zu müssen.

¹ Hentze, Tobias & Voigtländer, Michael (2017) Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, IW Policy Paper 17/2017, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Kernforderungen des Wirtschaftsrates im Einzelnen

- Befreiung des Ankaufs eines Grundstücks zum Zwecke der Wohnbebauung von der Grunderwerbsteuer sowohl für privaten Endnutzer als auch für professionelle Entwickler;
- Einführung eines Stufentarifs, der sich am Wert der Immobilie bemisst und in jedem Falle einen Freibetrag für die Selbstnutzung einräumt;
- Share Deals nicht verteufeln;
- Einführung eines Zuschlags auf die Grunderwerbsteuer bei kurzer Halte-dauer, der vom Verkäufer zu tragen ist, um Spekulationen einzudämmen.

1. Steuerliche Befreiung des Neubaus einführen!

In der Legislaturperiode 2013-2017 sind die Wohnungsmieten durchschnittlich um 15 % und die Kaufpreise von Eigentumswohnungen um 30 % gestiegen. In den Big Seven-Städten sind Mietanstiege von 29,7 % in München bzw. 32,1 % in Berlin zwischen 2010 und 2015 nachweisbar, bei den Angebotspreisen für Eigentumswohnungen sind es gar 89,1 % in München bzw. 67,7 % in Berlin. Das zum Teil massive Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage zeigt, wie sehr die Politik den Wohnungsbau verschlafen hat. Es wird dringend zusätzlicher Wohnraum gebraucht, auch im mittleren und niedrigpreisigen Segment.

Von 2000 bis 2014 haben sich laut der ARGE-Kostentreiberstudie die Baukosten um 39 % erhöht, wobei in den Kostengruppen 100/200 vor allem die **Grunderwerbsteuer zu einer massiven Verteuerung der Baugrundstücke** beigetragen hat. Dabei wäre es so wichtig, für eine Entlastung zu sorgen.

Den **Neubau von der Grunderwerbsteuer auszunehmen**, wäre konsistent im Sinne des Steuerrechts, da die Grunderwerbsteuer ohnehin als Ersatzsteuer für die Mehrwertsteuer gedacht war. Stattdessen wird der Neubau durch eine Doppelbesteuerung staatlicherseits verteuert: Sowohl beim Erwerber des zu entwickelnden Grundstücks als auch bei dem privaten Käufer der Immobilie fällt die Grunderwerbsteuer an. Letztere beinhaltet in ihrer Bemessungsgrundlage, dem Kaufpreis, auch die seitens des Entwicklers getragenen mehrwertsteuerpflichtigen Bauleistungen.

2. Einführung eines Stufentarifs mit niedrigeren Steuersätzen!

Analog wie in Großbritannien eingeübt, sollte die **Grunderwerbsteuer wie eine Einkommenssteuer mit dem Wert der Immobilie steigen**. Im unteren Preisniveau sollte der Steuersatz bei 0 % liegen, um den Eigentumserwerb zu erleichtern. Der höchste **Steuersatz muss zwingend unterhalb der heutigen Steuersätze** liegen, um zum einen die bisher erlebte Preisspirale zu beenden und zum anderen eine Kostenreduzierung beim Wohnungsbau zu erreichen. Entscheidend ist beim Stufentarif nicht, wie viele Stufen der Gesetzgeber vorsehen möchte, sondern vielmehr dass Investitionen in den Neubau attraktiver werden, statt dass sich der Staat an der dringend benötigten Angebotsverbreiterung bereichert.

In diesem Zusammenhang spricht sich der Wirtschaftsrat für einen **Ausnahmetatbestand im Stufentarif bei der Transaktion von Wohnimmobilien-Portfolios** aus: In

diesem Fall möge sich der Steuersatz nicht am Wert des Portfolios ausrichten, sondern am Durchschnittspreis der Wohnungen innerhalb des Portfolios. Die zu entrichtende Steuer auf die Durchschnittswohnung wird multipliziert um die Gesamtzahl der Wohnungen im Portfolio. Für große Wohnungsgesellschaften besteht folglich ein Anreiz, künftig auf Share Deals zu verzichten. Der Share Deal als solcher sollte jedoch erhalten bleiben. Auch mit Blick auf die oben aufgeführten, geschätzten Steuerausfälle ergibt sich erheblicher finanzieller Spielraum bei der Ausgestaltung des Stufentarifs.

Würde dies so umgesetzt, entstünde mit Blick auf den Bau von Wohnungen durch den Stufentarif auch ein Anreiz für Investoren, zuvorderst in **bezahlbaren Wohnraum** zu investieren.

3. Share Deals nicht verteufeln!

In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass die Steuerbefreiung auf den Share Deal seinerzeit aus guten Gründen eingeführt worden sind, um konzernerneige Restrukturierungen und Fusionen, die zu einem regelrechten Markt dazugehören, unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglich zu halten. Wenn hingegen die Share Deals als vermeintliche Steuervermeidungsmodelle auf den Prüfstand kommen sollen, müssen schlicht die **Anreize zur Anwendung eines Share Deals gesenkt** werden, statt das Modell pauschal abzuschaffen. Denn Haftungsfragen und verminderte Abschreibungsmöglichkeiten der erworbenen Gesellschaft, sowie hohe Due-Diligence-Kosten machen den Share Deals für einen Investor eigentlich unattraktiv – es sei denn: Die Grunderwerbsteuer ist höher als die Nachteilskosten eines Share Deals.

Entgegen mancher Behauptungen, wonach der Share Deal im großen Stil als Steuervermeidungsmodell genutzt wird, legen die belegbaren Transaktionsdaten eine andere Auslegung nahe: Demnach haben Share Deals eine **hohe Relevanz für konzernerneige Restrukturierungen und Fusionen**, was für einen natürlichen, funktionierenden Markt unerlässlich ist. **Zum einen kann von einem flächendeckend angewendeten Steuervermeidungsmodell keine Rede sein.** Von den insgesamt 555 Transaktionen mit mehr als 800 Wohneinheiten im Zeitraum 1999 bis 2016 wurde dem IW Köln zufolge nur knapp jede fünfte Transaktion als Share Deals mit einer Beteiligungsquote von weniger als 95 Prozent vollzogen. Mehr als zwei von drei dieser Transaktionen wurden als Asset Deal umgesetzt, sodass zwangsläufig Grunderwerbsteuer anfiel und gezahlt wurde.

Zum anderen ist der vermeintliche Steuerausfall durch die Anwendung von Share Deals bislang reichlich überschätzt worden. Eine Analyse von VICTORIAPARTNERS im Auftrag des Wirtschaftsrates hat basierend auf den Volumina institutioneller Transaktionen der Jahre 2012 bis 2016 ergeben, dass beispielsweise für das Jahr 2016 Steuereinnahmeausfälle in einer Bandbreite von ca. 350 bis 1.050 Mio. Euro geschätzt werden können. Das macht weniger als 10 Prozent des Gesamtsteueraufkommens aus. Im Jahr 2012 liegt die Bandbreite sogar nur bei etwa 162 bis 499 Mio. Euro.

4. Zuschlag bei kurzer Haltefrist erheben!

Es gibt ein berechtigtes volkswirtschaftliches Interesse daran, spekulative Übertreibungen – etwa mit Blick auf die Anwendung von Shares Deals – weitgehend einzugrenzen und Anreize für nachhaltige, langfristige Investitionen zu setzen. Deshalb wird vorgeschlagen, einen **Zuschlag bei kurzer Haltefrist auf die Grunderwerbsteuer** einzuführen, wenn eine Wertschaffung im Rahmen der Haltedauer nicht nachgewiesen werden kann.

Bei Verkäufen mit einer Haltedauer von 2 Jahren oder weniger könnte eine zusätzliche Grunderwerbsteuer von 4 %, mit einer Haltedauer von 2 bis 5 Jahren eine Steuer von 2 % anfallen - zu tragen vom Verkäufer. Eine Privilegierung mittels RETT-Blocker („real estate transfer tax“-Blocker) wird für diesen Anwendungsfall gesetzlich ausgeschlossen.

Damit würde der Staat Anreize für längere Haltedauern setzen, was **Überhitzungen vorbeugt**, und gleichzeitig **signifikante Zusatzeinnahmen** entstehen. Die Zusatzsteuer dient der **Gegenfinanzierung von Einnahmeausfällen**, die bei der Einräumung von Freibeträgen automatisch entstehen. Sie kann nur zu einem geringen Teil auf den Käufer übergewälzt werden.

Die unter Ziffer 1 und 2 genannten Reformvorschläge haben grundsätzlich das Problem der Einnahmeausfälle für die Bundesländer. Die Mehreinnahmen aus dem Grunderwerbsteuerzuschlag bei kurzen Haltefristen könnten das Anliegen der Eigentumsbildung und die damit verbundene Minderung des Steuersubstrats ausgleichen.