

Endlich wirksame Regeln gegen Steuertricks und Geldwäsche im Immobilienmarkt

Antrag Nr. 14-20 / A 04414 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL
vom 31.08.2018, eingegangen am 31.08.2018

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13826

1 Anlage

Beschluss des Finanzausschusses vom 12.02.2019 (VB)
Öffentliche Sitzung

Inhaltsverzeichnis		Seite
I.	Vortrag des Referenten	2
1.	Anlass	2
2.	Aktuelle Gesetzeslage	3
2.1	Grunderwerbsteuer	3
2.2	Zentrales Immobilienregister und Bekämpfung der Geldwäsche	4
3.	Steuersparmodell „Share Deals“	4
3.1	Steuerersparnis durch Share Deals	5
3.2	Exkurs „Steuerblocker“	6
3.3	Geplante Änderung der Grunderwerbsteuerlichen Behandlung	6
4.	Bekämpfung der Geldwäsche durch ein Immobilienzentralregister	7
5.	Steuerpolitische Einflussnahme auf den Bundesgesetzgeber	8
6.	Mögliche Herangehensweise	8
II.	Antrag des Referenten	9
III.	Beschluss	9

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass

Mit Antrag Nr. 14-20 / A 04414 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 31.08.2018 „Endlich wirksame Regeln gegen Steuertricks und Geldwäsche im Immobilienmarkt“ wurde folgender Antrag gestellt:

Der Oberbürgermeister ergreift im Deutschen Städtetag die Initiative um das Steuerschlupfloch „Share Deals“ wirksam zu stopfen und durch ein zentrales Immobilienregister Transparenz bei Grundstücksgeschäften herzustellen.

Begründung:

Immobilien werden mehr und mehr zu Spekulationsobjekten und Derivaten der Finanzwirtschaft. Finanzinvestoren nutzen zunehmend „Share Deals“, um Grunderwerbsteuern zu sparen und kommunale Vorkaufsrechte zu umgehen. Dabei wechseln mit dem Verkauf von Firmenbeteiligungen auch Grundstücke den Besitzer ohne dass ein klassischer Grundstücksverkauf angezeigt wird. Ganz nebenbei wird damit auch Geldwäsche erleichtert. Da es kein offenes Immobilienregister gibt, ist selbst für Finanzbehörden nicht mehr nachvollziehbar, wem die Immobilien wirklich gehören. „Share Deals“ sind ein fester Bestandteil der Spekulation mit Immobilien geworden. Ganze Entwicklungsgebiete in München (z.B. Campus Süd) werden steuerfrei hin und hergeschoben. Der Bau von Wohnungen verzögert sich dabei erheblich. Selbst Immobilien, die die Stadt in Erbpacht vergeben hat, beispielsweise die Schrammshausen, wurden mittels „Share Deals“ weiterverkauft.

Da die Landeshauptstadt München gemäß Art. 8 BayFAG mit einem Anteil von 8/21 am örtlichen Aufkommen der Grunderwerbsteuer beteiligt ist, entsteht der LH München durch dieses Schlupfloch jährlich ein Schaden in zweistelliger Millionenhöhe.

Obwohl das Problem bekannt ist, schaffen es die Länderfinanzminister auch nach zweijährigen Verhandlungen nicht, das Steuerschlupfloch wirksam zu stopfen, sondern einigten sich nur auf therapeutisch wirksame Eingriffe.

Bisher war selbst bei einem Erwerb von 94,9 % der Anteile einer Firma (und damit der Grundstücke in deren Besitz) keine Grunderwerbsteuer fällig und es gab eine Frist von 5 Jahren bis die alleinige Verfügungsgewalt – das heißt der Kauf der restlichen 5,1 % - zulässig war. Der maximale Anteil wurde leicht auf 89,9 % gesenkt und die Wartezeit auf 10 Jahre verdoppelt.

Das ist reine Symbolpolitik und ähnelt dem Versuch einen Waldbrand mit einer Wasserpistole löschen zu wollen.

2. Aktuelle Gesetzeslage

2.1 Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer und knüpft regelmäßig an Vorgänge des Rechtsverkehrs über ein inländisches Grundstück an. Voraussetzungen für die Grunderwerbsteuerbarkeit sind eine inländische Immobilie, ein Erwerbsvorgang (z.B. Kaufvertrag über ein Grundstück) und ein (zumindest fiktiver) Wechsel des Rechtsträgers. Die Gesetzgebungskompetenz (konkurrierende Gesetzgebung) liegt gemäß Art. 105 Abs. 2 Grundgesetz (GG) beim Bund. Sowohl die Verwaltungskompetenz (Art. 108 Abs. 2 GG) als auch die Ertragskompetenz (Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG) liegt bei den jeweiligen Bundesländern.

Die Grunderwerbsteuer bemisst sich nach dem Wert der Gegenleistung. Zur Gegenleistung rechnet dabei alles, was der Erwerber aufwendet, um das Grundstück zu erwerben (Gegenleistung ist in der Regel der Kaufpreis des Grundstücks bzw. beim Erwerb eines Erbbaurechts die Verpflichtung zur Zahlung des Erbbauzinses an den jeweiligen Grundstückseigentümer).

Seit dem 01.09.2006 dürfen die Bundesländer den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbst festlegen (Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG). Die Höhe des Grunderwerbsteuersatzes beträgt in Bayern aktuell 3,5 %. Der Steuersatz variiert jedoch von Bundesland zu Bundesland. Der höchste Steuersatz beträgt 6,5 % und gilt in den Bundesländern Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Saarland und Thüringen.

Das örtliche Aufkommen der Grunderwerbsteuer in München fließt dem Land Bayern zu. Das Land Bayern hat in Art 8 BayFAG wiederum festgelegt, dass im Rahmen des Grunderwerbsteuerverbundes den Gemeinden und Landkreisen acht einundzwanzigstel des Aufkommens an der Grunderwerbsteuer zur Verfügung gestellt werden. Der Stadt München fließt nach Maßgabe des örtlichen Aufkommens der volle Kommunalanteil zu. In den Jahren 2017 und 2018 wurden aus dem Grundwerbsteuerverbund jeweils Einnahmen in einer Größenordnung von rd. 200 Mio. € erzielt.

2.2 Zentrales Immobilienregister und Bekämpfung der Geldwäsche

Sowohl die Bekämpfung der Geldwäsche, als auch das Anlegen eines zentralen Immobilienregisters fallen in den Gesetzgebungszuständigkeitsbereich des Bundes.

In Deutschland gibt es bisher kein zentrales Immobilienregister. Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte, die bestehenden Eigentumsverhältnisse und die damit verbundenen Belastungen werden jedoch im Grundbuch verzeichnet. Das Grundbuch ist ein öffentliches Register. In rechtlicher Hinsicht weist § 1 Abs. 1 der Grundbuchordnung

(GBO) den Amtsgerichten (den Grundbuchämtern) die Aufgabe der Grundbuchführung zu.

Seit dem 01.10.2017 gibt es in Deutschland ein gesetzlich vorgeschriebenes Transparenzregister.¹ Danach sind Kapitalgesellschaften, Personengesellschaften und Stiftungen, die auf dem Finanzmarkt agieren, verpflichtet, ihre wirtschaftlich Beteiligten im Transparenzregister zu melden. Ziel dieses Registers ist, Unternehmensgeflechte besser nachvollziehen und Geldwäsche aufdecken zu können.

In technischer Hinsicht besteht aktuell keine Verbindung zwischen dem Grundbuch und dem Transparenzregister.

3. Steuersparmodell „Share Deals“

Der Grunderwerbsteuer unterliegen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) regelmäßig nur solche Erwerbsvorgänge, die sich auf inländische Grundstücke beziehen. Die einzelnen Grunderwerbsteuerpflichtigen Erwerbsvorgänge ergeben sich aus dem § 1 GrEStG. In der Regel dürfte dies ein notarieller Kaufvertrag sein, in dem sich der Verkäufer verpflichtet ein Grundstück zu übereignen und der Käufer sich andererseits verpflichtet das Grundstück abzunehmen und den Kaufpreis zu bezahlen (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG). Bei dieser Form des Erwerbs eines Grundstücks besteht erst gar nicht die Chance Grundstücke ohne Anfall von Grunderwerbsteuer zu erwerben.

Darüber hinaus unterliegen der Grunderwerbsteuer aber auch Rechtsgeschäfte, die nicht unmittelbar auf die Übertragung von Grundstücken gerichtet sind, sondern auf die Übertragung von Anteilen an grundbesitzenden Personen- oder Kapitalgesellschaften (§ 1 Abs. 2 a, Abs. 3, Abs. 3a GrEStG). Die Übernahme derartiger Unternehmen kann über einen Share Deal oder einen Asset Deal erfolgen. Ein Asset Deal ist eine Unterart des Unternehmenskaufs, bei dem die Wirtschaftsgüter des Unternehmens (engl. Assets), wie z.B. Grundstücke und Gebäude einzeln an den Erwerber übertragen werden. Eine Vermeidung der Grunderwerbsteuer ist bei Übertragung von Grundstücken im Rahmen eines Asset Deals regelmäßig nicht möglich.

Bei einem Share Deal hingegen werden nicht einzelne Wirtschaftsgüter des Unternehmens übertragen, sondern der Investor erwirbt vom Verkäufer die Anteile an einer zum Verkauf stehenden Gesellschaft. Der Erwerber wird bei einem Share Deal Anteilseigner und erhält die mit der Beteiligung verbundenen Rechte und Pflichten.

Ein Share Deal ist damit ein Kauf- und Übertragungsvertrag von gesellschaftsrechtlichen Beteiligungen (z.B. an einer Kapitalgesellschaft oder Aktiengesellschaft). Nach gegenwärtiger Gesetzeslage wird im Fall eines Share Deals Grunderwerbsteuer nur ausgelöst, wenn

¹ Vgl. § 22 Geldwäschegesetz (GwG).

- ein Gesellschafterwechsel bei einer grundbesitzenden Personengesellschaft in Höhe von mindestens 95 % innerhalb von 5 Jahren stattfindet (§ 1 Abs. 2a GrEStG); oder
- mindestens 95 % der Gesellschaftsanteile an einer grundbesitzenden Personengesellschaft oder Kapitalgesellschaft in einer Hand vereinigt werden (§ 1 Abs. 3 GrEStG); oder
- mindestens 95 % der wirtschaftlichen Beteiligung an einer Personengesellschaft oder Kapitalgesellschaft übertragen wird (§ 1 Abs. 3a GrEStG).

3.1 Steuerersparnis durch Share Deals

Bei einem Share Deal erwirbt der Investor statt eines Grundstücks Anteile eines grundbesitzenden Unternehmens. In grunderwerbsteuerlicher Hinsicht fällt im Rahmen eines derartigen Anteilskaufs solange die o.g. Beteiligungsquoten nicht überschritten werden, keine Grunderwerbsteuer an. Aus der Sicht der Grunderwerbsteuer ist diese Vorgehensweise insoweit „legal“, als sich die Grunderwerbsteuer als Verkehrsteuer nicht auf die Übertragung von Anteilen bezieht, sondern ausschließlich auf den Erwerb von Grundbesitz. Hervorzuheben ist jedoch, dass dieses Steuersparmodell für den privaten Hauskauf sowie direkte Erwerbe von Grundstücken auch aus Unternehmen heraus (sog. Asset Deals) nicht zur Verfügung steht. Ab wann sich ein Share Deal rechnet, lässt sich nur schwer einschätzen. Insbesondere kommen bei einem Share Deal in der Folgezeit Kosten für die Prüfung und Beratung plus weitere jährliche Ausgaben, z.B. für den Jahresabschluss der Gesellschaft, hinzu. Insoweit dürfte diese Steuergestaltung erst ab einem zweistelligen Millionenbetrag als Kaufpreis in Betracht kommen.

Die Funktionsweise für der Steuergestaltung „Share Deals“ knüpft letztlich an die unter Tz. 3 genannten Beteiligungsquoten an und erfordert zum Beispiel, dass bei einem solchen Geschäft maximal 94,9 % der Anteile einer grundbesitzenden Kapitalgesellschaft von einem Investor erworben werden und 5,1 % entweder beim Verkäufer verbleiben oder an eine andere Person bzw. Unternehmung übergehen.

Share Deals finden überall in Deutschland statt. Wie hoch der Steuerausfall durch Share Deals tatsächlich ist, lässt sich jedoch nicht berechnen. Generell wird jedoch von einem hohen dreistelligen Millionenbetrag ausgegangen.

3.2 Exkurs „Steuerblocker“

Für Zwecke der Vermeidung von Grunderwerbsteuer wurden in der Branche zum Teil spezielle RETT-Blocker – Strukturen entwickelt (**Real Estate Transfer Tax Blocker**). Der Gesetzgeber hat diesbezüglich bereits 2013 das Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) verschärft, indem § 1 Abs. 3a GrEStG eingeführt wurde. Mit Einführung die-

ser Vorschrift wird auf die unmittelbare oder/ und mittelbare Beteiligung am Kapital oder am Vermögen einer Gesellschaft abgestellt. Die unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen eines Rechtsträgers an der grundbesitzenden Gesellschaft werden für die Ermittlung der maßgeblichen wirtschaftlichen Beteiligung zusammengerechnet. Hat ein Rechtsträger insgesamt eine wirtschaftliche Beteiligung von mindestens 95 %, so wird gemäß § 1 Abs. 3a GrEStG Grunderwerbsteuer fällig.

Als Fazit ist aber auch festzuhalten, dass trotz der Einführung des Tatbestandes der „wirtschaftlichen Anteilsvereinigung“ (§ 1 Abs. 3 a GrEStG) und dem damit verbundenen „Aus“ für die klassischen RETT-Blocker-Strukturen, bei denen über Zwischengesellschaften des Investors mehr als 5 % der Gesellschaftsanteile gehalten wurden, bei Geschäften mit Immobilien oder grundbesitzenden Gesellschaften nach wie vor Gestaltungen möglich sind, um den Anfall von Grunderwerbsteuer zu vermeiden oder wenigstens zu reduzieren. In der aktuellen Praxis bedarf es letztlich zumindest eines weiteren Inhabers von Anteilen.

3.3 Geplante Änderung der Grunderwerbsteuerlichen Behandlung

In 2016 wurde eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe für Erarbeitung gesetzlicher Änderungsvorschläge zur Vermeidung von Steuervermeidungsmodellen durch Share Deals errichtet. Am 21.06.2018 haben sich die Finanzminister der Länder auf Vorschläge zu neuen Regeln zur Grunderwerbsteuer hinsichtlich Share Deals verständigt.² Die Vorschläge umfassen eine Absenkung der Erwerbsgrenzen, eine Verlängerung der Haltedauer und eine Angleichung der Regelung für Beteiligungen an Kapitalgesellschaften an die für Personengesellschaften geltenden Regeln. Konkret haben sich die Finanzminister der Länder auf folgende Maßnahmen verständigt:

- Absenkung der relevanten Beteiligungshöhe von mindestens 95 % auf mindestens 90 %;
- Verlängerung der Haltefristen von 5 auf 10 Jahre;
- Schaffung eines neuen Ergänzungstatbestandes für Kapitalgesellschaften.

Bisher wurden Gesellschafterwechsel an grundbesitzenden Personengesellschaften in Höhe von mindestens 95 % innerhalb von 5 Jahren der Grunderwerbsteuer unterworfen. Diese Regelung soll nach Willen der Finanzminister der Länder auf Anteilseignerwechsel an grundbesitzenden Kapitalgesellschaften ausgedehnt werden.

Die Finanzministerkonferenz hat den Bundesminister für Finanzen gebeten, die Änderungen in ein Gesetzgebungsverfahren einzubringen. Bis dato (Stand: 04.01.2019) liegt jedoch noch kein entsprechender Gesetzesentwurf vor.

² Vgl. Ministerium für Finanzen Baden Württemberg, Pressemitteilung vom 21.06.2018, online verfügbar: <https://fm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/finanzministerkonferenz-beschliesst-regelungen-zur-eindaemmung-von-share-deals/> und Finanzministerium Schleswig Holstein, Medieninformation vom 21.06.2018, online verfügbar: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Landesregierung/VI/Presse/PI/2018/180621_shareDeals.html.

4. Bekämpfung der Geldwäsche durch ein Immobilienzentralregister

Anfällig für Geldwäsche, d.h. den Transfer von Geldern, die Gegenstand einer Anschuldigung oder Strafanzeige ist, sind regelmäßig Geschäfte, die sehr bargeldintensiv sind. Inwiefern dies für Immobiliengeschäfte zutrifft, kann von hier nicht beurteilt werden.

In Deutschland gibt es bisher kein zentrales Immobilienregister. Zwar wird der Eigentümer eines Grundstückes im Grundbuch hinterlegt, allerdings kann dies auch eine Briefkastenfirma mit Sitz in einem Niedrigsteuerland sein. Wer letztendlich der „wahre“ Eigentümer einer in Deutschland belegenen Immobilie ist, und woher das für die Finanzierung der Immobilie notwendige Kapital stammt, kann daher nicht immer nachvollzogen werden. Mit Hilfe des Grundbuchs können zudem keine Unternehmensgeflechte nachvollzogen und auch keine Geldwäsche aufgedeckt werden.

In technischer Hinsicht könnte die Einführung eines zentralen Immobilienregisters in Deutschland auch dadurch erschwert werden, dass zwar mittlerweile in jedem Bundesland grundsätzlich die Möglichkeit besteht, elektronisch auf das Grundbuch zuzugreifen,³ die elektronischen Grundbücher jedoch mit zwei verschiedenen Softwaresystemen bearbeitet werden,⁴ und untereinander nicht verknüpft sind.

In rechtlicher Hinsicht weist § 1 Abs. 1 der Grundbuchordnung (GBO) den Amtsgerichten (den Grundbuchämtern) die Aufgabe der Grundbuchführung zu. Das dürfte der Einführung eines zentralen Immobilienregisters in Deutschland bzw. der Einrichtung einer zentralen Abrufmöglichkeit zwar nicht per se entgegenstehen, jedoch ist die sachliche Zuständigkeit für die Führung der Grundbücher damit nach geltendem Recht gerade nicht dem Bund, einer Behörde des Bundes oder einer ähnlichen Stelle zugewiesen.⁵

5. Steuerpolitische Einflussnahme auf den Bundesgesetzgeber

Sowohl die Grunderwerbsteuer als auch die Schaffung eines Immobilienzentralregisters fällt nicht in die originäre Zuständigkeit der Kommunen, schon daher sind die Möglichkeiten zur Einflussnahme auf diesem Gebiet beschränkt. Der Deutsche Städtetag ist ein Zusammenschluss von kreisfreien und kreisangehörigen Städten in Deutschland. Er vertritt aktiv die kommunale Selbstverwaltung. Die Vertretung der kommunalen Interessen findet in beratender Form statt. Obwohl der Deutsche Städtetag keine Gesetzgebungsinitiative hat, kann er dennoch Einfluss auf die Gesetzge-

3 Siehe Justizportal des Bundes und der Länder zur Internet-Grundbucheinsicht, online verfügbar: <http://www.-grundbuch-portal.de/stufe1-th.htm> (Stand: 27.12.2018).

4 Internetportal des Bayerischen Staatsministeriums der Justiz (Bayerisches Justizministerium) zur Entwicklung eines bundeseinheitlichen Datenbankgrundbuchs, online verfügbar: <http://www.grundbuch.eu/einfuehrung/> (Stand: 27.12.2018).

5 Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, „Sachstand. Das zentrale Immobilienregister im Vereinigten Königreich – Einzelfragen“, WD 7 – 3000 184/18, 14.08.2018, Seite 5, online verfügbar: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tAj2MH03a4J:https://www.bundestag.de/blob/569788/d7baaf753991a4bf3401ec8f89d08d52/wd-7-184-18-pdf-data.pdf+&cd=2&hl=de&ct=clnk&gl=de> (Stand: 27.12.2018).

bung nehmen, z.B. durch entsprechende Stellungnahmen, Gespräche mit Parlament und Regierung sowie durch Öffentlichkeitsarbeit. Dem Grunde nach bleibt die Einflussnahme durch den Deutschen Städtetag prinzipiell auf Gemeindesteuern bzw. gemeinschaftliche Steuern sowie originär kommunale Themen begrenzt.

6. Mögliche Herangehensweise

Soll der Weg über den Deutschen Städtetag genommen werden, so müsste der Oberbürgermeister ggf. das steuerpolitische Anliegen über die jeweiligen Gremien des Deutschen Städtetages einspeisen und im Präsidium des Deutschen Städtetages einen Beschluss herbeiführen. In diesem Beschluss könnte der Deutsche Städtetag an die Bundesregierung, an den Bundestag und den Bundesrat appellieren, hinsichtlich der Grunderwerbsteuer und des zentralen Immobilienregisters tätig zu werden. Zu beachten ist allerdings, dass in dieser Hinsicht eine direkte Einflussnahme auf ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren durch den Deutschen Städtetag nicht möglich ist.

Ohne den Weg über den Deutschen Städtetag zu gehen, könnte der Oberbürgermeister an die Bundeskanzlerin bzw. die zuständigen Minister auf Bundes- und Landesebene in Schriftform herantreten.

Das Kommunalreferat hat einen Abdruck dieser Vorlage erhalten.

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Der Korreferent der Stadtkämmerei, Herr Prof. Dr. Hans Theiss, und der Verwaltungsbeirat der Hauptabteilung I, Herr Stadtrat Horst Lischka, haben einen Abdruck der Beschlussvorlage erhalten.

II. Antrag des Referenten

1. Der Oberbürgermeister wird gebeten, im Deutschen Städtetag die Initiative zu ergreifen, um das Steuerschlupfloch „Share Deals“ wirksam zu stopfen und durch ein zentrales Immobilienregister Transparenz bei Grundstücksgeschäften herzustellen.
2. Der Antrag Nr. 14-20 / A 04414 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 31.08.2018 ist damit geschäftsordnungsgemäß erledigt.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss

nach Antrag.

Die endgültige Beschlussfassung über den Beratungsgegenstand obliegt der Vollversammlung des Stadtrates.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der / Die Vorsitzende

Der Referent

Ober-/Bürgermeister/in
ea. Stadtrat / ea. Stadträtin

Christoph Frey
Stadtkämmerer

IV. Abdruck von I. mit III.
über die Stadtratsprotokolle

an das Direktorium - Dokumentationsstelle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei HA I/4 - Steuern

z. K.

V. Wv. Stadtkämmerei HA I/4 - Steuern

1. Die Übereinstimmung vorstehenden Abdrucks mit der beglaubigten Zweitschrift wird bestätigt.

2. An das Kommunalreferat

z. K.

Am.....

Im Auftrag