

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 19.03.2019 (VB)
Öffentliche Sitzung

| Inhaltsverzeichnis | | Seite |
|---------------------------|-------------------------------------------------------|--------------|
| I. | Vortrag des Referenten | 2 |
| 1. | Anlass | 2 |
| 2. | Grunderwerbsteuer: Absenkung des Schwellenwerts | 3 |
| 2.1 | Aktueller Schwellenwert in Höhe 95 % | 3 |
| 2.2 | Herabsetzung der maßgeblichen Beteiligungsgrenze | 3 |
| 3. | Beitrag des Kommunalreferates | 5 |
| 4. | Beitrag des Referates für Stadtplanung und Bauordnung | 5 |
| 5. | Mögliche Herangehensweise | 6 |
| II. | Antrag des Referenten | 7 |
| III. | Beschluss | 8 |

I. Vortrag des Referenten

1. Anlass

Die Fraktion DIE GRÜNEN/RL haben folgenden Antrag vom 31.08.2018 (Antrag Nr. 14-20 / A 04414) 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.

Die Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13826 wurde am 12.02.2019 in der 58. Sitzung des Finanzausschusses vom 12.02.2019 als Tagesordnungspunkt 1 eingebracht. In dieser Sitzung wurde der folgende Änderungsantrag der Fraktion DIE GRÜNEN/RL eingereicht:

1. Der Oberbürgermeister wird gebeten, im Deutschen Städtetag die Initiative zu ergreifen, um das Steuerschlupfloch „Share Deals“ wirksam durch die folgenden Punkte zu stopfen:
 - Absenkung des Schwellenwerts von 95% auf 51% und Schaffung von Transparenz bei Grundstücksgeschäften durch ein zentrales Immobilienregister;
 - Schaffung einer rechtssicheren Feststellung eines Umgehungsgeschäfts durch Share Deals für Kommunen;
 - Einführung einer gesonderten Bestimmung in das BauGB nach der das gemeindliche Vorkaufsrecht auch bei Share Deals ausgeübt werden kann.
2. Dem Stadtrat wird vom Ergebnis berichtet. Bis dahin bleibt der Antrag Nr. 14-20 / A 04414 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 31.08.2018 aufgegriffen.
3. Wie Antrag des Referenten.

Aufgrund einer qualifizierten Vertagung des Tagesordnungspunktes 1 wurde der Beschluss in die heutige Sitzung des Finanzausschusses vertagt. Die bereits verteilte Beschlussvorlage wird erneut eingebracht. Aus diesem Grund erfolgen im Hinblick auf den von der Fraktion DIE GRÜNEN/RL eingereichten Änderungsantrag lediglich noch ergänzende Ausführungen. Auf die ursprüngliche Sitzungsvorlage für den Finanzausschuss am 12.02.2019 wird verwiesen.

2. Grunderwerbsteuer: Absenkung des Schwellenwerts

2.1 Aktueller Schwellenwert in Höhe 95 %

Der Grunderwerbsteuer unterliegen nach § 1 Abs. 1 S. 1 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) regelmäßig nur solche Erwerbsvorgänge, die sich auf inländische Grundstücke beziehen. Allerdings können auch Rechtsgeschäfte, die nicht unmittelbar auf die Übertragung von Grundstücken gerichtet sind, sondern auf die Übertragung von Anteilen an grundbesitzenden Personen- oder Kapitalgesellschaften, Grunderwerbsteuer auslösen (§ 1 Abs. 2a, Abs. 3, Abs. 3a GrEStG). Die maßgebliche Beteiligungsgrenze für Zwecke der Grunderwerbsteuer liegt derzeit bei 95 %. Allerdings sehen die Gesetzesvorschläge, die bei der Finanzministerkonferenz am 29.11.2018 beschlossen wurden, u.a. vor, dass die relevante Beteiligungsgrenze auf 90 % herabgesetzt werden soll, um gezielt gegen Share Deals im Immobilienmarkt vorzugehen.¹ Zuvor war bereits über niedrigere Schwellenwerte diskutiert worden.

2.2 Herabsetzung der maßgeblichen Beteiligungsgrenze

Die geplante Reform der Grunderwerbsteuer, insbesondere die Absenkung des Schwellenwert, stößt in Fachkreisen auf geteilte Reaktionen. Dies zeigte sich z.B. beim Fachgespräch mit Experten im Ausschuss des Deutschen Bundestages für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen am 13.02.2019.²

Es wird u.a. befürchtet, dass die Grunderwerbsteuerreform negative Auswirkungen auf börsennotierte Unternehmen mit Grundbesitz haben könnte, wenn der Schwellenwert zu weit abgesenkt wird, da sich bei solchen Unternehmen die Struktur der Anteilseigner immer wieder verändere und somit in regelmäßigen Abständen Grunderwerbsteuer ausgelöst werden könnte.³ Zusätzlich zur steuerlichen Belastung sei die Absenkung mit einem erheblichen administrativen Aufwand für die betroffenen Gesellschaften verbunden, da die Anzahl und Höhe der Gesellschafterwechsel ständig überwacht werden müssten, was bei börsengehandelten Anteilen gänzlich unmöglich sei.⁴ Laut Norbert Kuhn vom Deutschen Aktieninstitut sei es hier zielführender, auf den Zweck einer Anteilsübertragung abzustellen. Oftmals bestünde dieser eher in dem Erzielen langfristiger Erträge aus Dividenden und Kurssteigerungen als in der

¹ Vgl. Pressemitteilung des Hessischen Finanzministeriums vom 29.11.2018, online abrufbar: <https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/laenderfinanzminister-beschliessen-gesetzesvorschlaege-gegen-share-deals-bei-der-grunderwerbsteuer> (letzter Abruf: 21.02.2019).

² Vgl. Heute im Bundestag (hib), Share-Deals-Änderungen umstritten, 160/2019, 13.02.2019, online abrufbar: <https://www.bundestag.de/hib?url=L3ByZXNzZS9oaWVlLS81OTMwNjY=&mod=mod454590> (letzter Abruf: 25.02.2019).

³ Heute im Bundestag (hib), Share-Deals-Änderungen umstritten, 160/2019, 13.02.2019, online abrufbar: <https://www.bundestag.de/hib?url=L3ByZXNzZS9oaWVlLS81OTMwNjY=&mod=mod454590> (letzter Abruf: 25.02.2019).

⁴ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI), Keine Ausweitung der Grunderwerbsteuer auf Anteilsverkäufe von Kapitalgesellschaften, 06.02.2019, online abrufbar: <https://bdi.eu/artikel/news/keine-ausweitung-der-grunderwerbsteuer-auf-anteilsverkaeufe-von-kapitalgesellschaften/+&cd=1&hl=de&ct=clnk&gl=de> (letzter Abruf: 25.02.2019);

Umgehung von Grunderwerbsteuer.⁵ Nicht jede Anteilsveräußerung sei mit einer missbräuchlichen Umgehung gleichzusetzen.

Des Weiteren könnte ein zu niedriger Schwellenwert verfassungsrechtliche Bedenken mit sich ziehen. Die Ersatztatbestände der §§ 1 Abs. 2a, 3 und 3a GrEStG erfassen fingierte Grundstückserwerbe, indem sie an den Übergang bzw. den Erwerb oder das Innehaben von Anteilen anknüpfen.⁶ Gegenstand der Besteuerung ist allerdings das Grundstück, nicht der Anteilserwerb als solcher. Auch wenn nicht 100 % der Anteile an einem Unternehmen übertragen werden, gilt dennoch das gesamte Grundstück als Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Höhe der Grunderwerbsteuer. Die Frage stellt sich unweigerlich, was in diesem Zusammenhang ein zu niedriger Schwellenwert ist.

Die höchstrichterliche Rechtsprechung geht bisher davon aus, dass *„demjenigen, der mindestens 95 % der Anteile an einer grundbesitzenden Gesellschaft in seiner Hand vereinigt, eine dem zivilrechtlichen Eigentum an einem Grundstück vergleichbare Rechtszuständigkeit an dem Gesellschaftsgrundstück zuwächst.“*⁷ Somit sei es gerechtfertigt, 100 % des Grundbesitzes zu besteuern, auch wenn lediglich ein gewisser Prozentsatz der Anteile an einem grundbesitzenden Unternehmen übertragen werden. Zudem habe der Anteilserwerber mit dem Erreichen der Quote von 95 % *„in Grunderwerbsteuerrechtlich erheblicher Weise“* die rechtliche Möglichkeit, seinen Willen bei der grundbesitzenden Gesellschaft durchzusetzen.⁸ Unter Berücksichtigung der wirtschaftlich und gesellschaftsrechtlich zu vernachlässigenden „Zwergenanteile“ in Höhe von 10 % sei eine Absenkung des Schwellenwertes auf 90 % verfassungsrechtlich ebenfalls hinnehmbar.⁹ Auch eine Herabsetzung der Beteiligungsgrenze auf 75 % würde wohl dann einer verfassungsrechtlichen Überprüfung standhalten, wenn die Zielsetzung der Missbrauchsbekämpfung gegen steuerliche Gestaltungsmodelle hervorgehoben würde.¹⁰ Eine Absenkung der Grenze auf 50 % der Anteile wird in der herrschenden Literatur allerdings als verfassungsrechtlich äußerst problematisch angesehen.¹¹ Letztlich lässt sich eine verlässliche Aussage über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit bestimmter Prozentgrenzen zu diesem Zeitpunkt jedoch kaum treffen, da es in dieser Hinsicht noch keinerlei Rechtsprechung gibt.

Aufgrund der dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken übernimmt die Stadtkämmerei den Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN/RL nur insoweit, als eine Absenkung der möglichen Beteiligungsgrenze auf nur max. 75 % zum Ziel genommen wird.

5 Heute im Bundestag (hib), Share-Deals-Änderungen umstritten, 160/2019, 13.02.2019, online abrufbar: <https://www.bundestag.de/hib#uri=L3ByZXNzZS9oaWVLS81OTMwNjY=&mod=mod454590> (letzter Abruf: 25.02.2019).

6 K.-D. Drüen, Verfassungsfragen bei der Reform der Grunderwerbsteuer -Teil 1, Ubg 11/2018, S. 610 (605).

7 BFH, Urteil vom 12.02.2014 – II R 46/12, BStBl II 2014, 536, Rz. 14 m.w.N.

8 BFH, Urteil vom 25.08.2010 – II R 65/08, BStBl II 2011, 225, Rz. 15.

9 K.-D. Drüen, Verfassungsfragen bei der Reform der Grunderwerbsteuer -Teil 1, Ubg 11/2018, S. 611f. (605).

10 Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Absenkung der Erwerbsgrenzen von Kapitalgesellschaften im Grundgesetz? WD 4 – 3000 – 108/16, PE 6 – 3000 – 122/16, S. 11.

11 K.-D. Drüen, Verfassungsfragen bei der Reform der Grunderwerbsteuer -Teil 1, Ubg 11/2018, S. 620 (605); Weilbach, GrESt, § 1, Rz. 87 (Juni 2018).

3. Beitrag des Kommunalreferates

Zum Thema „Einführung einer gesonderten Bestimmung in das BauGB, nach der das gemeindliche Vorkaufsrecht auch bei Share Deals ausgeübt werden kann“ hat das Kommunalreferat (RV-G) folgenden Textbeitrag geliefert:

„Gemäß §§ 24 und 25 Baugesetzbuch (BauGB) steht der Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen ein Vorkaufsrecht zu. Voraussetzung für die Ausübung eines solchen Vorkaufsrechts ist u.a. das Vorliegen eines wirksamen Kaufvertrages über ein Grundstück. Bei einem Share Deal wird allerdings kein Grundstück veräußert, sondern Anteile an einem grundbesitzenden Unternehmen. Folglich löst ein Share Deal grundsätzlich keinen Vorkaufsfall aus. Es besteht die Möglichkeit, dass das gemeindliche Vorkaufsrecht vor diesem Hintergrund weitestgehend ins Leere läuft.

Zum Schutz der Gemeinden sieht die Rechtsprechung jedoch Ausnahmen vor, bei denen ein Vorkaufsrecht trotz fehlender Grundstücksveräußerung ausgeübt werden kann. Für die Fälle, in welchen ein Share Deal als Umgehungsgeschäft genutzt wird, ist die Auslösung des Vorkaufsfalls nicht vollkommen ausgeschlossen. Ein Umgehungsgeschäft hat allein den Zweck, das gemeindliche Vorkaufsrecht zu unterlaufen und wird daher dem Verkauf eines Grundstücks gleichgestellt. Diese Verträge werden als kaufvertragsähnliche Verträge bezeichnet. Notare sind gehalten, erkennbar offenkundige Umgehungsgeschäfte auch der Kommune vorzulegen, damit eine Vorkaufsrechtsausübung ermöglicht werden kann. Eine Ausnahmeregelung, nach der das gemeindliche Vorkaufsrecht auch bei Share Deals ausgeübt werden kann, sieht das BauGB derzeit nicht vor.

Die Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Bauleitplanung ergibt sich aus Art. 74 Nr. 18 GG. Hiernach besitzt der Bund die Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung u.a. für das „Bodenrecht“, worunter auch das BauGB zu subsumieren ist. Aus diesem Grund ist die Möglichkeit zur Einflussnahme auf Seiten der Kommunen auf diesem Gebiet beschränkt. Der Deutsche Städtetag kann jedoch – analog den Ausführungen in Ziff. 5 [der ursprünglichen Beschlussvorlage] – durch Stellungnahmen, Gespräche mit Parlament und Regierung sowie durch Öffentlichkeitsarbeit einen – wenn auch nur begrenzten – Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen.“

4. Beitrag des Referates für Stadtplanung und Bauordnung

Das Referat für Stadtplanung und Bauordnung hat zu den Themen „Schaffung einer rechtssicheren Feststellung eines Umgehungsgeschäfts durch Share Deals für Kommunen“ und „Einführung einer gesonderten Bestimmung in das BauGB nach der das gemeindliche Vorkaufsrecht auch bei Share Deals ausgeübt werden kann“ folgenden Textbeitrag geliefert:

„Grundsätzlich unterstützen wir den Vorschlag „Share Deals“ entgegenzuwirken, wenn dem Bund und in Folge den Kommunen hierdurch Steuereinbußen in nicht unerheblicher Höhe entgehen. Ebenfalls sehen wir die Umgehung von kommunalen Vorkaufsrechten als kritisch an.

Da die Gesetzgebungskompetenz, wie in der Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13826 formuliert, beim Bund liegt, sollte es vorerst bei den vorliegenden abstrakten Appellen bleiben.

Eine rechtssichere Definition bedarf ausführlichen Marktkenntnissen sowie fundierte Kenntnisse über juristische und gesellschaftsrechtliche Konzepte zur Verhinderung von Umgehungstatbeständen.

Auch die Auswirkungen auf die städtischen Wohnungsbaugesellschaften sind genauer zu prüfen. Als kommunale Wohnungsbaugesellschaften sind GWG und GEWO-FAG primär der Schaffung und dem Erhalt von Wohnungen zu erschwinglichen Preisen verpflichtet. Die Veräußerung von Wohnraum durch das Instrument von „Share Deals“ an Dritte kann daher ausgeschlossen werden.

Da jedoch Wohnungsbestände durch konzerninterne Geschäfte übertragen werden, müssen die finanziellen Auswirkungen für die städtischen Gesellschaften und die Landeshauptstadt München berücksichtigt werden.

Das grundsätzliche steuerpolitische Anliegen über den Deutschen Städtetag einzuspeisen unterstützen wir.“

5. Mögliche Herangehensweise

Die genannten Themenbereiche fallen grundsätzlich nicht in die originäre Zuständigkeit der Kommunen. Allein aus diesem Grund sind die Möglichkeiten zur Einflussnahme in diesen Bereichen beschränkt.

Wie schon in der bereits verteilten Beschlussvorlage dargestellt, ist eine direkte Einflussnahme auf ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren durch den Deutschen Städtetag nicht möglich. Der Oberbürgermeister könnte allenfalls das steuerpolitische Anliegen über die jeweiligen Gremien des Deutschen Städtetages einspeisen und im Präsidium des Deutschen Städtetages einen Beschluss herbeiführen, in dem an die Bundesregierung, den Bundestag und den Bundesrat appelliert wird, in diesem Bereich tätig zu werden. Alternativ kann der Oberbürgermeister in diesem Zusammenhang an die Bundeskanzlerin bzw. die zuständigen Minister auf Bundes- und Landesebene in Schriftform herantreten und darum bitten, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Die Beschlussvorlage ist mit dem Kommunalreferat und dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung abgestimmt. Das Kommunalreferat und das Referat für Stadtplanung und Bauordnung haben 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.

Eine fristgerechte Vorlage nach Nr 5.6.2 der AGAM war wegen Abstimmungsbedarf mit den beteiligten Dienststellen nicht möglich. Die Behandlung im heutigen Ausschuss ist erforderlich weil die Beschlussnahme in den heutigen Finanzausschuss verlagert wurde.

II. Antrag des Referenten

1. Der Oberbürgermeister wird gebeten, an die Bundeskanzlerin bzw. die zuständigen Ministerien heranzutreten und im Deutschen Städtetag die Initiative zu ergreifen, um das Steuerschlupfloch „Share Deals“ wirksam durch die folgenden Punkte zu stoppen:
 - Absenkung des Schwellenwerts von 95 % auf 75 % und Schaffung von Transparenz bei Grundstücksgeschäften durch ein zentrales Immobilienregister
 - Schaffung einer rechtssicheren Feststellung eines Umgehungsgeschäfts durch Share Deals für Kommunen
 - Einführung einer gesonderten Bestimmung in das BauGB nach der das gemeindliche Vorkaufsrecht auch bei Share Deals ausgeübt werden kann.
2. Dem Stadtrat wird vom Ergebnis berichtet. Bis dahin bleibt der Antrag Nr. 14-20 / A 04414 der Fraktion DIE GRÜNEN/RL vom 31.08.2018 aufgegriffen.
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 Referat für Stadtplanung und Bauordnung
An das Kommunalreferat

z. K.

Am.....

Im Auftrag