

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude auf das geltende Grunderwerbsteuerrecht und über die Überlegungen, die zur Reform des Rechts der Grunderwerbsteuer angestellt worden sind
— Grunderwerbsteuerbericht —

Gliederung

	Seite
1 Vorbemerkung	3
1.1 Berichtsauftrag	3
1.2 Veranlassung für die EntschlieÙung	3
2 Auswirkungen des Gesetzes auf das geltende Grunderwerbsteuerrecht	3
2.1 Die bundesrechtlichen Befreiungsvorschriften	3
2.2 Die konkurrierenden landesrechtlichen Befreiungsvorschriften	4
2.3 Die Auswirkungen der Neuregelung	4
3 Überlegungen zur Reform des Rechts der Grunderwerbsteuer	5
3.1 Ausgangslage	5
3.2 Grundsätzliche Feststellungen	6
3.3 Ergebnisse	6
3.3.1 Abschaffung der Grunderwerbsteuer	6
3.3.1.1 Modell	6
3.3.1.2 Vorteile dieser Lösung	6

	Seite
3.3.1.3 Nachteile dieser Lösung	7
3.3.2 Abbau von Grunderwerbsteuerbefreiungen unter gleichzeitiger Senkung des Steuersatzes	7
3.3.2.1 Modell	7
3.3.2.2 Vorteile dieser Lösung	8
3.3.2.3 Nachteile dieser Lösung	8
3.3.3 Vereinheitlichung und Überprüfung der Grunderwerbsteuervergünstigungen	8
3.3.3.1 Modell	8
3.3.3.2 Vorteile dieser Lösung	8
3.3.3.3 Nachteile dieser Lösung	8

Gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 27. Mai 1977 — Drucksache 8/453 — zugeleitet mit Schreiben des Bundeskanzlers — 14 (44) — 522 00 — Gr. 9/79 — vom 8. Februar 1979.

Federführend: Bundesminister der Finanzen.

1 Vorbemerkung

1.1 Berichtsauftrag

Anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude vom 11. Juli 1977 (BGBl. I S. 1213) hat der Deutsche Bundestag in seiner 30. Sitzung am 27. Mai 1977 (Plenarprotokoll 8/30 auf Grund der Beschlußempfehlung seines Finanzausschusses (Drucksache 8/453) die Bundesregierung ersucht,

„dem Deutschen Bundestag bis zum 31. Dezember 1978 zu berichten, welche Auswirkungen dieses Gesetz auf das geltende Grunderwerbsteuerrecht hat und

welche Überlegungen zur Reform des Rechts der Grunderwerbsteuer angestellt worden sind.“

1.2 Veranlassung für die EntschlieÙung

Die Bundesregierung hatte in der Begründung zu dem von ihr eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude (Drucksache 8/286) darauf hingewiesen, daß bei der Grunderwerbsteuer, die auf erheblich voneinander abweichenden Landesgesetzen beruht, eine Vereinheitlichung geboten ist. In Verbindung mit dem Hinweis, daß die Vorbereitung eines entsprechenden Bundesgesetzes noch einige Zeit in Anspruch nehmen werde, hatte die Bundesregierung es als erforderlich bezeichnet, der allgemeinen Vereinheitlichung eine bundesrechtliche Regelung vorzuschalten,

um den Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen zur eigenen Nutzung oder zur Nutzung durch Angehörige steuerlich zu erleichtern, und zwar ohne Rücksicht auf das Alter des Gebäudes.

Hierbei ging die Bundesregierung davon aus, daß für derartige Erwerbsvorgänge künftig nur noch die Anwendung von Bundesrecht in Betracht kommen könne und somit die unmittelbar konkurrierenden landesrechtlichen Vorschriften außer Kraft gesetzt oder für nicht mehr anwendbar erklärt werden müßten.

Der Deutsche Bundestag ist den Vorschlägen der Bundesregierung im wesentlichen gefolgt. Er hat jedoch beschlossen, daß die als Freibetragsregelung ausgestaltete Befreiung von der Grunderwerbsteuer nur bei Nutzung durch den Erwerber, seinen Ehegatten oder einen seiner Verwandten in gerader Linie gewährt wird. Eine weitere wesentliche Änderung der Regierungsvorlage bestand darin, daß die mit den neuen bundesrechtlichen Vorschriften konkurrierenden landesrechtlichen Vorschriften zur Vermeidung von Übergangsschwierigkeiten zum größten Teil erst am 1. Januar 1979 außer Kraft getreten sind.

Die Neuregelung der Grunderwerbsteuerbefreiungen beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen ist schon bei ihrer Ankündigung durch die Bundesregierung von breiten Kreisen mit großem Interesse verfolgt worden. Dasselbe gilt für die von der Bundesregierung angekündigte Reform des Grunderwerbsteuerrechts.

2 Auswirkungen des Gesetzes auf das geltende Grunderwerbsteuerrecht

2.1 Die bundesrechtlichen Befreiungsvorschriften

Die grunderwerbsteuerrechtlichen Vorschriften des Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude vom 11. Juli 1977 sind in seinem Artikel 3 als Gesetz zur Grunderwerbsteuerbefreiung beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen enthalten.

Begünstigt ist im wesentlichen der Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen, wenn das Objekt — bei Zweifamilienhäusern mindestens eine Wohnung — vom Erwerber, seinem Ehegatten oder einem seiner Verwandten in gerader Linie binnen fünf Jahren min-

destens ein Jahr lang ununterbrochen bewohnt wird und zu mehr als 66 2/3 v. H. Wohnzwecken dient. Die Steuerbefreiung tritt nur bis zur Höhe eines Freibetrags ein, der für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen auf 250 000 DM, für Zweifamilienhäuser auf 300 000 DM festgesetzt ist. Beim Erwerb von Miteigentum werden diese Freibeträge anteilig gewährt.

Bei Nichterfüllung der Voraussetzungen entfallen die Steuerbefreiungen mit Wirkung für die Vergangenheit. Die nachzuentrichtende Steuer ist nach den Vorschriften der Abgabenordnung zu verzinsen.

Die Beschränkung auf Freibeträge diente der Vermeidung allzu großer Einnahmeausfälle. Die Freibeträge sind auf die Höchstbeträge abgestimmt, für die nach § 7 b des Einkommensteuergesetzes erhöhte

Absetzungen in Betracht kommen, sind aber um 100 000 DM höher; weil bei den Grunderwerbsteuerbefreiungen auch der Kaufpreis für den Grund und Boden zu berücksichtigen ist.

Folgerichtig ist für die unter bestimmten Voraussetzungen ebenfalls begünstigten Fälle, in denen ein Erbbauberechtigter das mit dem Erbbaurecht belastete Grundstück erwirbt, der Freibetrag auf 100 000 DM festgesetzt worden.

2.2 Die konkurrierenden landesrechtlichen Befreiungsvorschriften

Die landesrechtlichen Befreiungsvorschriften, die den Erwerb von fertigem Wohnraum betreffen, sind im wesentlichen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus in Anlehnung an die Wohnungsbaugesetzgebung des Bundes geschaffen worden. Sie sind nicht mit Wirkung vom Inkrafttreten des Gesetzes vom 11. Juli 1977 aufgehoben worden, sondern galten bis zum 31. Dezember 1978 fort. Diese Regelung, die zur Vermeidung von Übergangsschwierigkeiten geboten erschien, gilt auch für die aus dem früheren Reichsrecht stammenden Vorschriften, die Erwerbe im Rahmen des Kleinwohnungsbaues und des Arbeiterwohnstättenbaues begünstigen, allerdings kaum noch praktische Bedeutung haben.

Die Befreiungsvorschriften zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues, die den Erwerb neuerrichteten Wohnraums betreffen, weichen trotz gleicher Zielsetzung von Land zu Land erheblich voneinander ab.

In allen Ländern ist der Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen begünstigt, die zu mehr als 66 2/3 v. H. Wohnzwecken dienen und nach der Wohnungsbaugesetzgebung des Bundes grundsteuerbegünstigt sind oder gewesen sind. In einigen Ländern gilt die Befreiung unter bestimmten Voraussetzungen auch für Wohngebäude mit mehr als zwei Wohnungen.

Die meisten Länder begünstigen nur Erwerbe, die innerhalb bestimmter, allerdings unterschiedlicher Fristen nach Fertigstellung der Objekte verwirklicht werden. Zusätzlich ist überwiegend Voraussetzung, daß es sich um einen Ersterwerb, d. h. um einen Erwerb vom Bauherrn handelt, wobei zum Teil noch besondere Anforderungen an die Person des Bauherrn gestellt werden.

Unterschiedlich geregelt ist auch die Frage der Eigennutzung. In der Mehrzahl der Länder setzt die Steuerbefreiung voraus, daß es sich um einen Erwerb zur Nutzung durch den Erwerber oder seine Angehörigen handelt, jedoch kann in einem Teil dieser Länder nicht gefordert werden, daß die zur Zeit des Erwerbs beabsichtigte Nutzung auch tatsächlich verwirklicht wird.

Schließlich bestehen auch Unterschiede in bezug auf den Umfang der Steuerbefreiung. Überwiegend haben die Länder Regelungen getroffen, daß die Steuer teilweise zu erheben ist, wenn die Grundfläche des Grundstücks ein Mehrfaches der bebauten Flä-

che, eine „übliche“ Größe oder eine flächenmäßig bestimmte Größe überschreitet.

Soweit die Länder die Steuerbefreiung von der Erfüllung bestimmter Zwecke abhängig gemacht haben, ist für die Fälle, in denen dieser Zweck aufgegeben oder innerhalb bestimmter Fristen nicht erfüllt wird, eine Nachversteuerung vorgesehen, bei der in einigen dieser Länder Zuschläge zu den entstehenden Steuern erhoben werden.

Diese globale und keineswegs erschöpfende Darstellung läßt erkennen, daß die mit dem Gesetz vom 11. Juli 1977 angestrebte und am 1. Januar 1979 eingetretene Vereinheitlichung der Grunderwerbsteuerbefreiungen dringend geboten war.

2.3 Die Auswirkungen der Neuregelung

Das Gesetz zur Grunderwerbsteuerbefreiung beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen vom 11. Juli 1977 hat, seiner Zielsetzung entsprechend, den Gebrauchtwohnungsmarkt günstig beeinflusst und insbesondere den Beziehern geringerer Einkommen die Bildung von Wohneigentum erleichtert. Die mit den Höchstbeträgen des § 7 b EStG abgestimmten einheitlichen Freibeträge für gebrauchte wie für neue Wohnungen erfassen nunmehr den gesamten in Betracht kommenden Wohnungsmarkt, begünstigen die Markttransparenz und tragen so dazu bei, daß die Preise für neue mit denen für gebrauchte Wohnungen verglichen werden. Die Neuregelung bewirkt darüber hinaus, daß die Weiterveräußerung und der Wiedererwerb von Wohneigentum erleichtert werden und damit die Mobilität gefördert wird.

Ein zweites Ziel des Gesetzes, die Grunderwerbsteuerbefreiungen beim Erwerb fertigen Wohnraums zu vereinheitlichen, wurde am 1. Januar 1979 erreicht, als die mit den neuen bundesrechtlichen Befreiungsvorschriften konkurrierenden landesrechtlichen Vorschriften außer Kraft traten. Diese Rechtsvereinheitlichung bewirkt eine erhebliche Rechtsvereinfachung. Die bundesrechtlichen Befreiungsvorschriften gelten im Gegensatz zu den landesrechtlichen Regelungen auch für den Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen, die nicht im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus errichtet worden sind. Diese wesentliche Erweiterung hat sich in allen Ländern grundsätzlich gleichmäßig ausgewirkt. Gleichmäßig ausgewirkt hat sich auch die Tatsache, daß bei Überschreitung der nach Landesrecht maßgebenden Wohnflächengrenzen nicht mehr die gesamte Grunderwerbsteuerbefreiung entfällt, sondern im Rahmen der bundeseinheitlichen Freibeträge erhalten bleibt und nur darüber hinausgehende Erwerbskosten der Grunderwerbsteuer unterliegen.

Dagegen haben sich beim Erwerb von Objekten, die nach der Wohnungsbaugesetzgebung des Bundes grundsteuerbegünstigt gewesen sind, infolge der befristeten Beibehaltung der unterschiedlichen landesrechtlichen Befreiungsvorschriften zunächst unterschiedliche Auswirkungen ergeben. In der Mehrzahl der Länder, die nur den Ersterwerb binnen fünf Jahren nach Fertigstellung des Objekts begünstigen, hat das Bundesrecht für alle später verwirklichten Er-

werbe sowie für die innerhalb der Fünfjahresfrist verwirklichten Zweit- und Dritterwerbe eine Steuerbefreiung überhaupt erst ermöglicht. In den Fällen des fristgemäßen Ersterwerbs hat dagegen noch die Möglichkeit bestanden, die nicht auf Freibeträge beschränkte Befreiung nach Landesrecht in Anspruch zu nehmen. Dieses Wahlrecht hat in den anderen Ländern, deren Recht für die Steuerbefreiung Fristen von mehr als fünf Jahren vorsieht und zum Teil nicht den Ersterwerb voraussetzt, eine ungleich größere Bedeutung gehabt. Weitere Unterschiede haben sich durch die unterschiedlichen Anforderungen an die Eigennutzung ergeben.

Ebenso wie das Inkrafttreten der bundesrechtlichen Befreiungsvorschriften am 15. Juli 1977 wird auch das Außerkrafttreten der konkurrierenden landesrechtlichen Befreiungsvorschriften am 1. Januar 1979 sich von Land zu Land unterschiedlich auswirken. Allerdings müssen die Auswirkungen durchweg nachteilig sein, denn soweit eine Option für das Landesrecht möglich gewesen ist, war sie für den optierenden Grundstückserwerber nur sinnvoll, wenn sich im Vergleich zum Bundesrecht ein steuerlicher Vorteil ergab. Der Wegfall der landesrechtlichen Be-

freiungsvorschriften wirkt sich zwangsläufig um so mehr aus, je großzügiger diese Regelungen sind.

Die Bundesregierung hat schon in der Begründung zu dem von ihr eingebrachten Gesetzentwurf darauf hingewiesen, daß die Neuregelung der Grunderwerbsteuerbefreiungen für den Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen zur Aufhebung der konkurrierenden landesrechtlichen Befreiungsvorschriften führen muß, und zwar auch dann, wenn sie in Teilbereichen günstiger sind als die neuen bundesrechtlichen Vorschriften. Sie nimmt Veranlassung, klarzustellen, daß Rechtsvereinheitlichungen auf dem Gebiet des in Jahrzehnten außerordentlich zersplitterten Landesrechts nicht die im Einzelfall jeweils günstigste Regelung verallgemeinern können.

Zusammenfassend stellt die Bundesregierung fest, daß die Neuregelung sich insgesamt gesehen günstig ausgewirkt hat. Die Erweiterung der Grunderwerbsteuerbefreiungen beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen trägt zur Erreichung der mit dem Gesetz vom 11. Juli 1977 verfolgten vermögenspolitischen, städtebaulichen und wohnungspolitischen Ziele bei.

3 Überlegungen zur Reform des Rechts der Grunderwerbsteuer

3.1 Ausgangslage

Das geltende Grunderwerbsteuerrecht geht auf das Grunderwerbsteuergesetz des Reiches vom 29. März 1940 zurück; das nach Inkrafttreten des Grundgesetzes als Landesrecht fortgalt. In der Folgezeit haben die Länder von ihrem Recht der ausschließlichen Gesetzgebung in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht, wobei das Schwergewicht auf der Schaffung neuer Befreiungsvorschriften lag, die aber trotz vielfach übereinstimmender Zielsetzungen von Land zu Land nicht unerheblich voneinander abweichen. Unverändert geblieben sind im wesentlichen die Steuerstatbestände und die Höhe der steuerlichen Belastung, die in allen Ländern 7 v. H. der Bemessungsgrundlage beträgt.

Seit dem Inkrafttreten der Finanzreform am 1. Januar 1970 hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebung über die Grunderwerbsteuer. Er hat von diesem Gesetzgebungsrecht mehrfach Gebrauch gemacht, wobei — wie in der Gesetzgebung der Länder — das Schwergewicht auf der Schaffung neuer Befreiungsvorschriften gelegen hat. Daneben haben auch die Länder in dem ihnen verbliebenen Rahmen von ihrem Gesetzgebungsrecht weiterhin Gebrauch gemacht.

Als Ergebnis dieser Entwicklung ist eine Zersplitterung des Grunderwerbsteuerrechts festzustellen. Diesem Rechtszustand kann nur durch die Abschaffung der Grunderwerbsteuer oder durch eine Reform des Grunderwerbsteuerrechts abgeholfen werden.

Für den Fall einer Reform ist ein Grunderwerbsteuergesetz des Bundes erforderlich, das im wesentlichen an das reichsrechtliche Grunderwerbsteuergesetz von 1940 bzw. die mit diesem Gesetz übereinstimmenden landesrechtlich fortgeschriebenen Gesetz anknüpfen könnte. Die Reformüberlegungen hätten sich dabei im wesentlichen auf die umfänglichen und von Land zu Land stark divergierenden Befreiungsvorschriften zu konzentrieren.

Eine Reform ist auch von der Steuerreformkommission befürwortet worden, die insbesondere darauf hingewiesen hat, daß bei der Grunderwerbsteuer die Steuerbefreiung zur Regel und die Erhebung der Steuer zur Ausnahme geworden sei. Die Kommission hat vorgeschlagen, das Problem durch einen drastischen Abbau der Steuerbefreiungen in Verbindung mit einer gleichzeitigen Senkung des Steuersatzes von 7 v. H. auf 3 oder sogar 2 v. H. zu lösen.

Hiervon ausgehend, hat das Bundesministerium der Finanzen in Zusammenarbeit mit den obersten Finanzbehörden der Länder im Herbst 1971 mit den Vorarbeiten für ein Grunderwerbsteuergesetz des Bundes begonnen. Diese Arbeiten sind jedoch später zurückgestellt worden, und zwar insbesondere im Hinblick auf den Vorschlag der EG-Kommission für eine 6. Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuer, der die Einbeziehung bestimmter Grundstücksumsätze — zum Teil auch bei Nichtunternehmern — in die Umsatzsteuer vorsah, was die Konzeption eines künftigen Grunderwerbsteuerrechts nachhaltig beeinflusst hätte. Außerdem war auch

auf den Zusammenhang zwischen der Grunderwerbsteuerreform und Erwägungen zur Bodenordnung Rücksicht zu nehmen.

Im Jahre 1976 sind die Arbeiten wieder aufgenommen worden, nachdem erkennbar geworden war, daß der Bestand der Grunderwerbsteuer mit großer Wahrscheinlichkeit kurzfristig nicht gefährdet sein wird.

Bei diesen Arbeiten ist davon ausgegangen worden, daß folgende drei Möglichkeiten in Betracht kommen:

- Abschaffung der Grunderwerbsteuer,
- Abbau der bestehenden Vergünstigungen unter gleichzeitiger Senkung des Steuersatzes,
- Vereinheitlichung und Überprüfung der Grunderwerbsteuervergünstigungen.

3.2 Grundsätzliche Feststellungen

Das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer betrug im Jahre 1977 1 568 Millionen DM. Es ist für 1978 auf 1 740 Millionen DM und für 1979 auf 1 910 Millionen DM geschätzt worden (Arbeitskreis „Steuer-schätzungen“, Ergebnisse November 1978).

Nach Ermittlungen der obersten Landesfinanzbehörden sind in der ersten Hälfte des Jahres 1977 mit der Festsetzung und Erhebung der Grunderwerbsteuer (einschließlich der Dienstaufsicht und der Erteilung von Verwaltungsanweisungen) insgesamt 1 813 Arbeitskräfte beschäftigt gewesen. Die entstandenen Personalkosten werden unter Ansatz von Mittelwerten (für Beamte ohne kalkulatorische Pensionsrücklagen, für Angestellte ohne Versicherungsanteil) auf insgesamt 56 Millionen DM geschätzt. Das sind rd. 3,6 v. H. des im Jahre 1977 erzielten Gesamtaufkommens.

Die Untersuchungen haben ergeben, daß die Bearbeitung der Grunderwerbsteuer, die schon wegen der oft komplizierten Sachverhalte verhältnismäßig schwierig ist, durch die starke Zunahme der Befreiungsvorschriften noch wesentlich erschwert worden ist. Die Grunderwerbsteuerstellen der Finanzämter haben heute überwiegend Befreiungsfälle zu bearbeiten. Auch in den Rechtsbehelfsverfahren ist überwiegend die Anwendung von Befreiungsvorschriften strittig.

Die Auswirkungen der Steuerbefreiungen auf das Aufkommen der Grunderwerbsteuer sind aufgrund einer repräsentativen Erhebung geschätzt worden, die jeweils in den Ländern für einen Zeitraum von sechs Monaten durchgeführt worden ist. Danach sind von dem theoretischen Aufkommen, das bei Besteuerung aller unter das Grunderwerbsteuergesetz fallenden Erwerbsvorgänge erzielt worden wäre, infolge von Befreiungsvorschriften rd. 65 v. H. ausgefallen.

Diese Angabe bezieht sich auf die Zeit vor dem Inkrafttreten des Gesetzes zur Grunderwerbsteuerbefreiung beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen vom 11. Juli 1977. Berücksichtigt man die Auswirkungen dieses Gesetzes ist der Ausfall infolge von Be-

freiungsvorschriften auf 75 bis 80 v. H. zu schätzen. Geht man von der Gesamtzahl aller Fälle aus, die von den Grunderwerbsteuerstellen zu bearbeiten sind, ist der Anteil der nach geltendem Recht steuerfreien Fälle nach einer groben Schätzung mit etwa 85 v. H. anzusetzen.

3.3 Ergebnisse

Die vorstehenden Feststellungen legen es gleichermaßen nahe, die Grunderwerbsteuer abzuschaffen wie den Bereich der Befreiungsvorschriften eingehend zu überprüfen. Für den Fall einer Beibehaltung der Grunderwerbsteuer haben sich die Reformüberlegungen nicht nur auf die gebotene Rechtsvereinheitlichung zu beschränken, sondern auch den Gesichtspunkt einer Vereinfachung des Grunderwerbsteuerrechts und damit der Verwaltung der Grunderwerbsteuer Rechnung zu tragen.

Bei der Prüfung der in Betracht kommenden Möglichkeiten ist davon auszugehen, daß eine sachgerechte Entscheidung nur möglich ist, wenn die bei den verschiedenen Lösungen auftretenden Vor- und Nachteile einander wertungsfrei gegenübergestellt werden.

Die Lösungen, die nachstehend für den Fall der Beibehaltung der Grunderwerbsteuer dargestellt werden, sind nicht als abschließende Vorschläge, sondern als Modelle für eine aufkommensneutrale Reform zu verstehen. Inwieweit es bei diesen Lösungen zu Personaleinsparungen kommt, hängt von dem Umfang der tatsächlich erzielbaren Vereinfachungen ab.

3.3.1 Abschaffung der Grunderwerbsteuer

3.3.1.1 Modell

Alle grunderwerbsteuerrechtlichen Vorschriften (Bundes- und Landesrecht) wären aufzuheben. § 4 Nr. 9 Buchstabe a des Umsatzsteuergesetzes, der alle unter das Grunderwerbsteuergesetz fallenden Umsätze steuerfrei stellt, würde somit die Grundlage entzogen, so daß eine Änderung des Umsatzsteuergesetzes notwendig würde. Die 6. Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern schreibt die Umsatzsteuerpflicht für die Lieferung von Grundstücken mit Neubauten und von Baugrundstücken zwingend vor. Steuerbefreiungen für diese Lieferungen sind in der Richtlinie nur für eine Übergangszeit „unter den bestehenden Bedingungen“ zulässig (vgl. Artikel 28 Abs. 3 Buchstabe d). Die Übergangszeit, die zunächst auf fünf Jahre festgelegt ist (Artikel 28 Abs. 4), kann nur durch einstimmigen Ratsbeschluß beendet werden.

3.3.1.2 Vorteile dieser Lösung

Die Abschaffung der Grunderwerbsteuer würde grundsätzlich zu einer Minderung der Erwerbskosten führen.

Eine Behinderung des Grundstückverkehrs durch das Besteuerungsverfahren würde entfallen.

Bedenken, daß eine Steuer, bei der die Ausnahme von der Besteuerung zur Regel und die Erhebung

der Steuer zur Ausnahme geworden ist, nicht mehr verfassungskonform sein könnte, würde der Boden entzogen werden.

Das Steuerrecht würde vereinfacht werden.

Das in der Grunderwerbsteuerverwaltung tätige Personal würde freigesetzt. Es handelt sich weitgehend um qualifizierte Kräfte, die in anderen Arbeitsgebieten eingesetzt werden könnten.

Vereinfachungen würden sich auch bei anderen Stellen, wie z. B. bei den Grundbuchämtern und den Notaren ergeben.

3.3.1.3 Nachteile dieser Lösung

Mit dem Wegfall der Grunderwerbsteuer mit ihrem für 1979 auf 1 910 Millionen DM geschätzten Aufkommen würden für die Länder, die Landkreise und die kreisfreien Städte erhebliche Einnahmeausfälle eintreten. Zudem ist in den meisten Ländern die Grunderwerbsteuer für die Landkreise die einzige ins Gewicht fallende eigene Steuer.

Die Mindereinnahmen könnten nicht dadurch ausgeglichen werden, daß die Lieferung von Grundstücken mit Neubauten und von Baugrundstücken entsprechend der 6. Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern in die Umsatzsteuer einbezogen würden. Abgesehen davon, daß — anders als bei der Grunderwerbsteuer — die Landkreise und kreisfreien Städte am Aufkommen der Umsatzsteuer nicht beteiligt sind, würde das erzielbare Mehraufkommen auf keinen Fall ausreichen, um die Mindereinnahmen zu decken. Das liegt insbesondere daran, daß der Grunderwerbsteuer grundsätzlich alle Grundstücksgeschäfte ohne Rücksicht auf die Person des Veräußerers unterliegen, während die Umsatzsteuer nur die Lieferung bestimmter Grundstücke durch Unternehmer erfassen würde. Da sich außerdem bei Lieferungen an Unternehmer in der Regel der Vorsteuerabzug auswirken würde, wären effektive Mehreinnahmen nur bei den Grundstückslieferungen an Nicht-Unternehmer und an nicht zum Vorsteuerabzug berechnigte Unternehmer zu erwarten.

Soll der Einnahmeausfall ausgeglichen werden, müßten andere Steuern entsprechend erhöht werden. Hierbei ergäben sich unter Umständen unerwünschte Verteilungseffekte.

Bei dieser Lösung ergibt sich unter Berücksichtigung der 6. Richtlinie zur Harmonisierung der Umsatzsteuern im Vergleich zum geltenden Recht eine Mehrbelastung, weil bei der Lieferung von Baugrundstücken und von Grundstücken mit Neubauten das Entgelt für den Grund und Boden sowie die Wertschöpfung des liefernden Unternehmers in die Bemessungsgrundlage der Umsatzsteuer einzubeziehen sind. Diese umsatzsteuerliche Mehrbelastung würde besonders die Lieferung solcher Objekte durch Unternehmer treffen, deren Erwerb nach geltendem Recht unter bestimmten Voraussetzungen von der Grunderwerbsteuer befreit ist (z. B. beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen zur eigenen Nutzung). Dagegen würde der Erwerb anderer Grundstücke, insbesondere Betriebsgrundstücke, steuerlich entlastet.

3.3.2 Abbau von Grunderwerbsteuerbefreiungen unter gleichzeitiger Senkung des Steuersatzes

3.3.2.1 Modell

Diese Konzeption setzt voraus, daß die Besteuerung des Grundstückserwerbs eine gewisse Leistungsfähigkeit offenbart, deshalb sachlich gerechtfertigt und bei einem im Vergleich zum geltenden Steuersatz von 7 v. H. wesentlich niedrigeren Steuersatz im allgemeinen auch wirtschaftlich tragbar ist. Hier von ist die Steuerreformkommission in ihrem Gutachten ausgegangen.

Wenn das Steueraufkommen erhalten bleiben soll, ist eine entsprechende Senkung des Steuersatzes nur möglich, wenn der Befreiungskatalog drastisch eingeschränkt wird, wie umgekehrt eine so weitgehende Streichung von Befreiungen nur vertretbar ist, wenn die steuerliche Belastung auf ein erträgliches Maß gesenkt wird.

Hiernach könnten im wesentlichen nur die Befreiungen beibehalten werden, die auch von der Steuerreformkommission als unabdingbar angesehen worden sind. Es handelt sich hier um folgende Vorgänge: Bagatellfälle, Grundstückserwerbe von Todes wegen und Grundstücksschenkungen unter Lebenden im Sinne des Erbschaftsteuergesetzes, Erwerb eines zum Nachlaß gehörenden Grundstücks durch Miterben zur Teilung des Nachlasses, Grundstückserwerb durch einen Ehegatten bei Begründung der ehelichen Gütergemeinschaft, Erwerb eines zum Gesamtgut gehörenden Grundstücks durch Teilnehmer an einer ehelichen oder fortgesetzten Gütergemeinschaft zur Teilung des Gesamtgutes und schließlich den Erwerb eines Grundstücks durch Personen, die mit dem Veräußerer in gerader Linie verwandt sind. Außerdem könnten beibehalten werden die Steuerbefreiung beim Grundstückserwerb durch eine Gebietskörperschaft anlässlich des Übergangs von Aufgaben, beim Grundstückserwerb durch einen fremden Staat für diplomatische Zwecke und beim Grundstückserwerb für Zwecke des zwischenstaatlichen Kulturaustausches. Es wäre vertretbar, auch beim Grundstücksübergang auf eine Gesamthand, beim Übergang von einer Gesamthand, bei der Umwandlung von gemeinschaftlichem Eigentum in Flächeneigentum und beim Erwerb eines Grundstücks zur Rettung eines Grundpfandrechts an den nach geltendem Recht bestehenden Vergünstigungen festzuhalten.

Würden nur diese Befreiungen aufrechterhalten, könnte nach den bisherigen Schätzungen der Steuersatz bei Aufkommensneutralität von jetzt 7 v. H. auf etwa 2 v. H. gesenkt werden.

Alle anderen Steuerbefreiungen würden ersatzlos aufgehoben, da nur unter dieser Voraussetzung eine modellgerechte wesentliche Senkung des Steuersatzes möglich ist. Dies gilt auch für die durch das Gesetz vom 11. Juli 1977 neugeschaffenen Steuerbefreiungen beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen zur eigenen Nutzung.

3.3.2.2 Vorteile dieser Lösung

Durch den Abbau der zahlreichen Befreiungen, die aus sozialpolitischen, wirtschaftspolitischen und strukturpolitischen Gründen geschaffen worden sind, würde das Steuersystem bereinigt werden. Für neue Befreiungen wäre kein Raum.

Damit wären, ebenso wie bei einer Abschaffung der Grunderwerbsteuer, etwaige verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine „Ausnahmesteuer“ ausgeräumt.

Es würde eine erhebliche Verwaltungsvereinfachung mit entsprechenden Personaleinsparungen eintreten.

3.3.2.3 Nachteile dieser Lösung

Für Erwerbsvorgänge, die bisher aus sozialpolitischen, wirtschaftspolitischen oder strukturpolitischen Gründen grunderwerbsteuerfrei waren, würde eine steuerliche Belastung eintreten, während für die von Befreiungen ausgesparten Vorgänge, namentlich im gewerblichen Bereich, steuerliche Entlastungen eintreten würden.

Die Möglichkeit, bodenordnende Maßnahmen durchzuführen, würde beeinträchtigt.

Die Abschaffung der erst 1977 durch Bundesgesetz eingeführten Steuerbefreiungen beim Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen zur eigenen Nutzung würde den Erwerb einfacher Objekte verteuern und damit die mit den Befreiungen angestrebten Vorteile für die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen hinfällig machen. Der Erwerb großer und teurer Objekte würde dagegen steuerlich entlastet, und zwar zunehmend mit dem Kaufpreis.

3.3.3 Vereinheitlichung und Überprüfung der Grunderwerbsteuervergünstigungen**3.3.3.1 Modell**

Bei dieser Lösung wird davon ausgegangen, daß neben den Vergünstigungen, die selbst bei einem weitestgehenden Abbau von Vergünstigungen unter gleichzeitiger Senkung des Steuersatzes bestehen bleiben müßten (vgl. Tz. 3.3.2.1), noch weitere, aus sozialpolitischen, wirtschaftspolitischen und strukturpolitischen Gründen geschaffene wesentliche Steuervergünstigungen erhalten bleiben sollen. In ein künftiges Grunderwerbsteuergesetz des Bundes wären insbesondere solche Befreiungen zu übernehmen, die den Erwerb durch den einzelnen Bürger begünstigen, sowie solche, die die Durchführung bodenordnender Maßnahmen erleichtern. In diesen

Bereichen sind die Befreiungen zum Teil schon bundesrechtlich geregelt, und die für die Vereinheitlichung in Betracht kommenden landesrechtlichen Befreiungsvorschriften knüpfen vielfach an bundesrechtlich geregelte Voraussetzungen an.

Hiernach könnten Grunderwerbsteuerbefreiungen weiterhin vorgesehen werden für

- a) den Erwerb von Grundstücken zur Errichtung grundsteuerbegünstigten Wohnraums,
- b) den Erwerb von Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen zur eigenen Nutzung,
- c) Erwerbsvorgänge im Rahmen von Maßnahmen nach dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz,
- d) Erwerbsvorgänge im Rahmen von Maßnahmen nach dem Flurbereinigungsgesetz,
- e) den Erwerb von land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken zur Aufstockung eines vom Erwerber hauptberuflich bewirtschafteten Betriebes.

Ob weitere Befreiungen in das Bundesrecht zu übernehmen sind, ist zu überprüfen. Dabei wird ein strenger Maßstab anzulegen sein, weil der Sinn einer Neuregelung nicht darin gesehen werden kann, daß sämtliche bestehenden Befreiungen beibehalten werden müßten. Die Prüfung wird auch zu berücksichtigen haben, daß die in Betracht kommenden Vorschriften einerseits kompliziert und andererseits vielfach nicht ausgewogen sind und deshalb immer wieder Anlaß zu Berufungen geben.

3.3.3.2 Vorteile dieser Lösung

Sie führt zu der gebotenen Rechtsvereinheitlichung, ohne dabei sozialpolitische, wirtschaftspolitische und strukturpolitische Zielsetzungen außer acht zu lassen.

Das Grunderwerbsteuerrecht würde vereinfacht werden.

3.3.3.3 Nachteile dieser Lösung

Trotz Abschaffung von Befreiungen wird der Steuersatz nicht wesentlich gesenkt werden können, weil die gewichtigen aufkommensmindernden Befreiungen erhalten bleiben.

Auch die Abschaffung weniger wichtiger Befreiungen wird von den Betroffenen als Härte empfunden werden.

Die Grunderwerbsteuer wird weiterhin dem Vorwurf ausgesetzt sein, den Grundstücksverkehr zu behindern.