



Ingenieurkammer-Bau
Nordrhein-Westfalen

Körperschaft des öffentlichen Rechts

Zollhof 2, 40221 Düsseldorf

Telefon 0211-1 30 67-111

Telefax 0211-1 30 67-150

E-Mail boekamp@ikbaunrw.de

www.ikbaunrw.de

Ingenieurkammer-Bau NRW Zollhof 2 40221 Düsseldorf

An die Präsidentin des
Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

per E-Mail

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2379

Alle Abg

Präsident

28. November 2014

Stellungnahme der Ingenieurkammer-Bau NRW zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/7147 „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbssteuer in Verbindung mit dem Antrag der FDP-Fraktion „Keine weitere Erhöhung der Grunderwerbssteuer zu Lasten junger Familien“, Drucksache 16/7170, Öffentliche Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und des Ausschusses für Kommunalpolitik sowie weiterer mit beratender Ausschüsse am 2. Dezember 2014

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

mit meinem Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme, darf ich Ihnen anbei die schriftliche Stellungnahme der Ingenieurkammer-bau NRW zum oben bezeichneten Gesetzentwurf zukommen lassen, mit der Bitte um weitere Veranlassung. Den Beratungen der Damen und Herren Abgeordneten zum Gesetzentwurf wünsche ich einen guten Verlauf.

Mit freundlichen Grüßen

Dr.-Ing. Heinrich Bökamp

Stellungnahme

der

Ingenieurkammer-Bau Nordrhein-Westfalen

zum

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD
und der
Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
für ein
Gesetz zur Änderung des Gesetzes
über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbssteuer

Drucksache 16/7147

in Verbindung mit dem

Antrag der Fraktion der FDP
„Keine weitere Erhöhung der Grunderwerbssteuer zu Lasten junger Familien“

Drucksache 16/7170

Einleitende Bemerkung:

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf (Drucksache 16/7147) beabsichtigen die regierungstragenden Landtagsfraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, von der im Zuge der Föderalismusreform 2009 an die Länder übergegangene Gesetzgebungskompetenz zur Festsetzung des Prozentsatzes der Grunderwerbssteuer Gebrauch zu machen. In der Folge schlägt der Gesetzentwurf vor, den bereits 2010 von 3,5% auf 5% angehobenen Steuersatz auf nunmehr 6,5% anzuheben und auf alle hiervon betroffenen Rechtsvorgänge ab dem 1. Januar 2015 anzuwenden. Begründet wird die angestrebte Anhebung des Steuersatzes mit einer Stärkung der Einnahmeseite zur Konsolidierung des Landesetats mit Blick auf die 2020 greifende Schuldenbremse. Darüber hinaus wird ein Anteil in Höhe von vier Siebteln des Grunderwerbssteueraufkommens in die Bemessungsgrundlage für den Steuerverbund zwischen Land und Kommunen einbezogen. Unmittelbar sollen im Rahmen dessen Teile der erwarteten jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von 400 Mio. € in die Ausfinanzierung des Stärkungspakts (Stufe 2) einfließen und so den Kommunen direkt zugutekommen. Der Gesetzentwurf bewertet die Grunderwerbssteuer als unausweichlich zur Steigerung der Einnahmeseite des Landes, da nur hier eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz der Länder besteht.

Hiergegen wendet sich der Antrag der FDP-Fraktion im Landtag von Nordrhein-Westfalen (Drucksache 16/7170), die insbesondere eine Benachteiligung junger Familien bzw. der „breiten Gesellschaft“ durch die Steuererhöhung befürchtet. Hierdurch werde nicht nur die Eigentumsbildung junger Familien behindert, die Umlagefähigkeit der Steuererhöhung auf zukünftig neue bzw. (bei Eigentümerwechseln) bestehende Mietverhältnisse führe zu einer generellen Verteuerung von Mieten. Dies sei nicht akzeptabel, der Gesetzentwurf daher abzulehnen.

Stellungnahme:

- Grundsätzlich begrüßt die Ingenieurkammer-Bau NRW Anstrengungen, die auf eine Konsolidierung des Landeshaushalts abzielen. Nur der Verzicht auf neue Schulden und die langfristige Rückführung von Altschulden sichern die Zukunftsfähigkeit des von demographischen Effekten betroffenen, hochindustrialisierten Wirtschafts- und Bevölkerungsstandorts Nordrhein-Westfalen nachhaltig und eröffnen langfristig Spielräume für notwendige Investitionen im Infrastrukturbereich sowie in Forschung und Bildung. Die Landesregierung bzw. die sie tragenden politischen Fraktionen im Landtag von Nordrhein-Westfalen haben sich zu einem programmatischen Dreiklang zur Erreichung dieses Ziels verpflichtet, der sich aus den Bausteinen Einnahmeverbesserung, notwendige Investitionen und Ausgabensenkung zusammensetzen soll. Bei der Verbesserung der Einnahmeseite soll nun die erneute Anhebung der Grunderwerbssteuer zur tragenden Säule werden, weil hierin eine Gesetzgebungskompetenz des Landes besteht. Bereits im Kontext der Erhöhung 2011 hat die Landesregierung mit jährlichen Mehreinnahmen in Höhe von 400 Mio. € gerechnet. Auch die neuerliche Gesetzesvorlage weist exakt diesen Betrag als Einnahmeziel aus. In ihrer seinerzeitigen Stellungnahme hatte die Ingenieurkammer-Bau NRW diese Vorausschätzung vor dem Hintergrund der über Jahre hinweg lahmen Baukonjunktur als ehrgeizig eingeschätzt und hierbei eine insgesamt moderate baukonjunkturelle Aufwärtsentwicklung zugrunde gelegt. Erfreulicherweise hat sich die Baukonjunktur, insbesondere im Bereich des Wohnungsbaus stabil entwickelt. Vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Fi-



nanzkrise bewirkt eine niedrige Zinspolitik derzeit einen besonderen Impuls im Bereich des Mehrfamilienhausbaus bzw. des Geschosswohnungsbaus. Vorrangig profitiert hierbei der nicht mietpreisgebundene Wohnungsbau gehobener und hoher Preislagen, insbesondere in den Wachstumsmärkten mit einem hohen und weiter steigenden Mietenniveau und in gewissem Umfang auch im Bereich der teuren Eigentumswohnungen (Stichwort „Luxuswohnungen“). Hierin spiegelt sich eine Fluchtbewegung in das sog. „Betongold“ in Ermangelung anderer derzeit renditestarker Anlagemöglichkeiten auf dem freien Kapitalmarkt. Demgegenüber profitiert ausweislich der herangezogenen Baugenehmigungsstatistik von IT.NRW bis einschließlich 2013 der Ein- und Zweifamilienhausbau bislang bedingt, wiewohl angesichts der letztlich erneut vorgenommenen Zinssenkung der EZB nochmals mit einer gewissen Bewegung im Markt gerechnet werden kann. Insgesamt ist derzeit also eher noch ein verhaltenes Anspringen der Baukonjunktur, insbesondere im Bereich des selbst genutzten Eigentums und im mietgünstigen Mehrfamilienhausbau bzw. Geschosswohnungsbaus zu beobachten. Während also kapitalstarke Investoren und Immobilienkäufer insgesamt nicht übermäßig von einer Anhebung der Grunderwerbssteuer betroffen würden, wirkt sich eine Anhebung der Steuer hingegen im Bereich des selbstgenutzten Eigentums und insbesondere im Bereich des mietgünstigen Wohnungsbaus deutlich belastender aus. Die Folge sind deutliche Verteuerungen sowohl beim freifinanzierten Eigenheimbau als auch im Bereich des freifinanzierten und mietpreisgebundenen Wohnungsbaus. Bereits hier kann festgestellt werden, dass das Steuererhöhungsbegehren der Landesregierung und der sie tragenden Koalitionsfraktionen mit zentralen städte- und wohnungsbaulichen Zielsetzungen kollidiert.

- Mit großer Anstrengung hat sich die Landesregierung dem Schutz des landeseigenen Wohnungsbauvermögens verschrieben und sich mit der erstmalig überjährigen Festschreibung des Programms gegenüber konkurrierenden Nutzungsinteressen darauf festgelegt, den relevanten Akteuren auf den Wohnungsmärkten eine mittelfristig attraktive und garantierte Wohnraumförderung anzubieten, die sich im Wettbewerb mit den beispiellos niedrigen Zinsen auf dem freien Kapitalmarkt - ohne jegliche soziale Bindung - mühsam behaupten muss. Mit der Vorlage der letzten Quartalszahlen über die Inanspruchnahme der vergünstigten Darlehen der NRW.BANK erscheint es so, als ob diese Anstrengung insbesondere mit Blick auf das bereits jetzt bestehende regionale Defizit an preisgünstigen Mietwohnungen Früchte zu tragen beginnt (Vgl. Vorlage 16/2321).

Vor diesem Hintergrund bedarf es trotz des Zwangs zur Haushaltskonsolidierung der genauen Abwägung gleichermaßen zwingender Zielsetzungen. Mit der Vorlage 16/2478 weist die Landesregierung aus, dass die bisherigen Zielsetzungen, die sich einnahmeseitig mit der Anhebung der Grunderwerbssteuer von 2011 verbunden haben, erreicht wurden. Bereits 2013 lässt sich so gegenüber dem Jahr 2011 eine Einnahmesteigerung von rund 453 Mio. € feststellen. Gegenüber dem Jahr 2010 belaufen sich die Mehreinnahmen sogar auf 644 Mio. €. Werden also die seinerzeitigen Einnahmeziele zugrundegelegt, können die Erwartungen als übererfüllt gelten. Angesichts der jetzigen allgemeinen Zinslage und der aktuellen Entwicklungen im Baugewerbe und im Bereich der Wohnungskäufe würde sich eine Grunderwerbssteuererhöhung deutlich kontraproduktiv auf die wirtschaftliche Entwicklung sowie auf die dringend gewünschte Bautätigkeit auswirken sowie auf angespannte Märkte weiter situationsverschärfend wirken. Dies auch insoweit, als dass die Grunderwerbssteuer mietpreissteigernd wirken kann. Dort wo sie - etwa im Bereich dringend erforderlichen Ersatzneubaus - aufgrund der Marktlage nicht umgelegt werden kann, kann sie sich summierend mit der seitens der Landesregierung erlassenen Kappungsgrenzen-



Verordnung investitionsverhindernd auf den Wohnungsbau auswirken. Damit erweist sich eine solche Kombination ungünstiger Faktoren für die Kommunen als kostensteigernd nicht zuletzt im Bereich der Kosten für die Unterkunft (KdU) und konterkariert damit die vom Stärkungspakt für die Kommunen induzierte Entlastungswirkung bereits kurz- und mittelfristig.

Offensichtlich ist sich die Landesregierung dieses Wirkzusammenhangs auch bewusst, denn Landesbauminister Groschek plant Presseberichten zufolge, eine Ausnahmeregelung für die soziale Wohnraumförderung von der Grunderwerbssteuer. (Süddeutsche - Zeitung, 26.11.2014, S. 6). Dieses in der Sache richtige und begrüßenswerte Vorhaben stößt jedoch auf Schwierigkeiten im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes und der Länder. Zwar hat die Föderalismusreform 2009 dazu geführt, dass die Bundesländer die Gesetzgebungskompetenz für die Festsetzung der Steuerhöhe erhalten (GG Art. 105 Abs. 2a), nicht jedoch liegt es in ihrem Ermessen, Ausnahmen oder Staffelmodelle zu entwickeln und einzuführen. Hierzu bedarf es einer länderübergreifenden Initiative im Bundesrat. Bereits aus diesem Grund erscheint es angeraten, von einer Steuererhöhung abzusehen, da die jetzt vorgesehene Regelung eine Freistellung insbesondere der sozialen Wohnraumförderung nicht ermöglicht, sich aber sofort investitionshemmend auswirkt. Darüber hinaus ist rechtlich bislang nicht geklärt, inwieweit die Grunderwerbssteuer einer Staffelung oder gar Ausnahmeregelungen zugänglich ist (unbeachtlich anderer Steuerarten).

- Die Erhöhung der Grunderwerbssteuer sollte darüber hinaus nicht losgelöst von der Grundsteuererhebung durch die Kommunen (Art. 106 Abs. 6 Satz 2 GG) betrachtet werden. Vielfach finanzieren die Kommunen Einnahmedefizite über Anpassungen der Grundsteuersätze. Der Vorzug aus Sicht der Kommunen liegt insbesondere darin, dass diese Form der Besteuerung im Vergleich zur ebenfalls kommunalen Gewerbesteuer keinen konjunkturellen Schwankungen unterliegt und damit als feste Einnahmegröße der lokalen Gebietskörperschaften fungiert. Nach der Gewerbesteuer ist sie deren zweitwichtigste Einnahmequelle. Losgelöst von einer nach Auffassung des Bundesfinanzhofs grundsätzlichen Reformbedürftigkeit der insgesamt zwar noch rechtskonform bewerteten Form der Grundsteuererhebung, aber mit Blick auf den allgemeinen Gleichheitssatz kritischen Anwendung der veralteten Einheitswerte (BFH-Urteil vom 30.06.2010, Az.: II R 60/08), entscheiden die unterschiedlichen kommunalen Hebesätze jedoch bereits heute über Standortvor- oder Standortnachteil bei der Frage von Wohnungsbauinvestitionen. Insofern ist eine zusätzliche Erhöhung der Grunderwerbssteuer von erheblichem Belang für eine Investitionsentscheidung - selbst im Eigenheimbau - und dazu geeignet, lokal bzw. regional diesbezüglich bestehende Disparitäten zu verschärfen.

Darüber hinaus bietet bereits das bestehende Grunderwerbssteuergesetz (GrEStG) Möglichkeiten, zusätzliche Einnahmen zu generieren, ohne dass hierfür der Steuersatz angehoben werden muss. Unmittelbar damit zusammenhängend ließen sich darüber auch wohnungswirtschaftliche und vor allen Dingen wohnungsaufsichtliche Zielsetzungen umsetzen. So ließe sich etwa durch eine Korrektur in § 1 Abs. 2a Nr. 14 ein legales Steuerschlupfloch schließen, das bislang den Verkauf von Gesellschaftsanteilen an Immobiliengesellschaften unter bestimmten Voraussetzungen steuerfrei stellt. Zum Einen würde hierbei eine Gerechtigkeitslücke geschlossen, die eine Besteuerung nach der Höhe des erworbenen Anteils sicherstellt. Zum Anderen ließe sich so die hohe Verkaufsquote mindern, die im Falle vernachlässigter Wohnungsbestände einen Nachverfolg

der Eigentümerwechsel begünstigen würde. Dies würde im Zusammenhang mit dem seitens des Landes verabschiedeten Wohnungsaufsichtsgesetz dessen Vollzug deutlich erleichtern.

- In ähnlicher Weise verhält es sich mit Blick auf die Weitervererbung von Kapitalgesellschaftsanteilen und deren steuerliche Begünstigung nach dem bisherigen Erbschaftssteuerrecht, das derzeit auf seine Verfassungskonformität hin geprüft wird. Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird in nächster Zeit erwartet.

Fazit:

Insgesamt erscheint aus Sicht der Ingenieurkammer-Bau NRW eine Erhöhung der Grunderwerbssteuer aus den dargelegten Gründen nicht angezeigt.

Die im Zuge der letzten Steuererhöhung erzielten Mehreinnahmen haben die Ziele der Landesregierung in Höhe von 400 Mio. € erreicht. Bei einer Beibehaltung des jetzigen Grunderwerbssteuersatzes von 5% werden vor dem Hintergrund der sich insbesondere mühsam erholenden Konjunktur im Wohnungsbau diese Ziele voraussichtlich weiter übererfüllt. Vor diesem Hintergrund eine weitere Erhöhung vorzunehmen erscheint daher mit den städte- und wohnungsbaupolitischen Zielsetzungen des Landes nicht vereinbar. Zudem bedeutet eine mögliche Erhöhung der Grunderwerbssteuer einen Rückschlag für die Baukonjunktur, insbesondere im Wohnungsbau. Der Eigentumserwerb wird für breite Schichten der Bevölkerung erschwert und belastet die Mietkosten.

Erfolgversprechender erscheint bei einer Beibehaltung des jetzigen Steuersatzes die von Minister Groschek angeregte Bundesratsinitiative zur Stärkung des sozialen Wohnungsbaus durch eine grundsätzliche Entlastung von der Grunderwerbsteuer. In diesem Zusammenhang wären im Zuge einer Novelle des GrEStG bislang vorhandene legale Schlupflöcher zu schließen, die einer von der Landesregierung angestrebten Stärkung der Einnahmeseite zugutekämen und darüber hinaus wohnungspolitischen Zielsetzungen dienlich wären. Dies gilt ebenso angesichts der in Kürze zu erwartenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungskonformität des Erbschaftssteuerrechts.