

14. Progressive Grunderwerbssteuer

Käufe landwirtschaftlich nutzbarer Flächen gerecht besteuern!

Jan Brunner

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) fordert ergänzend zum Erlass von Agrarstrukturgesetzen auf Landesebene eine *Progressive Grunderwerbsteuer*.¹

Rechtliche Grundlage für die Erhebung dieser Steuer ist das Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG). Es handelt sich dabei um ein Bundesgesetz, das regelt, welche Rechtsgeschäfte grunderwerbsteuerpflichtig sind. Nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 GrEStG sind das Grundstücksverkäufe durch schuldrechtlichen Kaufvertrag oder andere Rechtsgeschäfte, die einen Anspruch auf Grundstücksübergang begründen. Außerdem sind auch Erwerbsvorgänge im Wege einer Anteilsübertragung an einer grundbesitzenden Gesellschaft (Share Deal) oder auf gesellschaftsrechtlicher Grundlage (etwa bei Umwandlungen) nach § 1 Abs. 2 – 2b GrEStG steuerpflichtig.

Ferner regelt das Gesetz, auf welcher Grundlage die Steuerhöhe bemessen wird und legt Konstellationen für die Befreiung von der Steuerpflicht fest. Bei einem Grundstücksverkauf ist die Bemessungsgrundlage beispielsweise die verabredete Gegenleistung, also der von den Parteien vereinbarte Kaufpreis.² Bei Share Deals und Umwandlungen dienen die Grundbesitz-

1 M. Mühling/W. G. Rechenberg/A. Tölle: Studie zur Einführung einer progressiven Grunderwerbsteuer zur Regulation des landwirtschaftlichen Bodenmarkts im Zusammenspiel mit weiteren Instrumenten – Rechtstechnische Umsetzbarkeit, 2022 im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft e.V. (AbL). Siehe: https://www.abl-ev.de/fileadmin/user_upload/Studie_prog._Grunderwerbsteuer_doppelseitig_2022_03_10.pdf, zuletzt abgerufen am 20.12.2024.

2 § 8 Abs. 1 GrEStG.

werte im Sinne des Bewertungsgesetzes als Bemessungsgrundlage.³ Zu beachten ist, dass das Bewertungsgesetz je nach Grundstücksart unterschiedliche Bewertungsverfahren vorsieht. Auf die Bemessungsgrundlage entfällt dann ein vom jeweiligen Bundesland⁴ festgelegter Steuersatz von 3,5 bis zu 6,5 %.⁵ Anderes gilt nur, wenn das Rechtsgeschäft von der Grunderwerbsteuer befreit ist oder die Grunderwerbsteuer aus anderen Gründen nicht erhoben wird. Eine Ausnahme von der Besteuerung gilt etwa für den Erwerb eines Grundstückes, »wenn der für die Berechnung der Steuer maßgebende Wert 2 500 Euro nicht übersteigt«, § 3 Nr. 1 GrEStG. Was der maßgebende Wert ist, gibt § 8 GrEStG vor. Das kann der »Wert der Gegenleistung« sein, also im Falle des Abschlusses eines wirksamen schuldrechtlichen Kaufvertrags über ein Grundstück (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 GrEStG) der Kaufpreis. Die Grunderwerbssteuer wird auch dann nicht erhoben, wenn wirtschaftlich kein Eigentümer*innenwechsel stattfindet (§§ 5 bis 6a GrEStG).

Die ABL schlägt eine Neugestaltung der Erhebung der Grunderwerbsteuer für den landwirtschaftlichen Bereich vor. Erstens soll das GrEStG derart geändert werden, dass Käufer*innen, die bereits über umfangreiches Eigentum an landwirtschaftlicher Nutzfläche verfügen, beim Kauf weiterer Agrarflächen eine höhere Grunderwerbsteuer entrichten müssen als solche, die bisher nur wenig oder kein Eigentum an solchen Flächen haben. Das könnte den Ankauf landwirtschaftlich nutzbarer Fläche für diejenigen, die bereits verhältnismäßig viel Eigentum an Agrarflächen haben, unattraktiver machen.

Die konkrete rechtliche Ausgestaltung eines solchen erhöhten Steuersatzes ist eine komplexe Angelegenheit, die sich angesichts des Potenzials für gerechteren Zugang zu Boden und gerechtere Verteilung von Grundeigentum durchaus lohnen würde. Es stellt sich hier beispielsweise die Frage, wie eine Schwelle herzuleiten wäre, ab der ein erhöhter Steuersatz zu entrichten ist.⁶ Zu beachten sind dabei insbesondere agrarpolitische und agrarökonomische Aspekte. So schwanken etwa die Betriebsgrößen regional und neben

3 § 8 Abs. 2 GrEStG.

4 Die Zuständigkeit für die Festlegung des konkreten Steuersatzes der Grunderwerbsteuer liegt bei den Ländern, vgl. Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG; für eine Übersicht der Landessteuersätze siehe H. U. Viskorf, in: Boruttau, Kommentar Grunderwerbssteuergesetz (GrEStG), 19. Auflage, 2018: § 11 Rn. 19.

5 M. Mühling/W. G. Rechenberg/A. Tölle: Studie, S. 6.

6 Ebd.: Studie, S. 8; dort auch zum Folgenden.

der absoluten Größe eines Betriebes ist auch die jeweilige Quote zwischen Pacht und Eigentum unterschiedlich. Des Weiteren kann Eigenland einerseits für Kredite beliehen werden, gleichzeitig bindet seine Anschaffung eines an finanziellen Mitteln, die dann nicht für andere, möglicherweise nötige Investitionen zur Verfügung stehen. Eigene Flächen sorgen jedoch für Unabhängigkeit und sichern den Betriebsstandort. Anders als Pächter*innen mit befristeten Pachtverhältnissen, müssen Eigentümer*innen nicht um die Verlängerung der Pacht bangen. In die Festlegung einer Schwelle könnte zudem auch einbezogen werden, ob ortsansässige, inhaber*innengeführte Unternehmen die Wertschöpfung in der Region belassen oder ob Wert abfließt und dadurch eine Schwächung des ländlichen Raumes erfolgt. Insgesamt böte sich an, die Schwelle für einen erhöhten Steuersatz in Erwägung der jeweiligen Umstände – insbesondere der regionalen Agrarhistorie – von den Ländern festlegen zu lassen.

Zweitens soll eine *Freibetragsregelung* eingeführt werden. Sie soll Existenzgründer*innen und Akteuren ohne Eigenland den Landerwerb (»Ersterwerb«) erleichtern. Umgesetzt werden könnte sie, indem bei der Berechnung der Bemessungsgrundlage bei Ersterwerben der Freibetrag abgezogen wird. Auch bei der Ausgestaltung einer solchen Regelung sind einige Aspekte zu bedenken. Agrarpolitisch könnte es sinnvoll sein, die Grunderwerbsteuer erst zu erheben, wenn bei der Erwerberin bereits Eigentum im Umfang eines durchschnittlichen (regionalen) landwirtschaftlichen Betriebs vorliegt, also der Erwerb von Agrarflächen bis zu einem bestimmten Hektarumfang freigestellt würde. Darin läge eine wirksame Stellschraube zur Reduktion der Kosten einer Betriebsnachfolge.

Weiterhin ist zu beachten, dass beim unmittelbaren Erwerb eines Grundstücks derzeit grundsätzlich eine Gesamtschuld besteht, die die veräußernde und erwerbende Person gemeinsam trifft.⁷ Damit ein progressiver Steuersatz sowie eine Freibetragsregelung die intendierte Regelungswirkung entfalten kann, wäre es sinnvoll für landwirtschaftliche Nutzfläche

7 Eine Gesamtschuld meint, dass im Außenverhältnis mehrere Personen eine Summe schulden. Wenn eine Person diese begleicht, kann sie im Innenverhältnis bei der oder den anderen Schuldner*innen der Gesamtschuld Regress nehmen. Dazu die Regelungen der §§ 421ff. BGB.

eine abweichende Regelung zu treffen, nach der allein die erwerbende Person die Steuer schuldet.⁸

In einer von der AbL beauftragten Studie wurde die rechtstechnische Umsetzbarkeit des Vorschlags zur progressiven Ausgestaltung der Grunderwerbssteuer sowie seine Vereinbarkeit mit dem deutschen Verfassungsrecht und den europäischen Grundfreiheiten untersucht und grundsätzlich bejaht.⁹ Es stellen sich hier insbesondere eine Reihe von Detailfragen zum Allgemeinen Gleichheitssatz (Artikel 3 Abs. 1 Grundgesetz), dessen Anforderungen hier bereichsspezifisch zu konkretisieren sind: Es gelten die Prinzipien der finanziellen Leistungsfähigkeit und der Folgerichtigkeit.¹⁰ Daneben dürfte die Grunderwerbsteuer keine »erdrosselnde« Wirkung haben, was aus rein wirtschaftlicher Sicht spätestens dann der Fall wäre, wenn die zu erwartende Steuer nicht mehr von der Rendite gedeckt werden könnte (dabei ist zu beachten, dass die Steuerbelastung beim Erwerb weiterer landwirtschaftlicher Flächen entsprechend ansteigen und damit die erzielbare Rendite schmälern würde).¹¹ Näher aufzubereiten und zu prüfen sind noch folgende Punkte: die zulässige Höhe eines Freibetrags; die erforderlichen Haltefristen für Grundstücke, die im Rahmen des Freibetrags erworben werden; die (agrarökonomische) Ausgestaltung eines progressiven Steuersatzes und in diesem Zusammenhang die Länge des Betrachtungszeitraums für die zu erwartende Rendite und das Wertwachstum an einem landwirtschaftlichen Grundstück sowie die Frage, ab welchem Umfang von landwirtschaftlichem Eigentum und nach welchen differenzierenden Faktoren ein erhöhter Steuersatz gerechtfertigt ist.¹²

8 Eine Verlagerung der Steuerschuldnerschaft wäre auch keine Neuheit. Nach geltendem Recht gilt bereits in Share-Deal-Konstellationen nach §13 Nr. 5 lit. a) GrEStG, dass die Steuerschuld nur bei den Erwerber*innen liegt.

9 Ebd., S. 11.

10 Ein erhöhter Steuersatz führt zu einer unterschiedlichen Belastung von Steuerpflichtigen aufgrund unterschiedlicher Grunderwerbsteuersätze, was einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz (Art. 3 Absatz 1 GG) bedeuten kann. Eine Ungleichbehandlung ist jedoch zulässig, wenn sie gerechtfertigt ist. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass eine Rechtfertigung möglich ist. Dazu: Ebd., S. 12ff.

11 Ebd., S. 13ff.

12 Ebd., S. 21.