

Boysen-Hogrefe, Jens et al.

Article

Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Boysen-Hogrefe, Jens et al. (2017) : Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 70, Iss. 21, pp. 3-24

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/175121>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?

Seit 2006 können die Bundesländer den Steuersatz der Grunderwerbsteuer frei wählen. Dies hat zu einer starken Erhöhung der Steuersätze in den meisten Bundesländern und somit zu einer Verteuerung des Eigentumserwerbs sowie einer Erschwerung der Bildung von Wohneigentum geführt. Zudem werden bei Verkäufen großer Immobilien oft verschiedene Gestaltungsmodelle – sogenannte Share Deals – genutzt, um die Zahlung der Grunderwerbsteuer zu umgehen. Ist eine Reform überfällig?

Jens Boysen-Hogrefe* Grunderwerbsteuer: Halbherzige Steuerautonomie der Länder rückabwickeln – Steuersatz senken

»Die Kleinen hängt man, die Großen lässt man laufen.« So könnte man den Eindruck gewinnen angesichts der Debatte um sogenannte »Share Deals« im Zusammenhang mit der Grunderwerbsteuer. Grundsätzlich fällt beim Erwerb von Immobilien Grunderwerbsteuer an. Ebenso ist dies der Fall, wenn ein Unternehmen verkauft wird, das Immobilien besitzt. Sofern allerdings – verkürzt gesagt – höchstens 95% des Unternehmens den Besitzer wechseln, fällt sie nicht an. Es liegt auf der Hand, dass der Erwerb von Unternehmensanteilen kein perfektes Substitut für den Erwerb einer Immobilie ist. Schließlich geht erstere Variante mit zusätzlichem Aufwand einher und dürfte angesichts von »Mitbesitzern« Entscheidungsfreiheiten einengen (vgl. Fischer 2016). Es erscheint plausibel, dass solche Einschränkungen den Share Deal daher nur bei einer hinreichend großen möglichen Steuer-schuld attraktiv machen – für den Erwerb eines selbstgenutzten Einfamilienhauses ist er kein passendes Konzept. Während also bei

großen Transaktionen gewisse Möglichkeiten der Steuer-ermeidung bestehen, stehen private Haushalte, die schlicht Wohneigentum erwerben wollen, immer höheren Grunderwerbsteuersätzen gegenüber – was von einigen Beobachtern mit der jüngst stagnierenden Wohneigentumsquote in Verbindung gebracht wird.

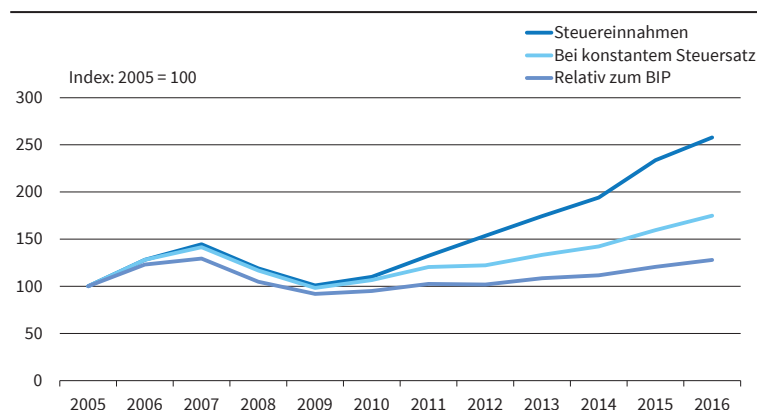
QUANTITATIVE BEDEUTUNG VON SHARE DEALS ZWAR SCHWER ABSCHÄTZBAR – ABER GEWISSE EVIDENZ FÜR MERKliche STEUERMINDEREIN- NAHMEN IN BALLUNGSZENTREN

Welche quantitative Bedeutung Share Deals haben, kann derzeit nicht ermittelt werden, da es wegen fehlender Steuerpflicht keine Statistiken dazu gibt. Erst Recht lässt sich nicht präzise ermitteln, wie viele Share Deals anstelle von »einfachen« Immobilienkäufen getätigt wurden. Anekdotisch wird auf eine erhebliche Relevanz von Share Deals hingewiesen (vgl. Frank-



Jens Boysen-Hogrefe

Abb. 1
Grunderwerbsteuereinnahmen in Deutschland 2005–2016



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des Autors.

© ifo Institut

* Prof. Dr. Jens Boysen-Hogrefe ist Stellvertretender Leiter des Prognosezentrums und wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Makroökonomische Politik in unvollkommenen Märkten des Instituts für Weltwirtschaft Kiel.

furter Allgemeine Zeitung 2017). Auch fällt auf, dass die Grunderwerbsteuereinnahmen zwar in den vergangenen Jahren massiv gestiegen sind. Tatsächlich geht aber ein Gutteil des Anstiegs der vergangenen Jahre auf Steuersatzänderungen zurück, die seit der Föderalismusreform I die Länder autonom beschließen können (vgl. Abb. 1). In den vergangenen Jahren haben, außer Bayern und Sachsen, die Länder zum Teil wiederholt die Steuersätze angehoben, so dass der durchschnittliche Steuersatz nun gut 2 Prozentpunkte höher als im Jahr 2007 ist. Betrachtet man hingegen das versteuerte Umsatzvolumen, zeigt sich, dass das Vorkrisenniveau des Jahres 2007 nur wenig überstiegen wird. Setzt man dieses zudem in Relation zur Wirtschaftsleistung, lag das Transaktionsvolumen im Jahr 2016 sogar knapp unter dem des Jahres 2007, und dies trotz andauernder Niedrigzinsphase und Rekordpreisanstiegen in verschiedenen Marktlagen. Nur zum Vergleich: Die Ausgaben für Wohnungsbauinvestitionen lagen im vergangenen Jahr relativ zur Wirtschaftsleistung reichlich 14% über dem Wert 2007 (Bauinvestitionen insgesamt knapp 9% plus).

Diese »relative« Schwäche dürfte nicht allein auf das Aufkommen von Share Deals zurückzuführen zu sein; so ist zu vermuten, dass durch die höheren Steuersätze heute viele Transaktionen schlicht unterbleiben, was einen Teil der Dämpfung im Vergleich zu dem Jahr 2007 erklärt. Schätzungen von Fritzsche und Vandre (2016) legen nahe, dass dieser Effekt durchaus relevant ist. Um den Blick aus der »Makroperspektive« auf das Thema Share Deal zu fokussieren, erscheint es daher angebracht, einzelne Regionen, für die das Thema besonders virulent sein dürfte, und Indikatoren heranzuziehen, die der Aktivität auf dem Immobilienmarkt nahe sein dürften. Zu diesen Indikatoren dürften Bautätigkeit und Immobilienpreise zählen. Sofern Verhaltensreaktionen auf die Steuersatzänderungen zu einem Ausbleiben der Transaktionen führen, sollten diese ebenso wie das Aufkommen der Grunderwerbsteuer negativ beeinflusst werden.

Als Region wird an dieser Stelle exemplarisch Hamburg betrachtet, wo der Grunderwerbsteuersatz vergleichsweise früh, nämlich im Jahr 2009, auf 5% angehoben wurde. In einer derart strukturstarke Stadt dürften Immobiliengeschäfte mit größeren Volumina nicht unüblich sein, was die Anwendung von Share Deals begünstigen dürfte. Die Umsätze, die von der Grunderwerbsteuer in Hamburg erfasst wurden, lagen im Jahr 2014 knapp 20% unter denen des Jahres 2007. In der gleichen Zeit sind die Preise für Einfamilienhäuser in der Arbeitsmarktregion Hamburg (umfasst die Stadt Hamburg und das Umland) um gut 20% und für Wohnungen um fast 50% ausweislich von Preisdaten der Online-Plattform Immobilienscout24 gestiegen (vgl. Bauer et al. 2013). Die nominalen Bauinvestitionen in Hamburg waren 2014 um $\frac{2}{3}$ höher als 2006 und gut 90% als 2007. Die Diskrepanzen zwischen immobiliennahen Indikatoren und versteuerten Umsätzen sind eklatant und legen nahe,

dass zumindest in Ballungszentren, in denen Immobiliengeschäfte mit größeren Volumen abgeschlossen werden, Share Deals eine nicht unbedeutende Rolle spielen dürften.

WIE EIN »BISSCHEN« STEUERAUTONOMIE DER LÄNDER DIE GRUNDERWERBSTEUERSÄTZE IN DIE HÖHE TRIEB

Die Frage liegt auf der Hand, warum Share Deals in jüngerer Zeit so an Bedeutung gewonnen haben könnten. Schließlich bestand die Möglichkeit, dieses Steuervermeidungsmodell zu nutzen, schon seit vielen Jahren. Dazu ein Blick zurück: Im Jahr 1983 wurde die Grunderwerbsteuer grundlegend reformiert. Der Steuersatz sankt von 7 auf 2%, umfangreiche Ausnahmetatbestände wurden dafür abgeschafft – die Reformvorschlüsse jüngerer Zeit mitsamt des drastischen Anstiegs der Steuersätze in vielen Ländern lassen den Eindruck entstehen, dass wir derzeit auf einen Weg zurück in die Zeit vor 1983 sind allerdings bei effektiv deutlich höheren Steuersätzen. Im Jahr 1997 wurde dann der Steuersatz auf 3,5% erhöht, schlicht um mehr Einnahmen zu erzielen. Zu einem Systemwechsel kam es dann 2006 mit der Föderalismusreform I. Bis dato wurde der Grunderwerbsteuersatz bundeseinheitlich festgelegt. Seither können die Länder diesen autonom bestimmen.

Durch diese Reform sollte Einnahmeautonomie der Länder und damit die finanzielle Selbstbestimmung gestärkt werden. Allerdings wurde dies nur halbherzig gemacht – wohl im Interesse der finanzschwächeren Länder. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer wurden und werden weiterhin im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Damit Einnahmeänderungen durch Variationen des Steuersatzes – hier sollen die Länder ja an Autonomie gewinnen – aber nicht durch den Länderfinanzausgleich nivelliert werden, werden seitdem hypothetische Grunderwerbsteuereinnahmen aus den versteuerten Umsätzen und dem durchschnittlichen Steuersatz aller Länder im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Diese Konstruktion hat nun einige bemerkenswerte Folgen. Zwar ist es so, dass die statischen oder direkten Effekte durch Steuersatzerhöhungen nun bei den Ländern verbleiben, aber Einnahmeänderungen durch Verhaltensreaktionen auf Steuersatzänderungen – worunter auch Effekte infolge vermehrter Share Deals fallen dürften – durch den Länderfinanzausgleich zumindest teilweise ausgeglichen werden (vgl. Boysen-Hogrefe 2017). Ein möglicher Umsatzverlust wird aus Sicht des einzelnen Landes zu Lasten der Ländergesamtheit abgedeckt. Ferner gibt es einen Übertragungseffekt der Steuersatzerhöhung auf die anderen Länder. Durch den steigenden Durchschnittssteuersatz wird den anderen Ländern nämlich eine höhere Steuerkraft unterstellt, auch wenn diese gar keine höheren Steuersätze oder Steuereinnahmen haben. In der Folge wird der Länderfinanzausgleich aus Sicht der Länder, die die Steu-

ern nicht entsprechend anheben, ungünstiger. Dies schafft zusätzliche Anreize für Steuersatzerhöhungen. Die Föderalismusreform II hat an diesen Anreizen wenig geändert (vgl. Büttner und Göbert 2017).

POLITIKEMPFEHLUNG: RÜCKABWICKLUNG STATT AKTIONISMUS

Was also ist vor diesem Hintergrund zu tun? Vorschläge mehren sich, die Grunderwerbsteuer abermals zu reformieren mit dem Ziel, zum einen Share Deals einzudämmen und zum anderen durch eine Staffelung der Steuersätze den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu erleichtern.

Auch wenn Share Deals möglicherweise doch recht häufig zum Einsatz kommen, um Steuern zu vermeiden, ist es verteilungspolitisch gar nicht so klar, ob hier ein bedeutender Missstand vorliegt. Grunderwerbsteuer auf größere Objekte, wie Mietwohnungskomplexen, dürften letztendlich auch den Mieterinnen und Mietern in Rechnung gestellt werden, so dass, zumindest teilweise, diese von Steuersparmodellen ihrer Vermieter profitieren könnten. Auch dürfte es mit einigen Nebenwirkungen verbunden sein, wenn z.B. die Steuerbefreiung von Share Deals abgeschafft oder der Anteil, der zur Steuerbefreiung des Share Deals führt, herabgesenkt würde. Grunderwerbsteuer würde dann im Extrem für jeden Aktienkauf entstehen, sofern das Unternehmen Immobilien in Deutschland hält.

Ferner sollte die Wohneigentumsquote keine Zielgröße der Politik sein, so dass aus deren Steigen oder Sinken wohl kaum Handlungsnotwendigkeiten abgeleitet werden können. Allerdings sollten die Steuervorschriften die Entscheidung zwischen Wohnen zur Miete und im Eigenheim auch nicht unnötig verzerren und Ineffizienzen heraufbeschwören. Eine Ineffizienz besteht bereits darin, dass durch die Anwendung von Share Deals Unternehmensstrukturen entstehen, die nur eines sollen: Steuern sparen und die für sich genommen zusätzliche Kosten verursachen und unternehmerische Entscheidungsspielräume einengen. Gesamtwirtschaftlich werden so auf der Suche nach niedriger Steuerlast Ressourcen vergeudet. Zudem sorgt die Grunderwerbsteuer selbst für Verzerrungen. Nicht nur, dass die Entscheidung zwischen Eigentum und Miete beeinträchtigt wird; der ökonomisch anderweitig sinnvolle Berufs- und Ortswechsel von Immobilienbesitzern unterbleibt vielleicht, weil bei Verkauf und Erwerb einer Wohnimmobilie uneinholbare Nebenkosten entstehen (vgl. RWI 2012).

Die »halbe« Steuerautonomie der Länder im Bereich der Grunderwerbsteuer hat zu einer Rallye der Steuersätze geführt und die Suche nach Steuervermeidungsstrategien wohl deutlich befeuert. Die Föderalismusreform I hat mit dem Ziel »mehr Steuerautonomie« durch die verbleibende Verquickung der Grunderwerbsteuer mit dem Länderfinanzausgleich den Weg dahin geebnet, dass der Steuersatz zumindest in einigen Ländern wieder an den der Zeit vor dem

Jahr 1983 von 7% anschließen kann – nun allerdings ohne weitreichende Ausnahmetatbestände. Vielleicht sollte dies Anlass sein, nicht etwa erneut umfangreiche Ausnahmetatbestände zu schaffen, sondern die Entwicklung nach der Föderalismusreform I kritisch zu sehen. Die Rückkehr zu einem bundeseinheitlichen Satz, der merklich unter dem aktuellen Länderdurchschnitt liegt und, wie auch derzeit, keine Ausnahmen vorsieht, könnte zum einen die verqueren Anreize für ständig steigenden Steuersätze durch den Länderfinanzausgleich beseitigen und zum anderen der Frage nach den Steuervermeidungsmöglichkeiten durch Share Deals Relevanz entziehen.

Aktuell könnte man gegen eine solchen Politikvorschlag einwenden, dass die Konjunktur in Deutschland und insbesondere der Immobilienmarkt eines expansiven fiskalischen Impulses – und dies wäre ja eine entsprechende durchschnittliche Grunderwerbsteuersatzsenkung – wirklich nicht bedürfen. Die Sorge ist vielmehr, dass gerade dem Immobiliensektor eine Überhitzung droht. Doch lassen sich zum einen in der Literatur zumindest keine eindeutigen Belege dafür finden, dass die Grunderwerbsteuer Immobilienblasen durch steigende Sätze merklich dämpfen bzw. durch sinkende spürbar befeuern kann (vgl. Boysen-Hogrefe et al. 2014), und zum anderen könnte die effektive Steuersenkung im Bereich des Grunderwerbs durch restriktive Maßnahmen andernorts begleitet werden.

LITERATUR

Bauer, T.K., S. Feuerschütte, M. Kiefer, P. an de Meulen, M. Micheli, T. Schmidt und L. H.Wilke (2013), »Ein hedonischer Immobilienpreisindex auf Basis von Internetdaten: 2007–2011«, *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, 1–26.

Boysen-Hogrefe, J. (2017), »Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich: Umverteilung der Zusatzlast der Besteuerung«, *Wirtschaftsdienst* 97(5), 354–359.

Boysen-Hogrefe, J., K.-J. Gern, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, M. Plödt, T. Schwarz Müller, B. van Roye und J. Scheide (2014), *Finanz- und Wirtschaftspolitik bei einer anhaltenden monetären Expansion*, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik 5, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.

Büttner, T. und T. Göbert (2017), »Übernivellierung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im künftigen Finanzausgleich«, *Wirtschaftsdienst* 97(5), 360–362.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2017), »Linke Regierungen erhöhen eher die Steuern« 21. September.

Fischer, H. (2016), »Grunderwerbsteuer und Share Deal – Warum nicht sein darf, was nicht sein kann«, *Handelsblatt-Blog*.

Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016), »The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions«, *Ifo Working Paper* 232, München.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012), *Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder*, Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft, RWI, Berlin.

Wolfgang Scherf* und Carolin Dresselhaus** Grunderwerbsteuer abschaf- fen oder reformieren?



Wolfgang Scherf



Carolin Dresselhaus

Die Steuerbelastung von Immobilientransaktionen ist seit der Föderalismusreform 2006 deutlich angestiegen. Derzeit ist eine auf Hessens Initiative gebildete Länderarbeitsgruppe damit beauftragt, die Reform der Grunderwerbsteuer voranzutreiben. In diesem Artikel werden die Mängel der Grunderwerbsteuer erläutert, daraus Reformkriterien abgeleitet und die in der Literatur diskutierten Reformansätze bewertet.

BEDEUTUNG DER GRUNDERWERBSTEUER

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer und wird beim Immobilienerwerb fällig. Nach § 8 GrEStG ist die Bemessungsgrundlage im Allgemeinen der vereinbarte Kaufpreis. Der Grunderwerbsteuersatz ist seit der Föderalismusreform 2006 nicht mehr bundeseinheitlich geregelt, sondern wird von den Ländern autonom bestimmt.

Bei einheitlichem Steuersatz und Preisstabilität auf den Immobilienmärkten änderte sich das Steueraufkommen von 2000 bis 2005 kaum. Bis 2007 erfolgte bei noch weitgehend konstanten Steuersätzen ein deutlicher Aufkommensanstieg, der bis 2009 wieder nahezu vollständig korrigiert wurde. Ab 2010 kam es dann zu einem deutlichen und kontinuierlichen Aufkommenswachstum, da der Preisanstieg für Immobilien die Bemessungsgrundlage vergrößerte.

Die kräftigen Steuersatzerhöhungen der Länder beschleunigten diese Entwicklung. Mittlerweile gilt in fünf Bundesländern der Spitzensteuersatz von 6,5%, was aktuell zu einem bundesweiten Durchschnittssteuersatz von ca. 5,4% führt. Das Grunderwerbsteueraufkommen hat sich seit 2006 mehr als verdoppelt, wodurch die Grunderwerbsteuer zur aufkommensstärksten Landessteuer aufgestiegen ist.

RECHTFERTIGUNG UND WIRKUNGEN

Die Legitimation einer Steuer erfolgt über ihren Beitrag zur Erreichung finanzpolitischer Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsziele, wobei letztere für die Grunderwerbsteuer nicht relevant sind. Die Rolle der Grunderwerbsteuer im deutschen Steuersystem und die Frage, ob sie

* Prof. Dr. Wolfgang Scherf ist Inhaber der Professur für Öffentliche Finanzen an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

** Carolin Dresselhaus ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur VWL II an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

abgeschafft oder reformiert werden sollte, ist anhand der maßgeblichen Allokations- und Distributionsziele, nicht anhand der fiskalischen Interessen der Länder zu beurteilen.

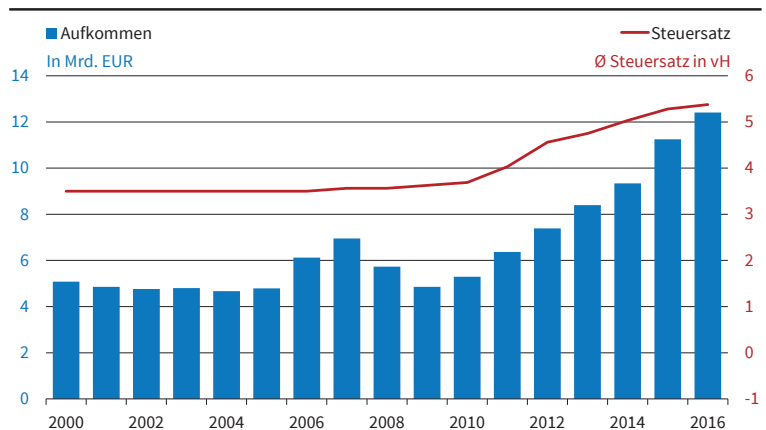
Fundamentale Steuerprinzipien greifen nicht

Nach dem Äquivalenzprinzip sollen die Nutzer öffentlicher Leistungen über deren Bereitstellung entscheiden und die Kosten tragen (institutionelle Kongruenz). Die zentrale Eigenschaft einer Immobilie ist deren Standortgebundenheit, wodurch sich eine Verknüpfung zwischen Immobilienbesitzer und Nutzer regional verfügbarer öffentlicher Leistungen ergeben kann. Im Fall der Selbstnutzung ist der Immobilienbesitzer wahlberechtigt und kann über die Verwendung des Aufkommens auf indirektem Wege mitentscheiden.

Hier von einer räumlichen fiskalischen Äquivalenz zu sprechen, erscheint jedoch durch die einmalige Erhebung der Steuer unpassend (vgl. RWI 2012, S. 14). Zudem lassen sich spezielle Leistungen für Grundbesitzer im Aufgabenspektrum der Länder kaum ausmachen, erst recht nicht in länderspezifischer Höhe, was zur Begründung unterschiedlicher Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer notwendig wäre. Mangels fiskalischer Äquivalenz verzerren Steuersatzdifferenzen tendenziell die Standortwahl und induzieren räumliche Ausweicheffekte, die weder der allokativen Effizienz noch der mit dem Äquivalenzprinzip intendierten Steuergerechtigkeit dienen (vgl. Scherf und Dresselhaus 2017, S. 741 ff.).

Das Leistungsfähigkeitsprinzip fordert eine horizontal und vertikal gerechte Verteilung der Steuerlasten gemäß der wirtschaftlichen Leistungskraft der Zensiten, die sich an seiner Reinvermögensposition ablesen lässt. Beim Erwerb einer Immobilie ändert sich die Vermögensposition des Erwerbers nicht, denn dieser wandelt lediglich Geld- in Sachvermögen um. Anders beim Verkäufer, der u.U. eine Wertschöpfung erzielt, wenn er früher für den Immobilienerwerb weniger

Abb. 1
Steuersatz und Aufkommen der Grunderwerbsteuer



Quelle: Statistisches Bundesamt (2016); Statista (2017a); Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

ausgeben musste. Um diesen Tatbestand zu erfassen, müsste eine Steuer nicht am Kaufpreis bzw. Bruttowert, sondern am Nettowert der Transaktion anknüpfen. In dieser Hinsicht ist die Grunderwerbsteuer somit grundlegend falsch konzeptioniert. Verschärft wird die Abweichung der Bemessungsgrundlage von einem angemessenen Indikator der Leistungsfähigkeit durch die Mehrfachbelastung bei mehrmaliger Veräußerung (Kaskadeneffekt).

Der Grunderwerbsteuer wird oftmals ein progressiver Charakter unterstellt, weil Bezieher höherer Einkommen sich hochpreisige Immobilien leisten können, die absolut (aber nicht relativ) stärker besteuert werden. Die Leistungsfähigkeit, die im persönlichen Einkommen zum Ausdruck kommt, kann jedoch nur mittels der Einkommensteuer sachgerecht erfasst und progressiv differenziert belastet werden. Dies hat aber nicht das geringste mit der Verwendung des Einkommens zu tun. Hinzu kommt, dass ein höherer Kaufpreis nicht zwingend ein höheres Einkommen impliziert. Gerade Familien benötigen mehr Wohnfläche, was den Preis einer Immobilie vergrößert (vgl. RWI 2012, S. 15).

Verzerrung ökonomischer Entscheidungen

Da die beiden Fundamentalprinzipien der Besteuerung für die Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer wenig hergeben, kommen allenfalls Lenkungsziele in Betracht. Lenkungssteuern sollen die Handlungen der Steuerpflichtigen beeinflussen, um einen politisch erwünschten Zustand herbeizuführen. Bei der Grunderwerbsteuer ist jedoch das Gegenteil der Fall. Sie verteuert den Grunderwerb, erzeugt also einen Substitutionseffekt zulasten des Erwerbs und zugunsten der Miete oder Pacht einer Immobilie.

Allerdings trifft die Steuerlast nicht nur die Erwerber und Selbstnutzer, sondern wird teilweise auf die Mieter überwältigt. Dennoch hemmt die Grunderwerbsteuer auch die Investitionen im Mietwohnungssektor. Schließlich muss die Miete alle Kosten decken und darüber hinaus eine normale Rendite abwerfen, damit eine solche Investition mit anderen Kapitalanlagen konkurrieren kann, insbesondere mit Finanzanlagen, bei deren Erwerb eine entsprechende Belastung derzeit nicht anfällt.

Die Ausweichreaktion spiegelt sich auch in den Daten. Nach aktuellen Schätzungen sinkt die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer um 6% bis 7,5%, wenn der Grunderwerbsteuersatz um 1% angehoben wird (vgl. Fritzsche und Vandreij 2016, S. 16 ff.; Boysen-Hogrefe 2017, S. 7). Daher verwundert es nicht, dass die deutsche Wohneigentumsquote im europäischen Vergleich mit rund 52% (vgl. Statista 2017b) trotz des geringen Zinsniveaus niedrig bleibt. Das Festhalten an der Grunderwerbsteuer steht jedenfalls in offenkundigem Missverhältnis zur Agenda aller Parteien, die Investitionstätigkeit im Wohnungsbau zu fördern.

Ein weiterer Substitutionseffekt betrifft die Struktur der Immobilieninvestitionen. Steuerbemessungsgrundlage ist der Kaufpreis, bei bebauten Grundstücken inklusive der Gebäude. Die Mitversteuerung der Gebäudewerte verteuert Investitionen in den Bestand und begünstigt den Neubau. Letztlich wird die Steuerdifferenz allerdings von den Verkäufern bebauter Grundstücke getragen. Sie müssen die auf dem Haus lastende Grunderwerbsteuer übernehmen, da die Käufer alternativ unbebaute Grundstücke erwerben und grunderwerbsteuerfrei bebauen können. Die Verkäufer unbebauter Grundstücke profitieren dagegen von der durch die Grunderwerbsteuer angeregten Mehrnachfrage nach ihren Immobilien. Eine negative Begleiterscheinung ist die Förderung der Zersiedlung und Versiegelung der Landschaft (vgl. RWI 2012, S. 24).

Eine weitere Verzerrung durch die Grunderwerbsteuer entsteht bei der Akquisition. Unternehmen haben die Möglichkeit, Immobilien im Rahmen eines Share Deals zu erwerben. Dabei veräußern die bisherigen Besitzer die Immobilien nicht direkt, sondern bilden dafür eine Gesellschaft und verkaufen Anteile daran. Bleibt der übertragene Anteilsbesitz innerhalb von fünf Jahren unter 95%, ist keine Grunderwerbsteuer zu entrichten. Diese einfache und legale Möglichkeit, die Steuerlast zu umgehen, wird für Unternehmen infolge der wachsenden Bedeutung der Grunderwerbsteuer zunehmend attraktiv.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Grunderwerbsteuer weder durch fundamentale Besteuerungsprinzipien noch durch günstige Lenkungseffekte gerechtfertigt werden kann. Es handelt sich um eine rein fiskalisch motivierte Steuer (vgl. BFH 1972). Solche Steuern sollten wenigstens keine negativen Nebenwirkungen erzeugen, was bei der Grunderwerbsteuer jedoch in erheblichem Maße geschieht. Ihre Substitutionseffekte verzerren die Entscheidungen im Immobiliensektor und verursachen damit unnötige ökonomische Zusatzlasten über die Steuerzahl-lasten hinaus.

REFORM DER GRUNDERWERBSTEUER

Die allokativen und distributiven Mängel der Grunderwerbsteuer sprechen aus ökonomischer Sicht für eine Reform. Spätestens seit der Finanzministerkonferenz vom 1. Dezember 2016 gewinnt die Neugestaltung der Grunderwerbsteuer auch im politischen Diskurs an Gewicht. Zur Debatte steht insbesondere die Abschaffung der Share-Deal-Vergünstigung (vgl. HMdF 2016). Der Reformprozess sollte allerdings genutzt werden, um auch die grundlegenden Schwächen zu beseitigen. Hierfür gibt es zwei denkbare Alternativen: Die faktische Abschaffung der Grunderwerbsteuer durch Integration in die Umsatzsteuer oder ihre Veränderung durch modifizierte sowie neu implementierte Gestaltungsparameter.

Integration in die Umsatzsteuer

Hinsichtlich ihrer Bemessungsgrundlage ist die Grunderwerbsteuer mit der Umsatzsteuer vergleichbar, so dass der Versuch einer Integration naheliegt. Allerdings belastet die Umsatzsteuer nicht den Bruttoumsatz, sondern nur den Nettoumsatz, also die mit einer Transaktion verbundene Wertschöpfung. Ein entsprechender Vorsteuerabzug in Höhe der vom früheren Besitzer schon entrichteten Steuer wäre zwar auch im Rahmen des heutigen Systems denkbar (vgl. IW 2015, S: 23–24), aber für eine eigenständige Grunderwerbsteuer gäbe es dann keinen überzeugenden Grund mehr. Als Föderalismusanhänger könnte man den Verlust der Finanzautonomie der Länder beklagen, doch ist eine relativ aufkommensschwache und zudem einseitig auf eine kleine Gruppe von Steuerpflichtigen gerichtete Steuer ohnehin ungeeignet, eine substantielle Autonomie im Sinne der regionalen fiskalischen Äquivalenz herbeizuführen.

Die vollständige Integration der Grundstücksumsätze in die Umsatzsteuer beseitigt die wesentlichen Mängel der Grunderwerbsteuer. Grundstücksverkäufe werden mit anderen Umsätzen gleichgestellt. Die Steuermultation bei mehrfachem Besitzerwechsel entfällt ebenso wie die willkürliche Differenzierung zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken. Dank der reduzierten Bemessungsgrundlage geht die Diskriminierung gegenüber anderen Kapitalanlagen und vor allem die gesamte Grunderwerbsteuerlast zurück, was die Erwerberkosten senkt und die Wohneigentumsbildung fördert. Zudem beseitigt der einheitliche Umsatzsteuersatz die Anreize zur räumlichen Steuerausweichung, die bei der Grunderwerbsteuer nicht durch unterschiedliche Leistungen der Länder für Immobilienbesitzer begründet sind.

Bei Ansatz des ermäßigten Umsatzsteuersatzes von 7% würde der formale Steuersatz in den meisten Ländern nur geringfügig steigen. Zur Umsetzung des Reformvorschlags müsste § 4 Nr. 9a UStG gestrichen werden, der Grunderwerb umsatzsteuerfrei stellt. Statt der bisherigen Teilung der Steuerschuld bei der Grunderwerbsteuer gemäß § 13 GrEStG wäre bei der Umsatzsteuerlösung passenderweise nur der Verkäufer Steuerschuldner, der im Gegensatz zum Käufer auch eine Wertschöpfung erzielen kann. Ein formales Problem besteht in der fehlenden Unternehmereigenschaft bei Privatpersonen, doch lässt sich dieses über eine Gleichbehandlung mit Unternehmern in Anlehnung an § 2a UStG für Fahrzeuglieferer lösen.

Den zahlreichen Vorteilen der Integration in die Umsatzsteuer stehen geringe Einnahmen- und Autonomieverluste der Länder gegenüber. Beides wäre jedoch leicht zu kompensieren, wenn die Länder eine begrenzte Steuersatzautonomie bei der Einkommensteuer erhielten. Solange der steuerfreie Umweg über eine Beteiligungsveräußerung offen steht, bleibt es zudem bei der Begünstigung der Share Deals, doch

würde dieser Steuervorteil quantitativ an Bedeutung verlieren.

Umgestaltung der Grunderwerbsteuer

Das Integrationsmodell eröffnet einen Weg zur fundamentalen Reform der Grunderwerbsteuer und zur deutlichen Steuervereinfachung. Da eine alte Steuer zu Unrecht immer noch als eine gute Steuer gilt, dürfte dafür aber wohl die politische Kraft fehlen. Wahrscheinlicher ist eine Reform innerhalb der Grunderwerbsteuer, die prinzipiell an der Bemessungsgrundlage und am Tarif ansetzen kann.

Während die Umsatzsteuerlösung eine radikale Änderung der Bemessungsgrundlage bedeutet, ist die Einführung eines bundeseinheitlichen Freibetrags politisch recht einfach umzusetzen. Freibeträge gab es bereits vor der Reform der Grunderwerbsteuer von 1983. Sie könnten reaktiviert werden, um den deutlichen Belastungsanstieg der letzten Jahre zu entschärfen. Denkbar wäre ein bundeseinheitlicher Freibetrag für alle Erwerber, aber auch gestaffelte Freibeträge, die eine Konzentration der Entlastungseffekte auf bestimmte Erwerbergruppen, insbesondere auf junge Familien mit Kindern ermöglichen. Relativ höhere, aber auf Ersterwerber begrenzte Freibeträge bieten eine weitere Gestaltungsoption zur Förderung des Erwerbs von selbstgenutzten Wohnraum (vgl. IW 2017, S. 17).

Im Rahmen der Grunderwerbsteuer sind Freibeträge ein relativ unproblematisches Instrument zur Entlastung der Steuerzahler und Förderung bestimmter Erwerbergruppen. Die Entlastungseffekte wären wegen des proportionalen Steuertarifs bei gleicher Anschaffungssumme für alle Steuerzahler innerhalb einer Erwerbergruppe und eines Bundeslandes gleich hoch. Regressive Effekte zugunsten der oberen Einkommensschichten, die bei progressiven Steuertarifen durch Freibeträge entstehen, spielen nur insofern eine Rolle, als Erwerber Ausgaben für den Immobilienerwerb unterhalb des maximal zulässigen Freibetrags tätigen.

Die Länder würden durch eine solche Reform ihre Steuereautonomie nicht einbüßen, die bei der Grunderwerbsteuer allerdings fragwürdig ist. Dies könnte sich nach der Einführung von Freibeträgen bestätigen, wenn die Länder ihre Steuersätze zur Kompensation der Aufkommensverluste weiter anspannen und mit höheren Grenzbelastungen die ungünstigen Investitionswirkungen der Grunderwerbsteuer abermals verstärken (vgl. IW 2017, S. 21). Ein Zusatzproblem kann der spezielle Freibetrag für Ersterwerber verursachen. Wie bei jeder Subvention, die die Nachfragestruktur verschiebt, wird die durchaus beabsichtigte besondere Förderung der Eigenheime, besonders der Einfamilienhäuser, durch Nachfrage- und Preissteigerungen in diesem Marktsegment teils konterkariert.

Eine Rückkehr zum alten Grunderwerbsteuermodell mit persönlichen Freibeträgen, eventuell modifiziert durch die Beschränkung auf Ersterwerber, könnte

die kräftig gestiegenen Belastungen der Immobilien-erwerber etwas entschärfen und als Maßnahme zur Förderung des selbstgenutzten Wohneigentums positiv auf die Wohneigentumsquote wirken. Im Vergleich zur steuersystematisch vorteilhaften Integration in die Umsatzsteuer wäre diese Reformvariante leichter umsetzbar. Allerdings handelt es sich um eine Second-best-Lösung, die die grundlegenden Mängel der Grunderwerbsteuer nicht beseitigen kann.

Das gilt auch für eine Umgestaltung des Steuertarifs, der den zweiten Ansatzpunkt für eine Reform liefert. Grundsätzlich denkbar wäre eine Rückkehr zum bis 2006 geltenden Steuersatz von 3,5% und/oder die Einrichtung eines Steuersatzkorridors mit einem Maximalwert deutlich unterhalb des heutigen Niveaus. Beides beschränkt den Spielraum der Bundesländer, aber das Korridormodell würde die Steuerautonomie nicht gänzlich beseitigen. Solche Reformen mildern zwar die Höhe der Steuerlasten, ändern aber nichts an den strukturellen Verzerrungen, die unnötige Zusatzlasten der Steuerpflichtigen bewirken.

FAZIT

Die Mängel der Grunderwerbsteuer sind schwerwiegend. Sie verstößt gegen die Fundamentalprinzipien der Besteuerung und verzerrt als Sonderbelastung des Grunderwerbs in mehrfacher Hinsicht die ökonomischen Entscheidungen auf den Immobilienmärkten. Der Anstieg der Steuersätze deutet zudem auf den Missbrauch einer schmalen Bemessungsgrundlage zu rein fiskalischen Zwecken und hat die ungünstigen Wirkungen der Grunderwerbsteuer erheblich verschärft.

Reformen innerhalb der Grunderwerbsteuer lösen diese Probleme nicht durchgreifend. Gewiss ermöglichen die Einführung von Freibeträgen und die Limitierung der Steuersätze Verbesserungen im Vergleich

zur Ausgangslage. Es gibt aber keinen Grund, dabei stehen zu bleiben. Diese Maßnahmen führen genauso wie das alternative Modell einer Integration in die Umsatzsteuer zu Autonomie- und Aufkommensverlusten für die Bundesländer. Wer bereit ist, diesen Preis einer Reform zu akzeptieren, eventuell auch an anderer Stelle zu kompensieren, kann sich mithin auch für die First-best-Lösung entscheiden, die die Schwächen der Grunderwerbsteuer weitgehend beseitigt. Effizienz und Gerechtigkeit des deutschen Steuersystems würden davon profitieren.

LITERATUR

BFH – Bundesfinanzhof (1972), Beschluss vom 8. November 1972, Az.: II B 24/72, verfügbar unter: <http://bit.ly/2xgGW5l>.

Boysen-Hogrefe, J. (2017), »Steigende Grunderwerbsteuersätze, Verhaltensreaktionen und der Länderfinanzausgleich«, Kiel Working Paper 2069.

Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016), »The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions«, Ifo Working Paper 232.

HMdf – Hessisches Ministerium der Finanzen (2016), »Schäfer 2017 Vorsitzender der Finanzministerkonferenz«, Pressemitteilung vom 1. Dezember, verfügbar unter: <http://bit.ly/2xgXhXt>.

IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2015), *Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot*, Ansprechpartner: M. Voigtländer, T. Hentze, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (2017), *Reform der Grunderwerbsteuer*, Ansprechpartner: M. Voigtländer, T. Hentze, B. Seipelt, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2012), *Probleme der Grunderwerbsteuer und ihre Anhebung durch die Länder*, RWI, Essen.

Scherf, W. und C. Dresselhaus (2016), »Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer«, *Wirtschaftsdienst* (10), 740–747.

Statista – Das Statistikportal (2017a), *Grunderwerbsteuersatz in Deutschland nach Bundesländern*, verfügbar unter: <http://bit.ly/2gbp5a6>.

Statista – Das Statistikportal (2017b), *Wohneigentumsquoten in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2015*, verfügbar unter: <http://bit.ly/2x4gDDZ>.

Statistisches Bundesamt (2017), *Finanzen und Steuern: Steuerhaushalt 2016*, Fachserie 14 Reihe 4, Wiesbaden, verfügbar unter: <http://bit.ly/2g9xxXs>.

Thomas Schäfer* Wohneigentumsförderung, Share Deals und das Fell des Bären



Thomas Schäfer

Deutschland gehört mit einer Wohneigentumsquote von gut 50% im europäischen Vergleich zu den Schlusslichtern. Umfragen zu Folge möchten jedoch drei Viertel der Deutschen in den eigenen vier Wänden leben. Warum hat bislang nur rund die Hälfte der Haushalte diesen Wunsch realisiert?

Im stets individuell gelagerten Einzelfall können es fehlendes Eigenkapital, die Angst vor hohen Kreditraten, der Wunsch nach Flexibilität gerade bei einer steigenden Zahl von Single-Haushalten oder auch Angebotsknappheit bei Bauland und Bestandsimmobilien sein, die vom Umzug in die eigenen vier Wände abhalten. In Hessen ist der Durchschnittspreis für gebrauchte freistehende Einfamilienhäuser zwischen 2011 und 2016 um gut 18% gestiegen. Die Durchschnittspreise für Eigentumswohnungen sind im gleichen Zeitraum um 27 bis 33% gestiegen, je nachdem, ob es sich um einen Erstverkauf oder einen Wiederverkauf handelte. Vielleicht ist es bei den Eigenheimen so wie bei den Elektroautos: Der Preis bestimmt wesentlich die Verbreitungsquote. Sind die Preise hoch, halten sich potenzielle Käufer zurück. Zuweilen müssen sie sich auch zurückhalten, weil sie sich die Preise schlicht nicht leisten können.

Welchen Einfluss hat angesichts dieser vielfältigen Beweggründe die Grunderwerbsteuer auf die Höhe der Wohneigentumsquote? Mir erscheint es zu oberflächlich, die Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze pauschal als Grund für die stagnierende Wohneigentumsquote anzuprangern. Ließe sich mit einer Reduzierung der Grunderwerbsteuer die Quote überhaupt steigern, wo doch schon die sonstigen Erwerbsnebenkosten in Deutschland deutlich höher sind als die gesamten Erwerbsnebenkosten inklusive Steuer beispielsweise in den Niederlanden? Und warum hat Sachsen trotz des dortigen Steuersatzes von 3,5% eine niedrigere Wohneigentumsquote – 34,1% im Jahr 2014 – als die anderen ostdeutschen Flächenländer mit Quoten von 39 bis 46%? Auch die Eigentümerquote in Bayern liegt unter den Quoten in vielen anderen westdeutschen Flächenländern. Dies kann meines Erachtens schon Zweifel daran aufkommen lassen, dass eine niedrige Grunderwerbsteuer mit einer hohen Wohneigentumsquote korreliert.

Aber einmal unterstellt, die Senkung der Grunderwerbsteuer hätte einen positiven Effekt für die Wohneigentumsquote, welche Maßnahme zur Absenkung wäre dann die bessere: ein Freibetrag, eine Steuersatzsenkung oder vielleicht eine Streckung der Steuerschuld über mehrere Jahre? Oder könnte man eine höhere Verbreitungsquote nicht doch besser außerhalb der

Grunderwerbsteuer erreichen, etwa mit einem Zulagenprogramm wie dem Baukindergeld? Mit entsprechend ausgestalteten Anspruchsvoraussetzungen, zum Beispiel der Kinderzahl oder Einkommensgrenzen, ließe sich die Förderung sehr viel besser sozioökonomisch lenken als mit einer am reinen Kaufvorgang anknüpfenden Freibetragsregelung.

Egal wofür man sich letztlich entscheidet, ist zu bedenken, dass eine staatliche Wohneigentumsförderung preistreibende Effekte am Immobilienmarkt haben kann, insbesondere, wenn einem unelastischen Angebot eine höhere Nachfrage gegenübersteht. Aus Sicht des Erwerbers wäre letztlich nichts gewonnen, die Steuerlast sinkt, aber der Kaufpreis steigt. Verkäufer wären die Gewinner, der Fiskus Verlierer. Eine Studie des Institutes der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag der FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz zur Reform der Grunderwerbsteuer räumt die Möglichkeit solcher subventionspolitischer Fehlentwicklungen offen ein.

Aus subventionspolitischer Sicht ist auch zu bedenken, dass die frühere Eigenheimzulage – die damals größte steuerliche Einzelsubvention – in einer Zeit abgeschafft wurde, in der die Wohneigentumsquote geringer war als heute. Begründet wurde dies unter anderem mit der guten Wohnraumversorgung und Mitnahmeeffekten. Ließe sich angesichts dessen ein neues Wohneigentumsförderprogramm über die Grunderwerbsteuer subventionspolitisch überhaupt rechtfertigen? Schon der zu erwartende Gießkanneneffekt lässt hieran Zweifel aufkommen. Denn gefördert würde nicht zielgenau dort, wo der Bedarf am größten ist, nämlich in Gebieten mit Wohnraum(-eigentums-)knappheit und bei einkommensschwachen Haushalten, sondern flächendeckend über alle Erwerbe.

Vorschläge für einen Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer liegen bereits vor. Sie finden sich im Regierungsprogramm von CDU und CSU, im Wahlprogramm der FDP und in zwei Entschließungsanträgen der Länder Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein im Bundesrat. Die Vorstellungen zur konkreten Ausgestaltung gehen jedoch durchaus auseinander.

Ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer – hier werden Größenordnungen von bis zu 500 000 Euro genannt – würde für viele Eigenheimerwerber eine (vollständige) Entlastung von der Grunderwerbsteuer bedeuten. Dies ist für die Betroffenen natürlich positiv. Die Grunderwerbsteuer würde sich damit aber wieder stark dem Systemzustand nähern, der vor der grundlegenden Reform Anfang der 1980er Jahre herrschte, als 80% der Grundstücksumsätze von der Steuer befreit waren. Die damalige Reform folgte dem Prinzip »Niedrigere Steuersätze – weniger Ausnahmen«, das sich seither in vielen Steuervereinfachungskonzepten verfestigt hat.

Eine Freibetragsregelung würde das Steuerrecht durch zu überprüfende und zu überwachende Anspruchsvoraussetzungen komplizieren. Als zentral erscheint mir die Frage, ob ein Freibetrag bundeseinheitlich oder länderspezifisch geregelt werden sollte.

* Dr. Thomas Schäfer ist Finanzminister des Landes Hessen.

Könnten Bayern oder Sachsen einem bundeseinheitlichen Freibetrag zustimmen, wo sie doch bereits mit niedrigen Steuersätzen eine attraktivere Ausgangslage für Erwerbsschaffen als andere Länder? Wenn ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer eingeführt werden soll, erscheint es mir konsequent und gerecht, auch hier eine Länderöffnungsklausel vorzusehen, wie beim Steuersatz.

Auch die regional stark differierenden Preisniveaus sprechen gegen eine bundeseinheitliche Regelung. Selbst ein länderspezifischer Freibetrag hätte innerhalb des Landes noch einen gewissen Gießkanneneffekt. In Südhessen sind die Kaufpreise für durchschnittliche Einfamilienhäuser in etwa doppelt so hoch wie in Nordhessen. Während in Frankfurt allenfalls der Erwerb eines durchschnittlichen Einfamilienhauses gerade noch steuerfrei bliebe, könnte in Korbach ein wesentlich größeres oder luxuriöseres Objekt steuerfrei erworben werden.

Zugegeben: Die Steuersatzerhöhungen durch die meisten Länder haben Forderungen nach einem Freibetrag überhaupt erst aufkommen lassen. Die Steuersatzerhöhungen waren aber keine einfache oder leichtfertige politische Entscheidung. In Hessen zwang die nach dem Volksentscheid im Jahr 2011 verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse dazu, die Neuverschuldung bis spätestens Ende 2019 auf null zu reduzieren. Die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes gehört vor diesem Hintergrund zu einem umfangreichen Maßnahmenpaket zur Umsetzung der Schuldenbremse. Und es wirkt: Im vergangenen Jahr musste das Land erstmals seit fast 50 Jahren keine neuen Schulden machen und konnte sogar Altschulden in Höhe von 200 Mio. Euro tilgen. Im Maßnahmenpaket mussten wir auf der Einnahmeseite bei der Grunderwerbsteuer ansetzen, weil das Land nur hier die entsprechenden Handlungsspielräume hat. Alle anderen uns zufließenden Steuern sind ausschließlich bundesgesetzlich geregelt. Insofern sind die gestiegenen Steuersätze auch die Folge eines Webfehlers der Föderalismusreform 2006, bei der von der diskutierten Steuerautonomie für die Länder nur die Grunderwerbsteuer übrig blieb, mithin sich ausschließlich darauf länderspezifische Steuersatzentscheidungen konzentrieren.

Ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer hätte je nach dessen Höhe erhebliche Steuermindereinnahmen zur Folge. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln berechnet in seiner oben erwähnten Studie anhand von Daten aus Nordrhein-Westfalen, dass ein Freibetrag für private Ersterwerber von selbstgenutztem Wohnungseigentum in Höhe von 500 000 Euro das gegenwärtige Grunderwerbsteueraufkommen um 41% vermindern würde. Mit 46% Aufkommensverlusten wäre eine Steuersatzsenkung vom aktuellen Satz von 6,5% in Nordrhein-Westfalen auf das frühere Niveau von 3,5% noch etwas teurer. Haben die Länder die finanziellen Spielräume für solch weitreichende Steuerentlastungen? Diese Frage muss jedes Land für sich selbst beant-

worten können. Dies ist ein weiteres Argument gegen einen bundesweit fixierten Freibetrag. Zudem ist die Förderung der Wohneigentumsbildung seit jeher eine gesamtstaatliche Aufgabe, an deren Finanzierung sich der Bund beteiligen muss. Die Wohneigentümerquote zu verbessern, kann nicht allein den Ländern obliegen.

Wenn sich in der Diskussion letztlich die Einschätzung durchsetzt, dass eine hohe Grunderwerbsteuer die Wohneigentumsquote stagnieren oder gar sinken lässt und eine politische Entscheidung zur Senkung der Abgabenlast durch die Grunderwerbsteuer trotz der damit einhergehenden Haushaltsbelastungen getroffen wird, gibt es wie bereits gesagt verschiedene Wege, um dies umzusetzen. Eine Option ist dabei auch die Senkung des Steuersatzes. Dies würde eine Renaissance des bis Anfang der 1980er Jahre währenden Systems vermeiden. Grundstücksgeschäfte würden weiterhin umfassend besteuert, aber eben auf einem niedrigeren Niveau. Die Bemessungsgrundlage bliebe breit.

Zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage gehört auch das Unterbinden der Gestaltungen mittels sogenannter Share Deals. Unter diesem Begriff sind große Immobilientransaktionen bekannt, bei denen Unternehmen verschiedene Gestaltungsmodelle nutzen, um die Zahlung der Grunderwerbsteuer zu umgehen. Dabei wird der Verkauf eines Grundstücks nicht durch die steuerauslösende direkte Übertragung des Grundstücks, sondern durch Übertragung der Anteile an der Gesellschaft, der die Immobilie gehört, realisiert. Rechtlich findet damit ein Firmenerwerb und keine Immobilienveräußerung statt. Zwar können auch solche Transaktionen Grunderwerbsteuer auslösen. Doch die bestehenden Regelungen lassen sich durch Gestaltungsmodelle umgehen.

In der Praxis führt das dazu, dass millionenschwere Grundstücksübertragungen bei Konzernen häufig steuerfrei gestaltet werden, während der »kleine Häuslebauer« besteuert wird. Diese Ungerechtigkeit ist nicht hinnehmbar. Daher habe ich im Kreis meiner Finanzministerkolleginnen und Finanzministerkollegen auch den Anstoß gegeben, dieses Problem anzugehen. Da dieses Gerechtigkeitsdefizit offenkundig ist, hat es mich nicht gewundert, dass ich von der Finanzministerkonferenz große Zustimmung erhalten habe.

Nun heißt es, gemeinsam sachgerechte Lösungen zu erarbeiten. Hier gibt es verschiedene Lösungsansätze, deren Für und Wider gegeneinander abzuwägen ist. Über ungelegte Eier spricht man nicht. Daher ist es noch zu früh, Einzelheiten zu nennen. Die gemeinsamen Arbeiten schreiten jedoch gut voran, und ich bin optimistisch, in absehbarer Zeit einen konkreten Lösungsvorschlag präsentieren zu können.

Es deutet einiges darauf hin, dass den Ländern gegenwärtig durch die Share-Deal-Gestaltungen Einnahmen in beträchtlicher Höhe entgehen. Gelingt es uns künftig, auch diese Transaktionen angemessen zu besteuern, ist dies im Interesse aller, denn es schafft zusätzliche Mittel für sinnvolle Investitionen oder Steuerensenkungen. Eine Möglichkeit wäre es natürlich auch,

diese Mittel für Entlastungen bei der Grunderwerbsteuer zu nutzen, beispielsweise für eine Senkung der Steuersätze.

Sorge bereitet mir allerdings, wie oft die Themen Wohneigentumsförderung und Bekämpfung der Share Deals in einen unmittelbaren Zusammenhang gestellt werden. Diese Aussage mag irritieren, erscheint dieser Beitrag doch gerade in einer Rubrik, die sich diesem Kontext widmet. Ich möchte diese Gelegenheit aber nutzen, meine Sorgen zu thematisieren.

Im Rahmen der Diskussion um eine Wohneigentumsförderung durch Anpassungen bei der Grunderwerbsteuer könnte es verlockend sein, umfassende Maßnahmen anzukündigen, die später aus den zusätzlichen Einnahmen durch die Besteuerung der Share Deals finanziert werden sollen. Damit würde das Fell des Bären verteilt, bevor man ihn erlegt hat. Aber auch die Größe des Fells ist hier ein Unsicherheitsfaktor. Denn mögliche Mehreinnahmen durch eine Besteuerung der Share Deals lassen sich nicht valide quantifizieren, da es an entsprechenden Datengrundlagen mangelt. Die erheblichen fiskalischen Auswirkungen von Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer wurden hier bereits dargestellt. Angesichts dieser Zahlen habe ich Zweifel, ob die Besteuerung der Share Deals, obwohl es auch hier um große Summen geht, diese Mindereinnahmen umfassend kompensieren könnte. Erweisen sich diese Zweifel als richtig, gäbe es drei Handlungsoptionen:

1. die gerade zuvor versprochenen Entlastungen reduzieren,
2. Finanzierung der Residualgröße durch Haushaltsmittel,
3. im Zuge der Maßnahmen zur Share-Deal-Besteuerung zusätzliche Einnahmen generieren.

Die erste Option würde im politischen Prozess erhebliche Anstrengungen kosten. Ob alle betroffenen Haushalte ein Ergreifen der zweiten Option verkraften könnten, ist zumindest fraglich. Den leichtesten Ausweg bietet daher die dritte Option. Aber auch hier gibt es Verlierer. Aus einer Besteuerung der Share Deals lässt sich nur ein bestimmtes Aufkommen erzielen. Darüber hinaus Mittel generieren zu wollen, bedeutet auch, Transaktionen erstmals oder höher als bisher zu belasten, die eigentlich nicht im Fokus der Gestaltungsthematik stehen. Ganz deutlich gesagt besteht hier die Gefahr, der Wirtschaft unter dem Deckmantel der sinnvollen Share-Deal-Besteuerung zusätzliche Belastungen aufzubürden. Das war nicht meine Intention, als ich die Share-Deal-Thematik auf die Agenda gehoben habe. Zwar wird es sich kaum vermeiden lassen, dass Änderungen am Besteuerungssystem mit dem Ziel der Share-Deal-Besteuerung auch Auswirkungen auf andere Sachverhalte haben. Diese Auswirkungen könnten positiv, aber auch negativ sein. Strukturelle Mehrbelastungen gilt es jedoch aus meiner Sicht zu vermeiden, und zwar nicht nur mit Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft, sondern auch, weil dies Widerstände erzeugen könnte, die letztlich auch eine angemessene Share-Deal-Besteuerung verzögern würden.

Kurzum, die Besteuerung der Share Deals ist für sich allein genommen ein Gebot der Steuergerechtigkeit. Sie braucht als Rechtfertigung keine Verquickung mit der Wohneigentumsförderung. Eine solche ist sogar kontraproduktiv, wenn sie später als Vehikel erhalten muss, um Einnahmen zur Finanzierung überzogener Versprechen zu generieren.

Kunka Petkova* und Alfons Weichenrieder** Reformpläne bei der Grunderwerbsteuer

DIE AKTUELLE DISKUSSION

Seit 2006 haben die Bundesländer das Recht, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbst zu bestimmen. Von diesem Recht wurde in den meisten Bundesländern ausgiebig gebraucht gemacht. Nur zwei Bundesländer, Bayern und Sachsen, haben den alten bundeseinheitlichen Steuersatz von 3,5% beibehalten. Alle anderen Länder haben ihren Satz, der in der Spitze jetzt bei 6,5% liegt, teils mehrfach erhöht.

Mit dieser Entwicklung sind verschiedene negative Begleiterscheinungen der Steuer weiter in den Vordergrund gerückt. Ausweichreaktionen und Preiseffekte auf dem Immobilienmarkt führten dazu, dass für jedes Prozent, um das der Steuersatz erhöht wurde, schätzungsweise nur rund 0,6% zusätzlicher Steuereinnahmen resultierten (vgl. Petkova und Weichenrieder 2017; Buettner 2017), während ohne Ausweichreaktionen und Preiseffekte eine Einnahmenerhöhung um 1% zu erwarten gewesen wäre. Verschiedene Mechanismen sind hinter diesem unterproportionalen Aufkommenseffekt zu vermuten. Die Steuer führt zu einer geringeren Mobilität von Hausbesitzern, weil mit dem Umzug und dem Neuerwerb eines Hauses zusätzliche Transaktionskosten einhergehen. Sie beeinträchtigt damit potenziell auch das Funktionieren des Arbeitsmarktes. Die optimale Verwendung des Wohnraums wird behindert, weil die Steuer es verteuert, wenn Eigenheimbesitzer ihre Wohnverhältnisse an geänderte Lebensumstände anpassen wollen. Auch der Neubau kann leiden. Die Grunderwerbsteuer kann auch umgangen werden, wenn das Grundvermögen nicht per se, sondern als Teil einer Kapitalgesellschaft verkauft wird. Dafür ist es nach derzeitiger Gesetzeslage nur notwendig, dass weniger als 95% der Kapitalgesellschaft innerhalb von fünf Jahren den Besitzer wechseln. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem *Share Deal*, weil nicht das Grundstück direkt den Besitzer wechselt, sondern die Anteile (*Shares*) an der haltenden Gesellschaft.

Die gestiegenen Steuersätze haben im letzten Bundestagswahlkampf auch die Familienpolitiker auf den Plan gerufen. Aus CDU sowie FDP wird der Ruf laut nach einem Freibetrag für Immobilienkäufer, die erworbenes Wohneigentum selbst nutzen möchten. Die Kinderzahl soll den Freibetrag je nach Vorschlag erhöhen.

Im Folgenden wird zum einen die Forderung nach einer Familienkomponente der Grunderwerbsteuer kritisch diskutiert. Darüber hinaus werden möglichen

Alternativen zur Einschränkung der Steuergestaltungen durch *Share Deals* aufgezeigt.

EINE FAMILIENKOMPONENTE FÜR DIE GRUNDERWERBSTEUER?

Eine Familienkomponente hört sich auf den ersten Blick sozial an, ist jedoch aus ökonomischer Sicht aus verschiedenen Gründen fraglich. Sollte Umverteilung daran ansetzen, wie Einkommen verwendet wird? Auch die Umsatzsteuer auf Güter des täglichen Gebrauchs belastet Familien. Will man Familien entlasten, dann sind Freibeträge in der Einkommensteuer, Kindergeld und möglicherweise sogar eine Einkommensteuer mit Familiensplitting das bessere Mittel der Wahl, weil sie diese Entlastung bewirken, ohne gezielt in die Entscheidung einzugreifen, wer mietet und wer kauft.

Steuerbefreiungen, die an den Verwendungszweck anknüpfen, machen zudem das Steuersystem unnötig kompliziert. Die Verschonungsregeln bei der Vererbung von Betriebsvermögen sind ein Paradebeispiel dafür, das in schöner Regelmäßigkeit die Gerichte beschäftigt und die Politik zur Nachbesserung zwingt. Auch ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer dürfte detaillierte Missbrauchsvorschriften erforderlich machen, wenn man verhindern will, dass kinderreiche Investoren Häuser nur pro forma als selbstgenutztes Wohneigentum erwerben, dann aber nach kurzer Zeit vermieten und als Investitionsobjekte nutzen. Das Steuerrecht wird dadurch einmal mehr verkompliziert, Erhebungs- und Befolgungskosten steigen.

Nicht zuletzt werden bei der Forderung nach Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer auch grundlegende ökonomische Zusammenhänge übersehen. Zwar ist der Erwerber eines Hauses formell der Steuerpflichtige. Damit ist aber noch nicht impliziert, dass der Käufer jedoch auch tatsächlich und in vollem Umfang die ökonomische Last trägt. Die tatsächliche Traglast hängt davon ab, ob der Kaufpreis von der Steuer unabhängig ist oder ob er sinkt, weil sich die Steuer im Hauspreis widerspiegelt. In letzterem Fall belastet die Steuer im Endeffekt nicht den (möglicherweise kinderreichen) Käufer, sondern den Verkäufer. Dessen Familienstatus steht bei den politischen Vorschlägen aber nicht zur Disposition.

Mehrere internationale Studien legen in der Tat nahe, dass es ausgeprägte Kapitalisierungseffekte auf den Immobilienmärkten gibt. Diese können sogar so weit führen, dass der Hauspreis um mehr als 1 000 Euro sinkt, wenn die Steuer um 1 000 Euro steigt. Die Studie von Davidoff und Leigh (2013) für den australischen Immobilienmarkt kommt zu so einem Ergebnis. Kopczuk und Munroe (2015) konstatieren ähnlich gravierende Preiseffekte für Häuser und Apartments in New York und New Jersey, die ab einem Verkaufspreis von einer Million Dollar einer sogenannten *Mansion Tax* unterliegen. Auch die Analyse von Ihlanfeldt und Shaughnessy (2004), die sich auf Daten aus Florida bezieht, legt nahe, dass der Verkaufspreis



Kunka Petkova



Alfons Weichenrieder

* Kunka Petkova ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im DIBT (Doctoral Program in International Business Taxation) an der Wirtschaftsuniversität Wien.

** Prof. Dr. Alfons Weichenrieder ist Professor für Finanzwissenschaft an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

im Verhältnis eins-zu-eins mit der Steuer sinkt. Für deutsche Geschosswohnungen zeigt die Auswertung von Preisindizes auf Bundesländerebene, dass die Grunderwerbsteuer den Verkaufspreis sogar um mehr als den Steuerbetrag senkt (vgl. Petkova und Weichenrieder 2017). Auch eine jüngste Studie von Seipelt und Pestel (2017) weist darauf hin, dass die Hauptlast der Steuer bei den Verkäufern liegt, wenngleich die Identifikation eines mehr als 100%-igen Preiseffektes vom ökonomischen Modell abhängt.

Steuereffekte, bei denen der Preis sogar um mehr als die auferlegte Steuer sinkt, sind ungewöhnlich. Sie können jedoch beim Immobilienvermögen erklärt werden, wenn man berücksichtigt, dass die Grunderwerbsteuer wie eine Finanztransaktionssteuer wirkt. Gehen die Marktteilnehmer davon aus, dass die Steuer auch bei einem zukünftigen Wiederverkauf Anwendung findet, so spiegelt der heutige Kaufpreis nicht nur die heutige Steuer wider, sondern auch den Barwert zukünftiger Steuern. Der Preiseffekt kann die einmalig anfallende Steuer daher übersteigen (vgl. Petkova und Weichenrieder 2017).

Freibeträge für die Grunderwerbsteuer wären ein neues Beispiel für das ungeschriebene Handlungsprinzip der deutschen Steuerpolitik: »Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass.« Hohe Grenzsteuersätze werden verbunden mit den verschiedensten Ausnahmen – ohne ausreichende Prüfung, ob die damit verbundenen Ziele tatsächlich erreicht werden und das Ergebnis in angemessenem Verhältnis zu Aufwand und Nebenwirkungen steht. Sichergestellt wird damit lediglich die erhöhte Komplexität des Steuersystems. Eine Schmälerung der Bemessungsgrundlage seitens des Bundes kann zudem die Bundesländer zu noch höheren Steuersätzen verleiten. Will der Gesetzgeber vermeiden, dass immer höhere Grunderwerbsteuersätze den Immobilienmarkt unnötig lähmen – und damit nicht nur für Familien den Immobilienerwerb erschweren –, sollte er vielmehr darüber nachdenken, die Steuerautonomie der Länder durch andere, bessere Instrumente auszubauen.

STRATEGIEN GEGEN STEUERVERMEIDUNG DURCH SHARE DEALS

Obwohl sie in vielen Ländern erhoben wird, ist die Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer nicht offensichtlich (vgl. z.B. Boruttau 2011, Rn 148–162). Während die Höhe des Gesamtkonsums und insbesondere das Einkommen eines Haushalts als Indikator der Leistungsfähigkeit anerkannt sind, ist dies bei speziellen Transaktionssteuern wie der Grunderwerbsteuer weniger klar, obgleich der Kauf einer Immobilie ein besonderes Signal für Leistungsfähigkeit sein kann, das bei alleiniger Betrachtung des steuerlichen Einkommens – etwa wegen Einkommensteuerhinterziehung – nicht verfügbar ist. Ein solches Argument stellt den privaten Immobilienkauf in den Vordergrund, nicht den gewerblichen.

Für die Grunderwerbsteuer sprechen ihre relativ einfache Erhebung, die an ein notariell zu beurkundendes Geschäft anknüpft, und ihre lange Tradition. Auch der Umstand, dass die Grunderwerbsteuer sich nach den verfügbaren empirischen Analysen stark im Vermögen der Immobilienbesitzer kapitalisiert, kann als Argument für eine Beibehaltung interpretiert werden, weil ein Großteil der Steuerausfälle, die mit einer Abschaffung einhergehen würden, nur die Vermögen der Grundbesitzer erhöhen würden. Als eine indirekte Steuer auf Grundvermögen, die allerdings nur bei Veräußerungen greift, hat sie den Vorteil, dass sie an tatsächlichen Marktwerten und nicht an veralteten Einheitswerten ansetzt.

Während für private Immobilienverkäufer eine Umgehung der Steuer aussichtslos erscheint, da die Umschreibung im Grundbuch die Bezahlung der Grunderwerbsteuer voraussetzt, gibt es anekdotische Evidenz, dass bei größeren Transaktionen von Immobilienunternehmen durch Share Deals Steuern in signifikantem Umfang umgangen werden.

Wenn durch Share Deals die Grunderwerbsteuer umgangen werden kann, ist diese Steuervermeidung für die Transaktionspartner nicht kostenlos zu haben. Der vermiedenen Steuer stehen Anwaltskosten und Prüfungen der Vertragsstrukturen gegenüber. Wird eine bestehende GmbH übernommen, ist zu prüfen, inwiefern jenseits des Besitzes der Immobilie auch noch Pflichten und Risiken übernommen werden. Aus diesen Gründen ist von Praktikern zu hören, dass sich Share Deals erst ab einem Transaktionsvolumen von 15 Mio. Euro rechnen (vgl. *Die Zeit* 2015). Bei einem Steuersatz von 5% entspricht dies einer Steuervermeidung von 0,75 Mio. Euro. Dies impliziert, dass die Kosten der juristischen Absicherung eines Share Deals in der gleichen Größenordnung liegen. Damit sind solche Konstruktionen auch für begüterte Eigenheimbesitzer unattraktiv. Umgekehrt bedeuten diese hohen Transaktionskosten aber signifikante Effizienzkosten der Besteuerung dort, wo sie bei größeren Wohnungsbeständen oder Gewerbeimmobilien zur Vermeidung anfallen.¹

Zur Verringerung dieser Effizienzkosten gibt es mehrere Möglichkeiten. Eine Möglichkeit ist es, Transaktionen von Gewerbeimmobilien von der Grunderwerbsteuer auch dann zu befreien, wenn sie nicht über Share Deals abgewickelt werden. Dies würde die mit den Share Deals einhergehenden Transaktionskosten vermeiden. So ist in einigen Ländern die Grunderwerbsteuer begrenzt auf Eigenheime, wie bei der oben erwähnten *Mansion Tax* in New Jersey und New York. Eine andere Strategie ist es, die Anforderungen zu verschärfen, unter denen ein Share Deal zur Umgehung der Steuer berechtigt. Auch so können Share Deals und die damit zusammengehörenden Ressourcenkosten vermieden werden. Derzeit wird überlegt, den Min-

¹ Für eine Schätzung der marginalen Effizienzkosten der Grunderwerbsteuer basierend auf der Steueraufkommenselastizität vgl. Buettner (2017).

Tab. 1

Die Steuerpflicht von Share Deals in ausgewählten Ländern

Land	Grunderwerbsteuer bei Sharedeals?
Belgien	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals ^a
Dänemark	Die Besteuerung von Share Deals kann umgangen werden: - wenn die Übertragung ein Teil der Umstrukturierung des Unternehmens (z.B. bei Fusion/Spaltung); - bei Übertragung der Immobilie an eine Zweckgesellschaft, die später als Unternehmensfortführung verkauft wird.
Frankreich	Grunderwerbsteuer in Höhe von 5% des Aktienverkaufswertes wird ausgelöst, wenn der Immobilienwert der übernommenen Gesellschaft mehr als 50% des Firmenwertes ausmacht.
Irland	Share Deals sind grundsätzlich steuerpflichtig. Vermeidung der Steuer durch neue Vorschriften weitgehend eingeschränkt.
Niederlande	Steuerpflichtig, wenn der internationale Immobilienwert der übernommenen Gesellschaft mehr als 50% des Firmenwertes ausmacht, die Gesellschaft überwiegend im Immobilienhandel bzw. der Immobilienentwicklung tätig ist (70% oder mehr) und 30% der entsprechenden Assets in den Niederlanden sind.
Norwegen	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals. ^b
Österreich	Ja, aber nur wenn zumindest 95% der Anteile der Gesellschaft mit Immobilienbesitz an eine Hand veräußert werden. ^c Umgehung möglich durch Zwischenschaltung von Gesellschaften.
Portugal	Keine Besteuerung von Share Deals, falls Übernahmeziel eine Kapital- oder Aktiengesellschaft ist.
Rumänien	Keine Besteuerung von Share Deals.
Slowakei	Keine Besteuerung von Share Deals.
Spanien	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals. Besteuerung greift jedoch, wenn spanische Immobilien mehr als 50% der Assets der übernommenen Gesellschaft ausmachen und diese Immobilien nicht geschäftlichen Zwecken dienen.
Schweden	Keine Besteuerung von Share Deals.
Ungarn	Steuerpflicht bei Erwerb von mindestens 75% der Anteile einer Gesellschaft, deren ungarisches Immobilienvermögen mehr als 75% der Bilanz umfasst.

^a In Ausnahmefällen können bestimmte Share Deals unter Steuerumgehungsklauseln fallen und Steuern auslösen. ^b Spezifische Steuervorschriften bei der Besteuerung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Limited Liability.

^c Seit 1. Januar 2016.

Quelle: DLA Piper, (www.dlapiperrealworld.com); Thomson Reuters Practical Law (www.uk.practicallaw.thomsonreuters.com); diverse zusätzliche Internetrecherchen.

destbehalt von derzeit 5% der Anteile zu erhöhen (vgl. EY 2017).

Es gibt aber auch noch andere Möglichkeiten, wie der Vergleich ausgewählter nationaler Regeln in Tabelle 1 zeigt. Mehrere Länder, darunter auch die traditionellen Hochsteuerländer Schweden und Norwegen, stellen Share Deals völlig von der Grunderwerbsteuer frei. Wenn nicht gleichzeitig auch die Asset Deals durch Immobiliengesellschaften steuerfrei gestellt würden, würde ein solches Vorgehen in Deutschland wohl zu einer zahlenmäßigen Erhöhung dieser Konstruktionen führen. Damit dürften die Effizienzkosten der Besteuerung steigen. Dafür sprechen die höhere Attraktivität der entsprechenden Konstruktionen und die damit steigenden Fallzahlen. Diesem Effekt wirkt möglicherweise entgegen, dass die rechtlichen Konstrukte zur Steuervermeidung geringfügig einfacher und daher pro Fall weniger aufwändig werden.

In einigen Ländern, wie in Spanien und den Niederlanden, ist es für die Steuerpflicht entscheidend, ob es sich um Wohn- oder Geschäftsimmobilien handelt, die im Rahmen eines Share Deals veräußert werden. Geschäftsimmobilien werden freigestellt, was den Eigentümerwechsel erleichtern kann. Schließlich bestimmt sich in einigen Fällen die Steuerpflicht danach, welchen Anteil das Immobilienvermögen am Gesamtvermögen der übernommenen Gesellschaft hat. So ist es z.B. in Frankreich. In Ungarn wird sowohl

auf den Anteil des Immobilienvermögens als auch auf die Höhe des verkauften Anteils abgestellt.

Die Konditionierung der Steuer bei Share Deals auf den Anteil des Immobilienvermögens könnte für Deutschland ein interessantes Modell sein, weil die Anhebung der Behaltsquote von derzeit 5% ansonsten vermehrt Steuerfälle beim Anteilsverkauf von normalen Unternehmen mit sich brächte und damit Änderungen der betrieblichen Eigentümerstrukturen zusätzlich kompliziert würden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Reformen, die ignorieren, dass die Grunderwerbsteuer keineswegs zur Gänze von der Marktseite getragen wird, die sie zahlt, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu ökonomisch fragwürdigen Ergebnissen führen. Vor diesem Hintergrund wird von einer Familienkomponente abgeraten. Im Hinblick auf Share Deals sind mehrere Gestaltungswege denkbar. Wenn die Politik hauptsächlich die offensichtlichen Gestaltungen einschränken möchte, könnte neben die Beschränkung, welcher Anteil der Anteile für die Steuerfreiheit übertragen werden darf, ein zweites Kriterium alternativ dazu treten. Share Deals könnten auch dann freigestellt werden, wenn bei der übertragenen Kapitalgesellschaft das Immobilienvermögen im Bilanzvermögen nur eine untergeordnete Rolle spielt.

LITERATUR

- Boruttau, E.P. (2011), *Grunderwerbsteuergesetz*, 17. Aufl., Beck Verlag, München.
- Buettner, Th. (2017), »Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax«, CESifo Working Paper 6321.
- Davidoff, I. und A. Leigh (2013), »How Do Stamp Duties Affect the Housing Market?«, *Economic Record* 89, 396–410.
- Die Zeit (2015), »Wer ein Haus kauft, ist der Dumme«, Nr. 32, verfügbar unter: <http://www.zeit.de/2015/32/immobilien-gruenderwerbsteuer-grossinvestoren>.
- EY (2017), *Real Estate Tax Trends*, März, verfügbar unter: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Tax_Trends_März_2017/\\$FILE/ey-real-estate-tax-trends-maerz-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Tax_Trends_März_2017/$FILE/ey-real-estate-tax-trends-maerz-2017.pdf).
- Ihlanfeldt, K.R. und T.M. Shaughnessy (2004), »An Empirical Investigation of the Effects of Impact Fees on Housing and Land Markets«, *Regional Science and Urban Economics* 34, 639–661.
- Kopczuk, W. und D. Munroe (2015), »Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market«, *American Economic Journal: Economic Policy* 7, 214–257.
- Petkova, K. und A.J. Weichenrieder (2017), »Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax«, WU International Taxation Research Paper Series No. 2017-07, verfügbar als SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2988888>.
- Seipelt, B. und N. Pestel (2017), »Price Effects of Real Estate Transaction Taxes: Evidence from Germany«, Arbeitspapier, Cologne Institute for Economic Research.

Reiner Holznagel* und Jens Lemmer** Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken

Nach der zehn Jahre anhaltenden Steuererhöhungswelle zeichnet sich bei der Grunderwerbsteuer endlich eine Trendwende ab: Die Länder Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen setzen sich derzeit im Bundesrat dafür ein, Freibeträge für Selbstnutzer einzuführen. Auch im Bundestagswahlkampf wurden den Bürgern entsprechende Entlastungen in Aussicht gestellt. Diese politischen Signale sind überfällig. Nicht zuletzt die auf niedrigem Niveau stagnierende Wohneigentumsquote verdeutlicht den Reformbedarf, der inzwischen bei der Grunderwerbsteuer aufgelaufen ist.

BELASTUNGSANSTIEG SEIT 2006

Die Grunderwerbsteuerbelastung ist in den letzten Jahren massiv gestiegen. Die Ursache hierfür liegt im Jahr 2006, als im Zuge der Föderalismusreform I eine Zäsur bei der Besteuerung von Immobiliengeschäften erfolgte. Denn seit dem 1. September 2006 können die Bundesländer den Grunderwerbsteuersatz, der damals noch bundesweit bei 3,5% lag, eigenständig festlegen. Die an sich wünschenswerte Stärkung der Länderautonomie war jedoch mit einer Neuregelung im Länderfinanzausgleich verknüpft, die einen eklatanten Fehlanreiz zu Steuererhöhungen geschaffen hat. Seitdem werden die Bundesländer, deren Grunderwerbsteuersatz über dem Durchschnitt liegt, im Länderfinanzausgleich fiktiv ärmer gerechnet, als sie tatsächlich sind. Das bedeutet, dass Steuererhöhungen durch finanzielle Vorteile im Länderfinanzausgleich zusätzlich belohnt werden.

Durch diesen Fehler im System setzte die Freigabe des Steuersatzes eine Belastungsspirale in Gang. Den Wettlauf um den höchsten Grunderwerbsteuersatz eröffnete Berlin im Jahr 2007, und die vorerst letzte Steuersatzerhöhung trat am 1. Januar 2017 in Thüringen in Kraft. In diesem Zeitraum kam es in 14 Bundesländern zu insgesamt 27 Steuererhöhungen, während kein einziges Bundesland den Grunderwerbsteuersatz gesenkt hat. Nur in Bayern und Sachsen hat der ursprüngliche Steuersatz von 3,5% noch Bestand (vgl. Tab. 1).

Die Vielzahl der Steuererhöhungen hat entscheidend dazu beigetragen, dass sich das Grunderwerbsteueraufkommen in wenigen Jahren von 5,3 Mrd. Euro (2010) auf 12,4 Mrd. Euro (2016) mehr als verdoppelt hat. Für 2017 prognostiziert der »Arbeitskreis Steu-

* Reiner Holznagel ist der Präsident des Bundes der Steuerzahler e. V.

** Jens Lemmer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V., Berlin.

Tab. 1

Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern

Bundesland	Steuersatz (in %)	Anzahl der Steuersatzerhöhungen
Baden-Württemberg	5,0	1
Bayern	3,5	0
Berlin	6,0	3
Brandenburg	6,5	2
Bremen	5,0	2
Hamburg	4,5	1
Hessen	6,0	2
Mecklenburg-Vorpommern	5,0	1
Niedersachsen	5,0	2
Nordrhein-Westfalen	6,5	2
Rheinland-Pfalz	5,0	1
Saarland	6,5	4
Sachsen	3,5	0
Sachsen-Anhalt	5,0	2
Schleswig-Holstein	6,5	2
Thüringen	6,5	2
Insgesamt ^a	5,4	27

^a Steuersatz: Ungewichteter Durchschnitt.

Quelle: Recherche der Autoren (Stand: Oktober 2017).

erschätzungen« einen weiteren Anstieg auf 12,7 Mrd. Euro. Doch die aktuellen Kassenergebnisse entwickeln sich noch besser als erwartet, so dass zum Jahresende mit einem Aufkommen von mehr als 13 Mrd. Euro zu rechnen ist.

GESCHEITERTE REFORM DES JAHRES 1983

In welchem Ausmaß die Belastung gestiegen ist, zeigt auch der Blick auf die historische Entwicklung. Bis in die 1980er Jahre gab es im Grunderwerbsteuerrecht eine Reihe von Befreiungen, die dafür sorgten, dass der Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum weitgehend steuerfrei blieb. Die Reform des Jahres 1983 schaffte die Vergünstigungen ab und senkte zugleich den bundesweit einheitlichen Steuersatz von 7 auf 2%. Doch dieser Reform, die das Steuerrecht durchgreifend vereinfachte, war kein dauerhafter Erfolg beschieden. Denn im Jahr 1997 wurde der Steuersatz auf 3,5% angehoben, um die Einnahmeausfälle infolge der Aussetzung der Vermögensteuer zu kompensieren. Heute ist mit Steuersätzen von bis zu 6,5% in einigen Bundesländern sogar fast das ursprüngliche Steuersatzniveau wieder erreicht – jedoch mit dem gravierenden Unterschied, dass Steuerbefreiungen für selbstgenutztes Wohneigentum nicht mehr existieren. Die Steuersätze sind jetzt hoch und die Bemessungsgrundlage breit.

Tab. 2

Belastungsanstieg beim Erwerb von Wohneigentum seit 2010

	2010	2017	2017
Steuersatz	3,5%	6, %	6,5%
Kaufpreis	300 000 Euro	300 000 Euro	450 000 Euro
Annahme	–	Kaufpreis konstant	Kaufpreis gestiegen ^a
Grunderwerbsteuer	10 500 Euro	19 500 Euro	29 250 Euro
Belastungsanstieg seit 2010	–	85,7%	178,6%

^a Annahme: Der Deutschen Bundesbank zufolge sind die Preise für Wohnimmobilien in den 127 größten Städten Deutschlands zwischen 2010 und 2016 im Durchschnitt um 50% gestiegen.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Verschärfend kommt hinzu, dass auch die Dynamik bei den Immobilienpreisen die Steuerbelastung weiter nach oben treibt. Wer im Jahr 2017 Wohneigentum erwerben will, ist daher mit einem dreifachen Belastungsanstieg konfrontiert – durch höhere Steuersätze, gestrichene Steuerbefreiungen und steigende Immobilienpreise.

GRUNDERWERBSTEUER ALS WOHNHEIGENTUMSBREMSE**Hohe Hürden für Eigentumbildung und Altersvorsorge**

Die Grunderwerbsteuer hat sich in den letzten Jahren zu einem Kostenfaktor entwickelt, der zunehmend die Bildung von Wohneigen-

tum hemmt. So haben Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Thüringen und das Saarland den Steuersatz von 3,5 auf derzeit 6,5% erhöht. Bei einem Kaufpreis von 300 000 Euro ist die Grunderwerbsteuer von 10 500 Euro (2010) auf 19 500 Euro (2017) gestiegen, was einem Zuwachs um 86% entspricht. In Ballungsregionen kommt der starke Preisanstieg noch verschärfend hinzu. So sind in den 127 größten Städten die Preise für Wohnimmobilien seit 2010 im Durchschnitt um rund 50% gestiegen. Wurde gleichzeitig der Grunderwerbsteuersatz auf 6,5% angehoben, hat sich dadurch die Steuerbelastung seit 2010 beinahe verdreifacht (vgl. Tab. 2).

Die Grunderwerbsteuer erhöht somit massiv die Nebenkosten, die beim Erwerb von Wohneigentum anfallen. Da diese Kosten in der Regel nicht kreditfinanziert werden können, geht die Grunderwerbsteuer zu Lasten des knappen Eigenkapitals. Dadurch kann weniger Eigenkapital in die Baufinanzierung eingebracht werden, was mindestens die Bonität verschlechtert und den Kredit verteuert. Zugleich verschärft die anhaltende Nullzinspolitik das Problem, überhaupt einen nennenswerten Kapitalstock aufzubauen. Derzeit verfügt nur jeder fünfte Mieter über Eigenkapital von mehr als 50 000 Euro (vgl. Voigtländer, Hentze und Seipelt 2017, S. 5). Da bei 400 000 Euro Kaufpreis und 6,5% Steuersatz bereits 26 000 Euro Grunderwerbsteuer fäl-



Reiner Holznagel



Jens Lemmer

lig werden, müssen selbst relativ eigenkapitalstarke Erwerber mit einem Kapitalstock von gut 50 000 Euro mehr als die Hälfte ihrer Ersparnisse an das Finanzamt überweisen. Zusätzlich sind aus dem Eigenkapital noch die Makler-, Notar- und Grundbuchkosten oder auch Aufwendungen für Sachverständige zu finanzieren. Die gesamten Erwerbsnebenkosten erreichen daher regelmäßig einen Anteil von 10 bis 15% des Kaufpreises. Für eine Wohnimmobilie im Wert von 400 000 Euro können somit Erwerbsnebenkosten von 40 000 bis 60 000 Euro anfallen, so dass das Eigenkapital von 50 000 Euro unter Umständen vollständig aufgebraucht wird. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die Grunderwerbsteuer die Erwerbsnebenkosten schnell in Größenordnungen treibt, die selbst gutverdienende Haushalte kaum noch bewältigen können.

In diesem prekären Umfeld, in dem effektive Vorsorge für das Alter immer schwieriger wird, verstrickt sich die Politik zunehmend in Widersprüche. So wird zwar davor gewarnt, dass die gesetzliche Rente allein nicht mehr reichen wird, um den gewohnten Lebensstandard zu halten. Doch zugleich nimmt die Politik in Kauf, dass die hohe Grunderwerbsteuer viele Haushalte daran hindert, sich durch Wohneigentum wirksam gegen Altersarmut abzusichern. Die sozialen Folgekosten dieser Steuerpolitik lassen sich auch daran ablesen, dass die Wohneigentumsquote in Deutschland bei rund 45% stagniert, während sie im OECD-Durchschnitt bei etwa 65% liegt.

Preistreibende Mehrfachbelastungen

Nicht nur die steigenden Steuersätze machen die Grunderwerbsteuer zur einer Wohneigentumsbremse. Das Problem der hohen Erwerbsnebenkosten wird noch verschärft, weil die Grunderwerbsteuer grundsätzlich bei jedem Eigentümerwechsel in voller Höhe fällig wird. Eine Berücksichtigung der bereits gezahlten Grunderwerbsteuer – wie etwa durch den Vorsteuerabzug bei der Mehrwertsteuer – findet nicht statt. Wird ein Grundstück mehrmals übereignet, fällt daher jedes Mal Grunderwerbsteuer an. Wird beispielsweise eine Immobilie drei Mal veräußert und liegt der Grunderwerbsteuersatz bei 6,5%, kann die steuerliche Gesamtbelastung – bezogen auf den ursprünglichen Nettopreis – bis zu 21% betragen (vgl. Tab. 3).

Solche Mehrfachbelastungen könnten durchaus in kurzen Abständen auftreten. Das ist beispielsweise

der Fall, wenn ein Investor zunächst Bauland von einer Gemeinde erwirbt und es anschließend an einen Bauträger weiterverkauft. Da bei beiden Transaktionen Grunderwerbsteuer anfällt, kommt es zu einem Preisanstieg, den regelmäßig der Erwerber zu tragen hat. Dies ist besonders in Ballungsgebieten problematisch, da aufgrund des begrenzten Baulandangebots der Wohneigentumserwerb häufig über einen Bauträger erfolgt.

Hinzu kommt, dass beim Immobilienkauf häufig eine Doppelbelastung mit Grunderwerbsteuer und Mehrwertsteuer auftritt. Das ist dann der Fall, wenn Grundstück und aufstehendes Gebäude als Einheit erworben werden. Denn die Grunderwerbsteuer wird auf den gesamten Kaufpreis für Grundstück und Immobilie fällig, in dem auch die auf Bauleistungen angefallene Mehrwertsteuer enthalten ist. Das hat zur Folge, dass hier »Steuer auf die Steuer« erhoben wird, was den Eigentumserwerb zusätzlich verteuert.

Problematische Verteilungseffekte der Grunderwerbsteuer

Bei der Grunderwerbsteuer bleiben – anders als bei der Einkommensteuer – die persönlichen Verhältnisse und die Einkommenssituation der Steuerpflichtigen unberücksichtigt. Das bedeutet, dass bei einem Kaufpreis von 300 000 Euro und einem Steuersatz von 5% sowohl Familien als auch kinderlose Paare oder Singles jeweils 15 000 Euro Grunderwerbsteuer zahlen müssen. Auch das verfügbare Einkommen des Steuerzahlers hat keinen Einfluss auf die Höhe der Steuerbelastung. Daher wirkt die Grunderwerbsteuer regressiv und belastet kleinere und mittlere Einkommensbezieher bezogen auf das verfügbare Einkommen überproportional. Vor allem für einkommensschwächere Haushalte rückt damit die Finanzierung des Eigenheims in weite Ferne. Doch auch Mieter bleiben von der Grunderwerbsteuer nicht verschont. Denn in die Kalkulation der Miete fließen die gesamten Investitionskosten und damit auch die Grunderwerbsteuer ein, so dass die Steuer letztlich auf die Mieter überwälzt wird.

Zudem sind Familien von der Grunderwerbsteuer besonders betroffen, da sie häufig Wohneigentum bilden. Mehr als die Hälfte der Erwerber sind Paare mit Kindern, während ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nur rund 20% beträgt (vgl. Tab. 4). Hinzu kommt, dass Familien mehr Wohnfläche benötigen als Paare ohne Kinder und daher regelmäßig einen höheren Kaufpreis

Tab. 3

Belastungsanstieg bei mehrmaliger Grundstücksübertragung

Verkauf	Nettopreis (ohne Steuer, in Euro)	Grunderwerbsteuer (6,5%, in Euro)	Bruttopreis (inkl. Steuer, in Euro)	Kumulierte Steuerbelastung ^a (in Euro) (in %)	
Nr. 1	300 000	19 500	319 500	19 500	6,5
Nr. 2	319 500	20 768	340 268	40 268	13,4
Nr. 3	340 268	22 117	362 385	62 385	20,8

Annahme: Die Marktbedingungen erlauben es dem Verkäufer, die Steuerlast in voller Höhe auf den Käufer zu überwälzen.

^a Prozentuale Steuerbelastung in Bezug zum ursprünglichen Nettopreis von 300 000 Euro.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 4

Anteile der Haushaltstypen an allen Wohneigentumsbildnern und an der Gesamtbevölkerung (in %)

Haushaltstyp	Anteil an Wohneigentumsbildnern	Anteil an allen Haushalten
Singles	14,8	43,2
Paare ohne Kinder	27,6	29,0
Familien	55,8	20,5

Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung.

und mehr Grunderwerbsteuer zahlen müssen. Von familienfreundlicher Steuerpolitik kann also gerade beim Erwerb von Wohneigentum keine Rede sein.

FAZIT: NEUER REFORMANLAUF MIT SPÜRBAREN ENTLASTUNGEN NÖTIG

Kaum eine andere Steuer ist derart reformbedürftig wie die Grunderwerbsteuer: Diese hemmt zunehmend die Wohneigentumsbildung, erschwert die Altersvorsorge, führt zu preistreibenden Mehrfachbelastungen und ist auch aus verteilungspolitischer Sicht problematisch. Der starke Anstieg der Steuersätze hat diese gravierenden Mängel noch verschärft. Eine Reform der Grunderwerbsteuer, die den Erwerb von Wohneigentum erschwinglicher macht, ist daher überfällig.

Share Deals: Vorsicht vor unerwünschten Nebenwirkungen

Aktuell stehen jedoch vor allem die sogenannten Share Deals auf der politischen Agenda der Bundesländer. Die Länderfinanzminister beschäftigen sich seit einem Jahr mit dem Thema und wollen demnächst Reformvorschläge präsentieren. Share Deals sind Transaktionen, bei denen nicht das Grundstück selbst, sondern die Anteile an grundbesitzenden Gesellschaften erworben werden. Unter bestimmten Voraussetzungen – etwa dem Erwerb von weniger als 95% der Anteile – fällt bei diesen Übertragungen keine Grunderwerbsteuer an. Dadurch besteht die Möglichkeit, auch große Immobilienpakete steuerfrei zu übertragen, während private Eigenheimerwerber bis zu 6,5% Grunderwerbsteuer zahlen müssen. Das wird verständlicherweise als Gerechtigkeitsproblem wahrgenommen. Auch deshalb ist die Politik in der Pflicht, die Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum spürbar zu entlasten.

Bei den Share Deals selbst ist jedoch vor politischem Aktionismus zu warnen. Zum einen haben die Bundesländer durch die Erhöhung der Grunderwerbsteuer selbst zur Attraktivität dieser Regelung beigetragen. Zum anderen wird häufig übersehen, dass Betriebsgrundstücke auch bei kleinen und mittleren Unternehmen in aller Regel zum Firmenvermögen zählen. Würde die Politik die geltende Regelung abschaffen, drohen daher bei einem Wechsel der Anteilseigner Mehrbelastungen. Solche Änderungen im Gesellschaf-

terbestand sind im Mittelstand keine Seltenheit, zumal in den nächsten Jahren zahlreiche Unternehmensnachfolgen und Eigentümerwechsel anstehen. Ist eine Reform der Share-Deal-Regelung dennoch politisch erwünscht, sind Vernunft und Augenmaß unerlässlich. Ansonsten treffen die zusätzlichen Belastungen den Standort Deutschland zu einer Zeit, in der in

Europa und weltweit der Steuerwettbewerb wieder an Schärfe zunimmt.

Vorrang für Entlastungen!

Die Politik sollte sich bei der Reform der Grunderwerbsteuer darauf konzentrieren, die Bürger bei der Eigentumsbildung zu entlasten. Die Bundesländer zeigen jedoch keine Bereitschaft, die überhöhten Steuersätze abzusenken. Daher erscheint momentan vor allem eine Freistellungsregelung für die Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum politisch durchsetzbar zu sein. Um eine spürbare Entlastung zu erreichen, sollte der Erwerb eines typischen Eigenheims von der Besteuerung freigestellt werden. Mittelfristig sollten die Bundesländer jedoch auch die Steuersätze deutlich reduzieren. Hierfür ist es erforderlich, den derzeit im Länderfinanzausgleich bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen zu beseitigen.

Das finanzpolitische Umfeld für Entlastungen ist äußerst günstig. Beispielsweise steigen die Steuereinnahmen der Bundesländer von 244 Mrd. Euro (2013) auf voraussichtlich 295 Mrd. Euro (2017) an. Bis 2021 ist dem »Arbeitskreis Steuerschätzungen« zufolge mit einem weiteren Anstieg auf 340 Mrd. Euro zu rechnen. Eine Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung ist daher möglich, ohne die Einhaltung der Schuldenbremse zu gefährden.

Weiterer Reformbedarf: Der Staat als Wohnkostentreiber

Der Anstieg der Grunderwerbsteuerbelastung fällt zwar besonders drastisch aus, er ist jedoch kein Einzelphänomen. In der Gesamtschau zeigt sich, dass der Staat durch eine Vielzahl von Steuern und Abgaben das Wohnen verteuert. Zu nennen sind hier die Grundsteuer, die Abgaben auf Strom und Heizenergie sowie zahlreiche kommunale Gebühren und Abgaben. Auch in diesen Bereichen steigt die Belastung an, allem voran bei der Grundsteuer und bei den Abgaben auf Strom. Diese hohe Gesamtbelastung konterkariert das Versprechen der Politik, bezahlbares Wohnen für alle Bevölkerungsschichten sicherstellen zu wollen. Die Reform der Grunderwerbsteuer ist daher ein erster wichtiger Schritt. Weitere Entlastungen müssen folgen, um die staatliche Verteuerung des Wohnens wirksam zu begrenzen.

LITERATUR

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2017), *Grunderwerbsteuer begrenzen. Hürden für bezahlbares Wohneigentum senken*, DSI-Schrift Nr. 5, Berlin.

Voigtländer, M., T. Hentze und B. Seipelt (2017), *Reform der Grunderwerbsteuer. Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz*, verfügbar unter: <https://www.fdp-fraktionen.de/app/download/15164881125/IW-Studie%20Reform%20der%20Grunderwerbsteuer.pdf?t=1486370281>, aufgerufen am 16. Oktober 2017.

Manuela Krause* und Niklas Potrafke** Politikunterschiede der etablierten Parteien bei der Grunderwerbsteuer

Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurden die Beziehungen zwischen Bund und Ländern in verschiedenen Bereichen neu geordnet. Das vorrangige Ziel war dabei, die vielfältigen Verflechtungen zwischen den Gebietskörperschaften abzubauen. Dazu wurden unter anderem Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern neu verteilt. In diesem Rahmen wurde auch das Recht auf die Bundesländer übertragen, die Steuersätze der Grunderwerbsteuer eigenständig festzulegen. Das damit verbundene Ziel war eine Stärkung der Einnahmeautonomie der Länder, die bis dahin keine Möglichkeit hatten, die Steuereinnahmen an ihre Bedarfe anzupassen. Die Bundesländer nahmen diese neu gegebene Möglichkeit aktiv an. Im Zeitraum von 2006 bis 2017 wurde der Grunderwerbsteuersatz insgesamt 26-mal erhöht. In keinem Bundesland wurde der Steuersatz bisher gesenkt. Die Gründe für diese Entwicklung können vielfältig sein. Es erscheint naheliegend, dass die Länder die Steuersätze im Rahmen ihrer Konsolidierungsbemühungen anpassen. Auch die gegenwärtige Ausgestaltung des Finanzausgleichsystems in Deutschland bietet den Ländern Anreize, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer zu erhöhen.¹ In einer neuen Studie zeigen wir, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Landesregierungen ebenso eine wichtige Rolle spielt (Krause und Potrafke 2017).

Vielfach hat sich in den vergangenen Jahren in Deutschland der Eindruck verstärkt, die etablierten Parteien würden sich in ihren Positionen und Politiken nicht mehr deutlich voneinander abgrenzen lassen. Die abnehmende Unterscheidbarkeit – insbesondere zwischen CDU/CSU und SPD auf Bundesebene – hat nicht zuletzt auch zur Gründung und den Wahlerfolgen der AfD beigetragen.² Auf Länderebene lassen sich aber dennoch einige Unterschiede im Hinblick auf betriebene Wirtschaftspolitiken erkennen. Das gilt auch für die Grunderwerbsteuer. Eine Analyse der Steuererhöhungen zeigt, dass linke und rechte Landesregierungen die Grunderwerbsteuersätze unterschiedlich stark erhöht haben. Die etablierten Volksparteien

* Manuela Krause ist Doktorandin am ifo Zentrum für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie.

** Prof. Dr. Niklas Potrafke ist Leiter des ifo Zentrums für öffentliche Finanzen und politische Ökonomie und Professor für Volkswirtschaftslehre, insbes. Finanzwissenschaft, an der Volkswirtschaftlichen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Vgl. Buettner und Krause (2017a; 2017b). Für weitere Studien zur Grunderwerbsteuer vgl. Buettner (2017), Fritzsche und Vandrei (2016) sowie Petkova und Weichenrieder (2017).

² Auch 66% der Teilnehmer des Ökonomenpanels von ifo und FAZ im September 2017 waren der Ansicht, dass die zunehmende Ununterscheidbarkeit von Union und SPD der AfD zum Wahlerfolg verholfen hat, verfügbar unter: <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/research/Departments/Public-Finance/Oekonomenpanel/Archiv/2017/201709.html>.

Union und SPD vermögen den Wählern somit doch noch politische Alternativen anzubieten.

POLITIKUNTERSCHIEDE DER PARTEIEN IN DEUTSCHLAND

Inwieweit sich SPD- und CDU/CSU-geführte Regierungen auf Bundesebene in ihren Politiken unterscheiden haben, ist in verschiedenen empirischen Studien untersucht worden.³ Über den gesamten Zeitraum seit den 1950er Jahren bis zur Gegenwart lassen sich kaum Unterschiede in der Finanz-, Sozial- und Wirtschaftspolitik feststellen. Nennenswerte Unterschiede gab es noch in den 1970er und 1980er Jahren, als die SPD-geführten Bundesregierungen expansive und die CDU-geführten Bundesregierungen restriktive Politiken betrieben haben. Allerdings haben sich die Verhältnisse seit der deutschen Wiedervereinigung geändert. Helmut Kohls Bundesregierungen haben in den 1990er Jahren durchaus expansive Wirtschaftspolitiken betrieben, und Bundeskanzler Gerhard Schröder hat mit seiner Agenda 2010 keineswegs an die Wirtschaftspolitik der SPD der 1970er Jahre angeknüpft. Seither scheinen sich Union und SPD mit ihren Politiken klar an den Wünschen des Medianwählers auszurichten.

In den deutschen Bundesländern sieht die Lage etwas anders aus: Einige Studien zeigen hier, dass es noch eine Rolle spielt, wer regiert. Beispielsweise haben seinerzeit nur CDU/CSU-geführte Landesregierungen Studiengebühren eingeführt. Auch in anderen Bereichen der Bildungspolitik sowie in der Kultur- und Sicherheitspolitik haben Union und SPD unterschiedliche Akzente gesetzt.⁴

Die meisten empirischen Studien zu Politikunterschieden auf Landesebene stützen sich auf Daten seit den 1970er Jahren, beinhalten also die Zeiträume, in denen linke und rechte Regierungen auch noch auf Bundesebene sichtbar unterschiedliche Auffassungen vertraten, welche sich in deren Politiken widerspiegeln. Die Reform der Grunderwerbsteuer hat es den Landesregierungen erst seit 2007 ermöglicht, die Grunderwerbsteuersätze eigenständig anzupassen – also zu einem Zeitpunkt, zu dem die Politikunterschiede im Bund kaum noch sichtbar waren. Davor hatten die Länder keine Möglichkeit, die Steuereinnahmen an ihre Bedarfe anzupassen.⁵

Die Partisan-Theorien legen nahe, dass linke Regierungen höhere Steuern als rechte Regierungen

erheben werden, um umfassende Staatsausgaben wie z.B. für soziale Sicherung zu finanzieren (vgl. Hibbs 1977, Chappell und Keech 1986 und Alesina 1987).⁶ Entwickelt wurden diese Theorien vor einigen Jahrzehnten, als noch leicht zwischen linken und rechten Regierungen zu unterscheiden war und es schlichtweg neben den Volksparteien nur wenig andere politische Parteien gab. Man ging vereinfachend davon aus, dass Arbeiter linke Parteien wählen (in Deutschland die SPD) und beispielsweise Selbständige rechte Parteien (in Deutschland die CDU/CSU). Die Grunderwerbsteuer bietet sich insbesondere zur Einkommensumverteilung an, weil Bürger mit geringeren Einkommen seltener ein Grundstück erwerben werden als Bürger mit höheren Einkommen. Zu vermuten ist daher, dass Bürger mit höheren Einkommen öfter von der Grunderwerbsteuer betroffen sein dürften als Bürger mit geringeren Einkommen. Wenn rechte und linke Regierungen eine unterschiedliche Wählerklientel befriedigen wollen, sollten linke Regierungen folglich höhere Grunderwerbsteuersätze erheben bzw. die Grunderwerbsteuer häufiger erhöhen als rechte Regierungen.

INSTITUTIONELLER HINTERGRUND

Gemäß der in Deutschland geltenden föderativen Struktur haben sowohl der Bund als auch die Länder (inkl. Gemeinden) verschiedene Aufgaben zu erfüllen, wobei ihnen dafür in unterschiedlichem Ausmaß Kompetenzen gegeben sind. Nach Artikel 30 Grundgesetz (GG) gilt infolge des Subsidiaritätsgrundsatzes das Prinzip der Länderzuständigkeit. Demnach sind grundsätzlich die Länder für die Erfüllung von staatlichen Aufgaben sowie für die Gesetzgebung und deren Umsetzung verantwortlich, sofern nichts anderes geregelt ist. Infolge des Konnexitätsprinzips, nach welchem die Finanzierungskompetenz der Verwaltungskompetenz folgt (Art. 104a (1) GG), sind die Länder auch für die Finanzierung der Aufgaben zuständig. In bestimmten Fällen kann der Bund aus seiner übergeordneten Verantwortung heraus allerdings Länderaufgaben mitfinanzieren. Den Ländern stehen zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben verschiedene Einnahmequellen zur Verfügung. So erhalten die Länder unter anderem Anteile an den Gemeinschaftsteuern (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer), die insgesamt mehr als drei Viertel der gesamten Steuereinnahmen der Länder ausmachen. Daneben steht ihnen das gesamte Aufkommen der Ländersteuern zu, zu denen auch die Grunderwerbsteuer zählt. Mit Hilfe eines umfangreichen Finanzausgleichsystems werden darüber hinaus Unterschiede in der Finanzausstattung der Länder ausgeglichen.

Im Hinblick auf die Gesetzgebungszuständigkeiten in der Steuerpolitik können die deutschen Landes-

⁶ Effekte von Regierungsideologie auf Steuerpolitiken wurden im internationalen Vergleich beispielsweise von Angelopoulos et al. (2012) sowie Osterloh und Debus (2012) untersucht. Für eine Übersicht zu Politikunterschieden in Industrieländern vgl. Potrafke (2017).



Manuela Krause



Niklas Potrafke

³ Zu Politikunterschieden unter linken und rechten Bundesregierungen vgl. z.B. Schmidt (1992), De Haan und Zelhorst (1993), Schmidt und Zohlnhöfer (2006), Potrafke (2009; 2012), Kauder et al. (2014), Kauder und Potrafke (2016).

⁴ Vgl. Oberndorfer und Steiner (2007), Kauder und Potrafke (2013), Potrafke (2011; 2013), Tepe und Vanhuyse (2013; 2014).

⁵ Welche Determinanten die Steuerpolitik auf Bundesebene beeinflussen, wurde in einer umfassenden Studie von Koester (2009) untersucht. Dabei zeigt sich, dass normative ökonomische Ansätze kaum einen Erklärungsbeitrag leisten. Politökonomische Gründe können dagegen sehr wohl eine Relevanz für die Steuerpolitik auf Bundesebene haben. Die parteipolitische Zusammensetzung der Bundesregierung hatte allerdings keinen Einfluss auf Steuerreformen.

Tab. 1

Anpassungen der Grunderwerbsteuersätze in den deutschen Bundesländern, 2007–2017.

Bundesland	Steuersatz seit 1998 (in %)	Zeitpunkt der Steuererhöhung	auf einen Steuersatz von (in %)	Regierungstyp
Baden-Württemberg	3,5	05.11.2011	5,0	Links
Bayern	3,5	Keine Erhöhung		(Rechts)
Berlin	3,5	01.01.2007	4,5	Links
		01.04.2012	5,0	Mitte
		01.01.2014	6,0	Mitte
Brandenburg	3,5	01.01.2011	5,0	Links
		01.07.2015	6,5	Links
Bremen	3,5	01.01.2011	4,5	Links
		01.01.2014	5,0	Links
Hamburg	3,5	01.01.2009	4,5	Mitte
Hessen	3,5	01.01.2013	5,0	Rechts
		01.08.2014	6,0	Mitte
Mecklenburg-Vorpommern	3,5	01.07.2012	5,0	Mitte
Niedersachsen	3,5	01.01.2011	4,5	Rechts
		01.01.2014	5,0	Links
Nordrhein-Westfalen	3,5	01.10.2011	5,0	Links
		01.01.2015	6,5	Links
Rheinland-Pfalz	3,5	01.03.2012	5,0	Links
Saarland	3,5	01.01.2012	4,5	Mitte
		01.01.2013	5,5	Mitte
		01.01.2015	6,5	Mitte
Sachsen	3,5	Keine Erhöhung		(Rechts und Mitte)
Sachsen-Anhalt	3,5	02.03.2010	4,5	Mitte
		01.03.2012	5,0	Mitte
Schleswig-Holstein	3,5	01.01.2012	5,0	Rechts
		01.01.2014	6,5	Links
Thüringen	3,5	07.04.2011	5,0	Mitte
		01.01.2017	6,5	Links

Quelle: Zusammenstellung der Autoren.

regierungen allerdings nahezu keine eigenen Akzente setzen, da die Steuergesetzgebung weitestgehend Bundesangelegenheit ist. Die Länder haben nur bei Reformen von Steuern, die ihnen ganz oder anteilig zufließen, wie beispielsweise der Einkommensteuer, über den Bundesrat geringe Mitsprachemöglichkeiten. Die Reform der Grunderwerbsteuer hat folglich erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten eröffnet.

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer und fällt beim Erwerb eines Grundstücks oder Grundstückanteils an.⁷ Als Bemessungsgrundlage ist der vertraglich vereinbarte Kaufpreis einschließlich aller Gegenleistungen anzusetzen. Ausgenommen von einer Besteuerung sind Vorgänge bis zu einer Freigrenze von 2 500 Euro oder Grundstückserwerbe infolge einer Schenkung oder durch Erbfolge. In der Regel zahlt der Käufer eines Grundstücks die Grunderwerbsteuer.

Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer ist von 6,12 Mrd. Euro im Jahr 2006 auf rund 12,41 Mrd. Euro im Jahr 2016 angestiegen (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4, 2016). Das entspricht mittlerweile knapp 2% des gesamten Steueraufkommens in Deutschland. Mit einem Anteil von 55,5% an den rei-

nen Ländersteuern ist sie inzwischen eine nicht zu vernachlässigende Einnahmequelle für die Länder. Es liegt daher nahe zu vermuten, dass die Länder die Gestaltungsmöglichkeiten bei den Steuersätzen der Grunderwerbsteuer auch aktiv nutzen.

FALLBEISPIELE AUS DEN BUNDESLÄNDERN

Der Grunderwerbsteuersatz ist in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich erhöht worden. Die einzigen beiden Bundesländer, die den Grunderwerbsteuersatz seit 2007 bei 3,5% belassen haben, sind Bayern und Sachsen. In Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen sind die Grunderwerbsteuersätze auf gegenwärtig 6,5% erhöht worden. Im Durchschnitt liegt der Steuersatz im Jahr 2017 bei 5,4%.

Doch sind nicht nur die Unterschiede in den Grunderwerbsteuersätzen zwischen den Bundesländern interessant, sondern auch die Zeitpunkte der Steuersatzanpassungen innerhalb der einzelnen Bundesländer. In Ländern wie Nordrhein-Westfalen oder Baden-Württemberg wurde der Steuersatz nach Regierungswechseln innerhalb des Bundeslandes verändert. In Nordrhein-Westfalen ließ die seinerzeit

⁷ Für eine kurze Einführung in die wichtigsten Grundlagen zur Grunderwerbsteuer vgl. Bechtoldt et al. (2014).

amtierende CDU/FDP-Landesregierung den Grunderwerbsteuersatz unangetastet bei 3,5%. Die neue SPD/Grüne-Landesregierung (seit Juli 2010) erhöhte den Grunderwerbsteuersatz im Herbst 2011 zunächst auf 5% und das zweite Kabinett von Hannelore Kraft (SPD) dann zum Januar 2015 schließlich auf 6,5%. In Baden-Württemberg hatte die Grüne/SPD-Landesregierung den Grunderwerbsteuersatz direkt im Herbst 2011 von 3,5 auf 5% erhöht, kurz nachdem sie die CDU/FDP-Landesregierung abgelöst hatte. Tabelle 1 zeigt, wann welche Landesregierungen die Grunderwerbsteuersätze erhöht haben.

EMPIRISCHE ERGEBNISSE

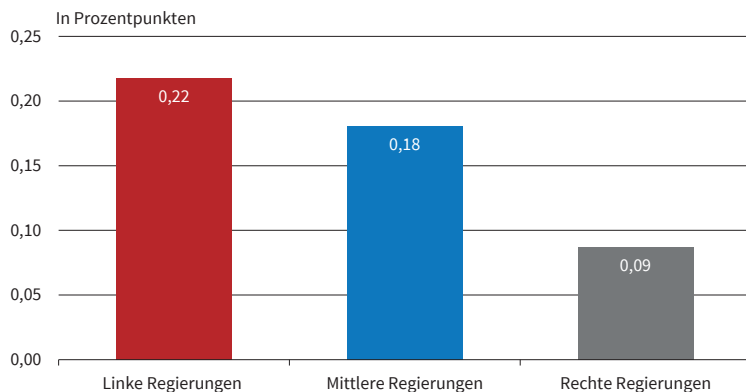
Seit dem Jahr 2007 sind die Grunderwerbsteuersätze 26-mal erhöht worden: dreimal unter rechten Regierungen (unter rechten Regierungen verstehen wir im Allgemeinen CDU-/CSU-Alleinregierungen, CDU/FDP und CSU/FDP Koalitionen), elfmal unter Koalitionsregierungen wie großen Koalitionen, CDU/Grüne oder CDU/Grüne/FDP Koalitionen, und 13-mal unter linken Regierungen (allgemein definiert als SPD-Alleinregie-

rung, SPD/Grüne, SPD/Linke und Linke/SPD/Grüne Koalitionen).

Die durchschnittliche Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze betrug 0,09 Prozentpunkte unter rechten Regierungen, 0,18 Prozentpunkte unter Koalitionsregierungen der Mitte, und 0,22 Prozentpunkte unter linken Regierungen (vgl. Abb. 1). Die Erhöhungen waren unter rechten Regierungen also geringer als unter Koalitionsregierungen der Mitte und unter linken Regierungen (die Differenzen sind statistisch signifikant auf dem 10%-Niveau). Die durchschnittlichen Niveaus der Steuersätze betragen 3,6% unter rechten Regierungen, 4,5% unter Koalitionsregierungen der Mitte, und 4,9% unter linken Regierungen. Die Differenzen der Steuersätze unter rechten Regierungen im Vergleich zu Koalitionsregierungen der Mitte und linken Regierungen sind statistisch signifikant auf dem 1%-Niveau (vgl. Abb. 2). Eine Trennung in ost- und westdeutsche Bundesländer ändert ebenso nichts an dem Ergebnis, dass die Steuersätze unter rechten Regierungen im Beobachtungszeitraum signifikant niedriger waren als unter Koalitionsregierungen der Mitte und linken Regierungen.

Abb. 1

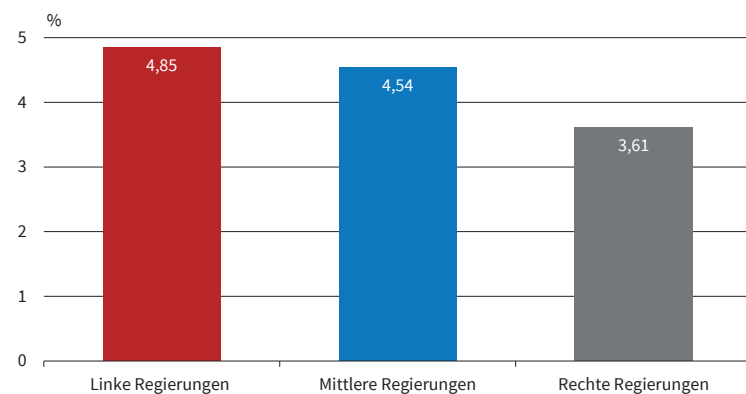
Durchschnittliche Erhöhungen der Grunderwerbsteuersätze nach Regierungstypen, 2007–2017



Quelle: Krause und Potrafke (2017).

Abb. 2

Durchschnittliche Grunderwerbsteuersätze nach Regierungstypen, 2007–2017



Quelle: Krause und Potrafke (2017).

Untersucht haben wir, ob die Korrelationen zwischen der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und den Grunderwerbsteuersätzen auch dann statistisch signifikant bleiben, wenn wir mittels eines ökonomischen Modells fixe Länder- und Zeiteffekte und andere potenzielle gemeinsame Bestimmungsfaktoren der parteipolitischen Zusammensetzung der Landesregierungen und der Grunderwerbsteuersätze berücksichtigen: Die Korrelationen bleiben bei der Aufnahme verschiedener Kontrollvariablen, wie beispielsweise Staatsverschuldung pro Einwohner und Wahlverhalten bei Bundestagswahlen zum Abbilden von Wählerpräferenzen, statistisch signifikant.

Einen kausalen Effekt der parteipolitischen Zusammensetzung auf die Grunderwerbsteuersätze mittels eines ökonomischen Modells zu schätzen, erweist sich als schwierig. Die Beobachtungszahl ab 2007 ist zu gering, um beispielsweise ganz knappe Sitzverteilungen zwischen linken und rechten Parteien in den Landtagen auszunutzen. Doch legen unsere deskriptiven Analysen nahe, dass die parteipolitische Zusammensetzung der Landesre-

gierungen durchaus einen Effekt auf die Grunderwerbsteuersätze hatte.

SCHLUSSFOLGERUNG

In den vergangenen Jahren hat sich oftmals der Eindruck verstärkt, dass sich die etablierten Parteien immer weniger in ihren Positionen und Politiken voneinander unterscheiden. In vielen europäischen Ländern (z.B. in Österreich, Frankreich, den Niederlanden und Griechenland) hat die Ununterscheidbarkeit der Politiken der etablierten Parteien neuen populistischen Parteien an den Rändern des politischen Spektrums Auftrieb gegeben. Auch in Deutschland hat die AfD große Wahlerfolge feiern können, weil Union und SPD insbesondere auf Bundesebene zu wenig Profil gezeigt haben.

Auf Ebene der Bundesländer lassen sich aber dennoch einige Unterschiede im Hinblick auf betriebene Wirtschaftspolitiken erkennen. Die Grunderwerbsteuer ist eines der jüngsten Beispiele dafür, dass rechte und linke Landesregierungen auch gegenwärtig noch unterschiedliche Politiken verfolgen. Rechte Landesregierungen haben die Grunderwerbsteuersätze weniger oft erhöht als Koalitionsregierungen der Mitte und linke Landesregierungen. Die Befürworter von mehr Wettbewerb zwischen den etablierten Parteien lässt dieses Ergebnis auf Unterschiede auch in anderen Politikbereichen hoffen – in den Ländern wie im Bund.

LITERATUR

- Alesina, A. (1987), »Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game«, *Quarterly Journal of Economics* 102, 651–678.
- Angelopoulos, K., G. Economides, und P. Kammass (2012), »Does cabinet ideology matter for the structure of tax policies?«, *European Journal of Political Economy* 28, 620–635.
- Bechtoldt, S., R. Freier, J. Geyer und F. Kühn (2014), »Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen«, *DIW Wochenbericht* 50, 1283–1290.
- Buettner, T. (2017), »Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax«, CESifo Working Paper 6321.
- Buettner, T. und M. Krause (2017a), »Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, im Erscheinen.
- Buettner, T. und M. Krause (2017b), »Does Fiscal Equalization Lead to Higher Tax Rates? Empirical Evidence from Germany«, Manuskript für die Jahrestagung des Vereins für Sozialpolitik 2017.
- Chappell, H. W., Jr. und W. R. Keech (1986), »Party differences in macroeconomic policies and outcomes«, *American Economic Review* 76, 71–74.
- De Haan, J. und D. Zelhorst (1993), »Positive theories of public debt: Some evidence for Germany«, in: H.A.A. Verbon und F. A. A. M. van Winden (Hrsg.), *The political economy of government debt*, Elsevier Science Publishers B. V., Amsterdam, 295–306.
- Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016), »The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions«, Ifo Working Paper 232.
- Hibbs, D.A. Jr. (1977), »Political parties and macroeconomic policy«, *American Political Science Review* 71, 1467–1487.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2013), »Government ideology and tuition fee policy: Evidence from the German states«, *CESifo Economic Studies* 29, 628–649.
- Kauder, B. und N. Potrafke (2016), »The growth in military expenditure in Germany 1950-2011: Did parties matter?«, *Defense and Peace Economics* 27, 503–519.
- Kauder, B., N. Potrafke, und L. Thielmann (2014), »Was bringt uns die Große Koalition? Perspektiven der Wirtschaftspolitik«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 15, 88–101.
- Koester, G.B. (2009), *The political economy of tax reforms: An empirical analysis of new German data*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Krause, M. und N. Potrafke (2017), »The real estate transfer tax and government ideology: Evidence from the German states«, CESifo Working Paper 6491.
- Oberndorfer, U. und V. Steiner (2007), »Generationen- oder Parteienkonflikt? Eine empirische Analyse der deutschen Hochschulausgaben«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8, 165–183.
- Osterloh, S. und M. Debus (2012), »Partisan politics in corporate taxation«, *European Journal of Political Economy* 28, 192–207.
- Petkova, K. und A. J. Weichenrieder (2017), »Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax«, CESifo Working Paper 6538.
- Potrafke, N. (2009), *Konvergenz in der deutschen Finanz- und Sozialpolitik?*, LIT Verlag, Münster.
- Potrafke, N. (2011), »Public expenditures on education and cultural affairs in the West German states: does government ideology influence the budget composition?«, *German Economic Review* 12, 124–145.
- Potrafke, N. (2012), »Is German domestic social policy politically controversial?«, *Public Choice* 153, 393–418.
- Potrafke, N. (2013), »Economic freedom and government ideology across the German states«, *Regional Studies* 47, 433–449.
- Potrafke, N. (2017), »Partisan politics: The empirical evidence from OECD panel studies«, *Journal of Comparative Economics*, im Erscheinen.
- Schmidt, M.G. (1992), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Schmidt, M.G. und R. Zohlnhöfer (2006), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland – Innen- und Außenpolitik seit 1949*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 4 (2016), *Finanzen und Steuern – Steuerhaushalt*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.
- Tepe, M. und P. Vanhuysse (2013), »Cops for hire? The political economy of police employment in the German states«, *Journal of Public Policy* 33, 165–199.
- Tepe, M. und P. Vanhuysse (2014), »A vote at the opera? The political economy of public theaters and orchestras in the German states«, *European Journal of Political Economy* 36, 254–273.