

Rappen, Hermann

Research Report

Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder: Endbericht - Januar 2012. Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Rappen, Hermann (2012) : Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder: Endbericht - Januar 2012. Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin, RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69955>

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.



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder

Endbericht

Forschungsprojekt im Auftrag der
Bundesvereinigung Spitzenverbände
der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthuus-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2012

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder

Endbericht – Januar 2012

Forschungsprojekt im Auftrag der

Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder

Endbericht – Januar 2012

Forschungsprojekt im Auftrag der
Bundesvereinigung Spitzenverbände
der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin

Projektbericht

Projektteam:

Hermann Rappen

Das Projektteam dankt Prof. Dr. Thomas K. Bauer für wertvolle Anmerkungen zu einer früheren Fassung des Berichts sowie Marlies Tapaß für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.

Inhalt

1.	Einleitung	7
1.1.	Hintergrund und Problemstellung	7
1.2.	Aufbau der Studie	8
2.	Steuerpolitische Probleme der Grunderwerbsteuer	10
2.1.	Allgemeine Charakterisierung der Grunderwerbsteuer	10
2.1.1	Steuertechnik	10
2.1.2	Aufkommensentwicklung	12
2.2.	Steuersystematische Probleme	14
2.2.1	Steuertheoretische Einordnung und Rechtfertigung	14
2.2.2	Spezifische Probleme der Steuertechnik	17
2.3.	Zur finanzpolitischen Rationalität von Steuererhöhungen aus föderaler Sicht	18
3.	Analyse der Steuerwirkungen der Grunderwerbsteuer	23
3.1.	Allokative Aspekte	23
3.1.1	Substitutionseffekte	23
3.1.2	Preiseffekte	25
3.2.	Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis	27
3.2.1	Selbstgenutztes Wohneigentum	28
3.2.2	Wohnungswirtschaft	30
3.3.	Verteilungspolitische Aspekte	35
3.3.1	Grunderwerbsteuer und Leistungsfähigkeitsprinzip	35
3.3.2	Grunderwerbsteuer und Bildung von Immobilieneigentum	38
4.	Finanzpolitische Zielkonflikte	41
4.1.	Ausgewählte Konfliktfelder	41
4.2.	Finanzpolitische Auswege: Zwischen Steuerreform und Steuerbefreiung	44
5.	Fallstudien zu Veränderungen des Steuersatzes und der Steuerbefreiungen	47

RWI-Projektbericht

- 5.1. Fallstudie 1: Die Grunderwerbsteuerreform von 1983..... 47
- 5.2. Fallstudie 2: Die bundesweite Anhebung der Grunderwerbsteuer von 1997 48
- 5.3. Fallstudie 3: Die Steuererhöhung in Hamburg 2009..... 50
- 6. Zusammenfassende Bewertung 52
- Literaturverzeichnis 56

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Die Steuersatzpolitik der Länder seit 2006	7
Übersicht 2	Steuerbefreiungen im Grunderwerbsteuergesetz.....	11

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Die fiskalische Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Länderhaushalte 2010	20
Tabelle 2	Einfluss der Steuersatzpolitik auf die Steuerkraftzahl – Modellrechnung anhand der vorläufigen Abrechnungsergebnisse des Länderfinanzausgleichs.....	22
Tabelle 3	Der Einfluss der Grunderwerbsteuer auf die Bruttorendite von Mietshäusern.....	27
Tabelle 4	Internationaler Vergleich der relativen Bedeutung von Transaktionskosten.....	29
Tabelle 5	Arbeitsmarktmobilität in Abhängigkeit der Besitzverhältnisse von Häusern und Wohnungen.....	30
Tabelle 6	Anzahl und Rechtsformen der Unternehmen im Wirtschaftszweig Grundstücks- und Wohnungswesen.....	31
Tabelle 7	Fusionen von Mitgliedsunternehmen des GdW	35
Tabelle 8	Anteile der Haushaltstypen an allen Wohneigentumsbildnern ..	37
Tabelle 9	Durchschnittlicher Gesamtwert der erworbenen Immobilie und des Eigenkapitals.....	39
Tabelle A1	Grunderwerbsteuer im internationalen Vergleich	61

RWI-Projektbericht

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Die fiskalische Bedeutung der Grunderwerbsteuer	13
Schaubild 2	Entwicklung der mittelfristigen Aufkommenselastizität der Grunderwerbsteuer	13
Schaubild 3	Leerstandsrisiko im vermieteten Geschosswohnungsbestand bis 2025	16
Schaubild 4	Steuersystematische Probleme der Grunderwerbsteuer	18
Schaubild 5	Ermittlung von Bedarfswerten für die Grunderwerbsteuer	19
Schaubild 6	Schema der Steuerwirkungen	24
Schaubild 7	Transaktionskosten des Immobilienerwerbs	28
Schaubild 8	Anbieterstruktur auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt	32
Schaubild 9	Wohneigentum und Einkommen	36
Schaubild 10	Finanzpolitische Zielkonflikte der Erhebung der Grunderwerbsteuer	41
Schaubild 11	Ideale Form der Alterssicherung	43
Schaubild 12	Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage im Zuge der Reform von 1983	48
Schaubild 13	Immobilienkonjunktur 1995 bis 2007	49

Probleme der Grunderwerbsteuer

1. Einleitung

1.1. Hintergrund und Problemstellung

Die Länder erhielten im Rahmen der Föderalismusreform I das Recht, die Steuersätze für die Grunderwerbsteuer ab dem Jahre 2006 selbst zu bestimmen. Davon haben inzwischen 11 der 16 Bundesländer Gebrauch gemacht, indem sie die Steuersätze von 3,5% auf 4 bis 5% angehoben haben (Übersicht 1). Das Saarland erhöht die Grunderwerbsteuer bereits zum zweiten Mal und zwar von 4% auf 4,5% zum 1. Januar 2012. Eine weitere Anhebung auf 5% war bislang zum 1. Januar 2013 beabsichtigt. Auch Berlin plant eine erneute Steuererhöhung. Die neugebildete rot-schwarze Koalition in Berlin hat sich auf eine Anhebung des Steuersatzes auf 5% ab dem 1. April 2012 geeinigt.

Übersicht 1

Die Steuersatzpolitik der Länder seit 2006

Land	Steuersatz in %	Seit
Berlin	4,5	1. Januar 2007
Hamburg	4,5	1. Januar 2009
Sachsen-Anhalt	4,5	1. März 2010
Brandenburg	5,0	1. Januar 2011
Bremen	4,5	1. Januar 2011
Niedersachsen	4,5	1. Januar 2011
Saarland	4,5	1. Januar 2012
Thüringen	5,0	7. April 2011
Nordrhein-Westfalen	5,0	1. Oktober 2011
Baden-Württemberg	5,0	5. November 2011
Schleswig-Holstein	5,0	1. Januar 2012
Übrige Länder ¹	3,5	1. Januar 1997

Nachrichtlich: Geplante Änderungen

Berlin ²	5,0	1. April 2012
Rheinland-Pfalz ³	5,0	1. März 2012
Saarland ⁴	5,0	1. Januar 2013

Quelle: Eigene Darstellung. – ¹Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen. –

²Laut Koalitionsvertrag von SPD und CDU. – ³Gesetzesentwurf der Landesregierung. –

⁴Eckdatenplanung für den Landeshaushalt.

Die Anhebung der Grunderwerbsteuer wird i.d.R. mit der notwendigen Konsolidierung der Landeshaushalte begründet, die nicht alleine über die Ausgabenseite erfolgen könne. Hintergrund ist der zusätzliche Konsolidierungsdruck, den die Schuldenbremse in den meisten Ländern erzeugt. Nach dieser neuen, im Grundgesetz verankerten Schuldenregel müssen die Länder ab dem Jahr 2020 bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten einen im Grundsatz ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Damit sind die Landesregierungen gezwungen, zukünftig ihre investiven Ausgaben bei ausgeglichenem Haushalt umzusetzen und auch die sog. „Zukunftsinvestitionen“ durch laufende Einnahmen zu finanzieren. Bis auf Sachsen sind aber alle Länder zurzeit strukturell unterfinanziert. Der Konsolidierungsbedarf liegt in weiteren sechs Ländern unter 5% der bereinigten Ausgaben, in weiteren neun Ländern darüber (RWI 2011: 24f.).

Im Gegensatz zur Diskussion um die Reform der Grunderwerbsteuer in den siebziger und achtziger Jahren blendet die aktuelle Steuerpolitik der Länder die wirtschaftlichen und fiskalischen (Neben-)Wirkungen der Grunderwerbsteuer weitgehend aus. Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Studie mit den steuersystematischen und finanzpolitischen Problemen der Erhebung und der Erhöhung der Grunderwerbsteuer. Sie fragt auch nach der Attraktivität der Steuererhöhung für die Länder, die sich aus der Gestaltung des aktiven und passiven Finanzausgleichs ergibt. Im Mittelpunkt der Analyse stehen jedoch die Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer auf die Immobilienmärkte. Dabei geht es insbesondere um die Friktionen und Zusatzlasten, die mit einer Anhebung der Grunderwerbsteuer für die privaten Haushalte und Unternehmen verbunden sind.

1.2. Aufbau der Studie

Die folgende Analyse gliedert sich in vier Kapitel. **Kapitel 2** befasst sich mit den grundlegenden steuerpolitischen Problemen der Grunderwerbsteuer. Es werden ihre allgemeinen Charakteristika (Steuergegenstand, Steuerbemessungsgrundlage, Steuertarif) dargelegt sowie ihre steuersystematischen Probleme erörtert. Zudem wird der Frage nachgegangen, wie sich die neugewonnene Steuersatzautonomie der Länder auf die Entwicklung der Steuersätze ausgewirkt hat.

Die Auswirkungen einer Anhebung der Grunderwerbsteuer auf den Immobilienmarkt werden in **Kapitel 3** untersucht. Zunächst wird erörtert, welche allokativen Wirkungen von der Grunderwerbsteuer und ihre Erhöhung ausgehen. Es geht dabei u.a. um Substitutionseffekte und die Frage, inwieweit die Grunderwerbsteuer ein Transaktionshemmnis darstellt. Desweiteren werden verteilungspolitische Aspekte untersucht: Inwieweit knüpft die Grunderwerbsteuer an der steuerlichen Leistungsfähigkeit an? Wie beeinflusst diese Steuer und ihre Anhebung die Bildung von Immobilienvermögen?

Probleme der Grunderwerbsteuer

Kapitel 4 befasst sich mit finanzpolitischen Zielkonflikten, die durch die Erhebung der Grunderwerbsteuer entstehen. Zunächst werden einzelne ausgewählte Konfliktfelder (z.B. Städtebauförderung, Förderung der Altersvorsorge) vorgestellt, bevor auf mögliche Lösungen bestehender Zielkonflikte eingegangen wird.

Fallstudien zu den fiskalischen und immobilienwirtschaftlichen Auswirkungen der Veränderungen von Steuersätzen und der Steuerbefreiungen sind Gegenstand des **5. Kapitels**. Einbezogen werden die Grunderwerbsteuerreform von 1983, die letzte bundeseinheitliche Steuererhöhung 1997 und die Steuererhöhung zum 1. Januar 2009 in Hamburg.

Den Abschluss der Studie bildet **Kapitel 6**, in dem eine zusammenfassende Bewertung der Untersuchungsergebnisse vorgenommen wird.

2. Steuerpolitische Probleme der Grunderwerbsteuer

2.1. Allgemeine Charakterisierung der Grunderwerbsteuer

2.1.1 Steuertechnik

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrssteuer, die an Kaufverträge und Rechtsgeschäfte anknüpft, die einen Wechsel in der wirtschaftlichen Verfügungsmacht über inländische Grundstücke bewirken. Dabei unterscheidet das Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) zwischen

- dem *zivilrechtlichen Eigentumsübergang* (§ 1 I GrEStG: Kauf- und Tauschverträge, Schenkungen, Meistgebote im Zwangsversteigerungsverfahren);
- dem *Übergang der wirtschaftlichen Verwertungsbefugnis ohne Eigentumsübertragung* (§ 1 II GrEStG); und
- der „mittelbaren“ *Übertragung von Grundstücken* im Zuge des Erwerbs von Anteilen bzw. von Veränderungen im Gesellschafterbestand von grundstücksbesitzenden Personen- und Kapitalgesellschaften (§ 1 III GrEStG/ § 1 IIa GrEStG).

Als Grundstücke gelten in Anlehnung an das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) das Bruchteilseigentum bzw. das Miteigentum an Grundstücken, Grundstücksgleiche Rechte (z.B. Erbbaurechte), Wohnungs- und Teileigentum (Eigentumswohnungen) (§ 2 GrEStG). Durch den Bezug auf das BGB werden auch Gebäude als mit dem Boden fest verbundene Sache zum Steuergegenstand. Ausgenommen sind Betriebsvorrichtungen, die ausschließlich der gewerblichen Nutzung (z.B. Maschinen) dienen.

Allgemein steuerbefreit sind Bagatellgeschäfte, Erwerbsvorgänge im Rahmen von Erbschaften sowie sonstige Grundstücksübergänge in Familien (direkte Linie). Hinzu kommen besondere Ausnahmen, deren Katalog immer wieder verändert wird: begünstigte öffentliche Zwecke, zeitlich und sachlich begrenzte Befreiungen der Wohnungswirtschaft im Rahmen des ostdeutschen Transformationsprozesses sowie Befreiungen im Falle des Erwerbs von Unternehmensanteilen oder der Umstrukturierung von Unternehmen (Konzernklausel) (Übersicht 2).

Die Steuerpflicht entsteht mit dem rechtswirksamen Abschluss des Kaufvertrages bzw. des verpflichtenden Rechtsgeschäftes. Steuerschuldner sind gesamtschuldnerisch die Vertragsparteien – also Verkäufer und Erwerber (§ 13 Nr. 1 GrEStG). Es wird jedoch zumeist vereinbart, dass der Erwerber die Steuerforderung begleicht. Die Steuerzahlung ist binnen eines Monats nach Bekanntgabe des Steuerbescheids zu leisten. Eine Stundung wird nicht gewährt. Die Abführung der Grunderwerbsteuer wird durch Kontrollmitteilungen des Notars (Veräußerungsanzeige) und die sog. Unbedenklichkeitsbescheinigung sichergestellt. Letztere bestätigt die Steuerzahlung

Probleme der Grunderwerbsteuer

und wird benötigt, um den Eigentümerwechsel im Grundbuch eintragen zu können (§ 22 GrEStG).

Übersicht 2

Steuerbefreiungen im Grunderwerbsteuergesetz

Steuerbefreiungen	Erläuterung
<i>Allgemeine Ausnahmen von der Besteuerung</i>	
§ 3 GrEStG	Bagatellfälle bis zu 2 500 €
	Grundstückserwerbe
	• durch Erbfolge oder Schenkung
	• zur Teilung des Nachlasses
	• zur Teilung des Gesamtgutes bei fortgesetzter Gütergemeinschaft
	• durch Treugeber
<i>Besondere Ausnahmen von der Besteuerung</i>	
§ 4 Nr. 1 bis 3 GrEStG	Begünstigte öffentliche Zwecke (Grundstücksübergänge anlässlich des Übergangs öffentlich-rechtlicher Aufgaben; bestimmte Grundstückserwerbe durch ausländische Staaten)
§ 4 Nr. 4 bis 6 GrEStG	Ausgewählte Erwerbsvorgänge in Ostdeutschland in Verbindung mit dem Transformationsprozess
§ 4 Nr. 7 GrEStG	Sonderfall des Wohnungsgenossenschafts-Vermögensgesetzes
§ 4 Nr. 8 GrEStG	Befristete Befreiung der Umstrukturierungen von Unternehmen der Wohnungswirtschaft von 2004 bis 2006
§ 4 Nr. 9 GrEStG	Grundstücksgeschäfte im Rahmen Öffentlich Privater Partnerschaften
§ 5 und § 6 GrEStG	Übergang von und auf eine Gesamtheit unter bestimmten Bedingungen
§ 6a GrEStG	Konzernklausel: Befreiung von Umstrukturierungen im Konzernverbund ab 2010

Quelle: Eigene Darstellung.

Steuerbemessungsgrundlage ist grundsätzlich der Kaufpreis oder die kapitalisierten Erbbauzinsen. Der Gegenwert übernommener Verpflichtungen (Hypotheken, Rentenschulden) und von Nutzungsrechten des Verkäufers (Nießbrauch-, Wohnungsrecht) gehen ebenfalls in die Steuerbemessungsgrundlage mit ein. Dies ist konsequent, weil derartige Verpflichtungen sich auch in einem geringeren Kaufpreis niederschlagen. Eine Besonderheit stellt die Einbeziehung von Gebäudeerrichtungskosten in die Bemessungsgrundlage dar – sofern ein sog. einheitliches Vertragswerk vorliegt. Ein Problem wirft die Bewertung von Immobilien auf, wenn ihre Übertragung ohne oder nicht zu ermittelnde Gegenleistung erfolgt. Dies ist etwa der Fall beim Erwerb von Unternehmen mit Immobilienbesitz, bei Umwandlungen oder Einbringungen. Da hier kein Kaufpreis verfügbar ist, wird auf sog. Bedarfswerte nach dem Bewertungsgesetz zurückgegriffen.

2.1.2 Aufkommensentwicklung

Die Grunderwerbsteuer ist eine verlässliche staatliche Einnahmequelle, die seit den siebziger Jahren stetig an Bedeutung gewonnen hat. Ihr Anteil am Steueraufkommen stieg von 0,7% 1969 auf 1% 2010. Zwischenzeitlich erbrachte sie sogar bis zu 1,3 und 1,4% des Steueraufkommens (Schaubild 1). Dieser Bedeutungsgewinn spiegelt den Anstieg ihrer langfristigen Aufkommenselastizität seit der Gründung der Bundesrepublik wieder. Berechnungen für den Zeitraum 1950 bis 1973 ergaben eine Aufkommenselastizität von Eins (Rürup 1976); Schätzungen für den Zeitraum 1972 bis 2003 von 1,98 (Thöne 2005: 76). Die mittelfristige Elastizität bezogen auf Zehnjahreszeiträume liegt danach in der Mehrzahl der betrachteten Zeiträume deutlich über zwei, in der Spitze sogar über drei (Schaubild 2).

Diese Entwicklung ist auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Ein Faktor ist der Umstand, dass es sich beim Wohnen um ein superiores Gut¹ handelt. Dies zeigt sich vor allem in der gestiegenen Nachfrage nach Wohnfläche pro Kopf. Einfluss haben auch die steuerpolitischen Maßnahmen genommen: die Verbreiterung der Bemessungsgrundlage bei gleichzeitiger Absenkung des Steuersatzes von 7 auf 2% in 1983 sowie die Erhöhung der Grunderwerbsteuer von 2 auf 3,5% in 1997, die mit einer weiteren Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage einherging. Dabei wird die Entwicklung der Bemessungsgrundlage jenseits steuerpolitischer Maßnahmen maßgeblich vom Marktwert der gehandelten Gebäude geprägt: Im Jahr 2006 entfielen mehr als zwei Drittel des Wertes des Wohnungsbestandes auf die Gebäude (Voigtländer 2009: 10). Die Preise für Neubauten von Wohnimmobilien sind von 1975 bis 2010 um 2,7% p.a. gestiegen, die für Wiederverkäufe von 1990 bis 2010 um

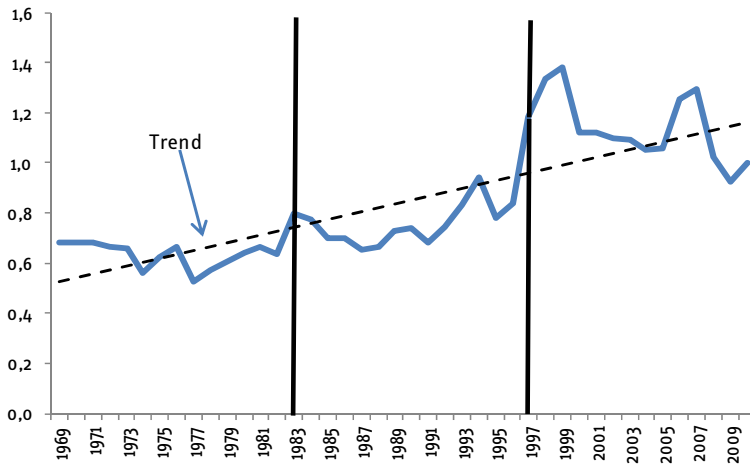
¹ Die Nachfrage nach superioren Gütern wächst überproportional mit dem Einkommen.

Probleme der Grunderwerbsteuer

Schaubild 1

Die fiskalische Bedeutung der Grunderwerbsteuer

1969 bis 2010; Aufkommen in % der Steuereinnahmen insgesamt

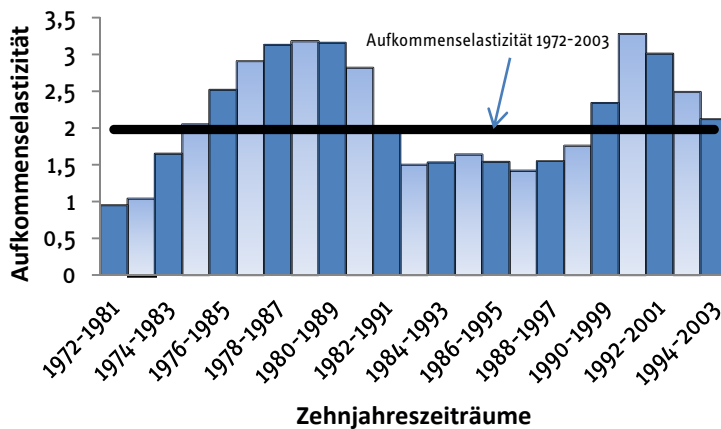


Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen.

Schaubild 2

Entwicklung der mittelfristigen Aufkommenselastizität der Grunderwerbsteuer

1972 bis 2003; Gleitender Zehnjahres-Stützbereich



Quelle: Eigene Darstellung nach Schätzungen von Thöne (2005: 84).

0,8% p.a.² Nicht zuletzt hat auch die Immobilienkonjunktur Einfluss auf die Entwicklung der mittelfristigen Elastizitäten genommen. Dies zeigt deutlich das Schaubild 1, wo die vorübergehende Zunahme der fiskalischen Bedeutung der Grunderwerbsteuer beginnend mit den Jahren 1995 bzw. 2005 mit einem Anziehen der Immobilienkonjunktur zusammenfällt (s.u. Kapitel 5.2, Schaubild 13).

2.2. Steuersystematische Probleme

2.2.1 Steuertheoretische Einordnung und Rechtfertigung

Der staatliche Finanzbedarf wird weithin als ausschließlicher Grund für die Einführung und Beibehaltung der Grunderwerbsteuer angesehen (Pahlke 1980: 259; Andrae 1980: 595). Dies sehen Juristen offensichtlich auch nicht anders: Der Bundesfinanzhof (2010) stellte seinerseits fest, dass die meisten Verkehrssteuern keinen tieferen Sinn haben als dem Staat Geld zu bringen. Gleichwohl fehlt es nicht an Versuchen, die Grunderwerbsteuer mit dem Äquivalenz- oder dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu begründen. Dieser Rechtfertigungsdruck nimmt natürlich mit den aktuellen Erhöhungsrunden in den Ländern zu.

Lang (1993: 212) betrachtet die Grunderwerbsteuer als „Äquivalent für die den Wert des Grundstücks steigernden Leistungen der Gemeinde“. Eine Gegenleistung des Steuerzahlers kann bestenfalls in demjenigen Teil des Steueraufkommens gesehen werden, der den Gemeinden und Gemeindeverbänden über den kommunalen Finanzausgleich zufließt. Die kommunalen Infrastrukturleistungen werden überdies über Gebühren, Beiträge und die Grundsteuer abgegolten. So könnten hier allenfalls Wertsteigerungen angesprochen sein, die Grundstücke durch Änderungen der Flächennutzungs- und Bebauungsplanung erfahren. Eine Bodenwertzuwachssteuer wäre geeigneter, einen Teil dieses Wertzuwachses abzuschöpfen. Stattdessen setzt man zurzeit auf die Besteuerung sog. Spekulationsgewinne.

Die aktuellen Bestrebungen zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer werden mit der notwendigen Konsolidierung der Länderhaushalte und/oder der Erbringung zusätzlicher öffentlicher Leistungen (z.B. dem Ausbau der Kleinkindbetreuung) begründet. Ein Leistungszusammenhang zwischen der Grunderwerbsteuer und den genannten finanzpolitischen Maßnahmen besteht offensichtlich nicht. Die erfolgten und geplanten Steuererhöhungen können sich also nur auf das Leistungsfähigkeitsprinzip stützen. Es besagt, dass sich jeder Bürger gemäß seiner Leistungsfähigkeit an der Finanzierung der staatlichen Leistungen beteiligen soll. Im Erwerb und Verkauf von Immobilien äußert sich zumindest eine wirtschaftliche, wenn auch nicht zwangsläufig

² Wachstumsraten ermittelt nach Berechnungen der Deutschen Bundesbank nach Angaben der BulwienGesa AG.

Probleme der Grunderwerbsteuer

fig steuerliche Leistungsfähigkeit. Letztere wird festgemacht am Einkommen, seiner Verwendung oder am Vermögen.

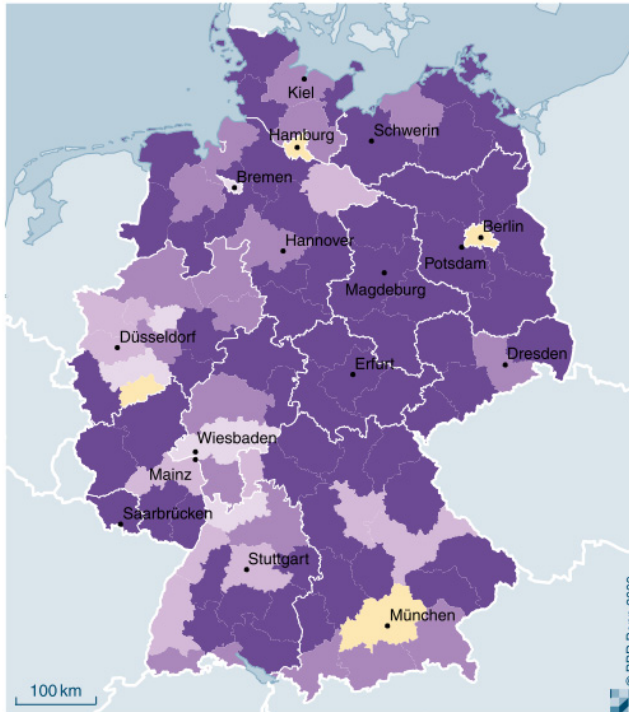
Die Grunderwerbsteuer wird u.a. als indirekte Einkommensteuer begriffen, knüpft insoweit gedanklich an der Einkommensentstehung an (Kaiser 2007: 20). Veräußerungsgewinne von Immobilien erhöhen indes die steuerliche Leistungsfähigkeit des Veräußerers, nicht die des Erwerbers, der üblicherweise die Steuerzahllast zu tragen hat. Die Einkommensteuer erfasst zudem mittlerweile auch die Veräußerungsgewinne von Immobilien, mit zwei Ausnahmen: zwischen Kauf- und Verkaufstag sind mehr als zehn Jahre vergangen oder die Immobilie wurde mindestens drei Jahre lang vom Eigentümer selbst genutzt. Überdies berücksichtigt die Grunderwerbsteuer nicht, dass Immobilienverkäufe mit Wertverlusten verbunden sein können. Dieses Risiko bestand kurz- und mittelfristig schon immer mit Blick auf den Immobilienpreisyklus. Langfristige Risiken ergeben sich aus den sich ändernden sozioökonomischen Rahmenbedingungen, aktuell dem demographischen Wandel. Es wird zwar generell mit zumindest stabilen Immobilienpreisen gerechnet (ZEW 2010: 26). Es entwickeln sich aber erhebliche regionale Disparitäten: Beispielsweise nimmt das Leerstandsrisiko von vermieteten Geschosswohnungen insbesondere in Ostdeutschland und in altindustriellen Regionen zu (BBSR 2010: 7, Schaubild 3).

Größere Zustimmung erfährt die Auffassung, dass die Grunderwerbsteuer die Einkommensverwendung als Indikator der Leistungsfähigkeit besteuert. Dabei kommt der behaupteten Gleichartigkeit von Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer eine erhebliche steuerpolitische Bedeutung zu. Die Grunderwerbsteuer wird häufig als Sonderumsatzsteuer bezeichnet (Kaiser 2007: 21f.). Der Gesetzgeber sieht es offensichtlich ähnlich, denn er stellt alle von der Grunderwerbsteuer erfassten Umsätze von der Umsatzsteuer frei (§ 4 Nr. 9a UStG). Mit dem Hinweis auf die Gleichartigkeit beider Steuern wird gegenwärtig die Anhebung der Grunderwerbsteuer als vertretbar gerechtfertigt: Ihre Steuersätze seien mit 3,5 bis 5% niedrig - gemessen an dem vollen Mehrwertsteuersatz. Kritiker der Grunderwerbsteuer plädieren dafür, sie wegen ihrer fundamentalen Schwächen abzuschaffen und stattdessen den Grundstücksumsatz der Mehrwertsteuer zu unterwerfen. Dem dürfte aber allein die Höhe der aktuellen Mehrwertsteuersätze entgegenstehen. Die unterstellte Gleichartigkeit ist steuersystematisch zudem nicht haltbar. Die Grunderwerbsteuer knüpft am Eigentumswechsel an, die Mehrwertsteuer an der Wertschöpfung. Erwerb und Verkauf von Immobilien stellen jedoch lediglich einen Aktivtausch dar, keine Wertschöpfung.

RWI-Projektbericht

Schaubild 3

Leerstandsrisiko im vermieteten Geschosswohnungsbestand bis 2025



Zu erwartendes Leerstandsrisiko in Mehrfamilienhäusern

- sehr hoch
- hoch
- mittel
- gering
- sehr gering

Quelle: BBSR 2010: 7

Dieser Aktivtausch wird von Befürwortern der Grunderwerbsteuer als ein Anknüpfungspunkt gesehen, um Vermögen stärker steuerlich zu erfassen. Die Erhöhung ihrer Steuersätze soll die im internationalen Vergleich geringe Steuerbelastung der vermögenden Bevölkerungsschichten korrigieren: Das Aufkommen vermögensbezogener Steuern am Bruttoinlandsprodukt (BIP) beläuft sich im Durchschnitt der OECD-Staaten auf 1,8 bis 1,9%. Es ist damit etwa doppelt so hoch wie in Deutsch-

Probleme der Grunderwerbsteuer

land (0,8 bis 0,9%) (OECD). Dazu beigetragen hat die unbefristete Aussetzung der Erhebung der allgemeinen Vermögensteuer. Die Anhebung der Grunderwerbsteuer von 2 auf 3,5% im Jahr 1997 sollte die damit verbundenen Mindereinnahmen zumindest teilweise ausgleichen. Das Gewicht der vermögensbezogenen Besteuerung wurde damit auf das immobile Vermögen verlagert. Zurzeit entfällt etwa ein Viertel des Aufkommens dieser Steuern auf die Grunderwerbsteuer, die Hälfte auf die Grundsteuer. Die Grunderwerbsteuer berücksichtigt aber nur einen Teil des Vermögens und als Bruttosteuer nicht das Reinvermögen. Von einer Erfassung der Leistungsfähigkeit kann also auch hier kaum die Rede sein.

Fazit: Der Überblick über die steuertheoretischen Rechtfertigungsversuche hat gezeigt, dass die Grunderwerbsteuer weder mit dem Äquivalenz- noch dem Leistungsfähigkeitsprinzip überzeugend zu begründen ist. Es steht das fiskalische Interesse der öffentlichen Hand im Vordergrund – ohne Zweifel ein legitimes Interesse. Die Grunderwerbsteuer bietet dem Staat in dieser Hinsicht einen zweifachen Vorteil: sie ist relativ aufkommenssicher und ihre Hinterziehung ist kaum möglich (Gellrich/Philippin 2011: 259). Es stellt sich indes die Frage, ob der fiskalische Zweck die Inkaufnahme steuerpolitischer Probleme rechtfertigen kann.

2.2.2 Spezifische Probleme der Steuertechnik³

Die Grunderwerbsteuer unterscheidet sich in zwei weiteren, wesentlichen Punkten von der allgemeinen Umsatzsteuer: Die Umsätze Privater werden auch von der Grunderwerbsteuer erfasst; im Gegensatz zur Mehrwertsteuer (sog. Nettoallphasen-Umsatzsteuer) wird jeder Immobilienverkauf erneut auf Basis des Preises bzw. der unterstellten Gegenleistung voll besteuert. Sie ist insoweit der Bruttoumsatzsteuer vergleichbar, wie sie bis 1967 in Deutschland erhoben wurde. Die steuerliche Belastung einer Immobilie hängt damit von der Häufigkeit des Wechsels in der wirtschaftlichen Verwertungsbefugnis ab. Diese Kumulationswirkung belastet insbesondere städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen, die oft mit einem mehrfachen Eigentümerwechseln einhergehen. Sie stellt aber auch ein Transaktionshemmnis dar, worauf noch ausführlich eingegangen wird (s.u.).

Kumulative Steuerbelastungen treten auch im Zusammenhang mit der sog. Bauherrenproblematik auf. Im Falle eines sog. einheitlichen Vertragswerkes – Einheit zwischen Grundstückskauf und Werkvertrag über Bauleistungen – kommt es zu einer Doppelbesteuerung. Die Bauleistungen werden mit Mehrwertsteuer belastet, der Kaufpreis einschließlich Mehrwertsteuer nochmals mit der Grunderwerbsteuer. Gerichte vertreten hier die Auffassung, dass es sich nicht um eine unzulässige Mehrfachbelastung im Sinne des Art. 401 Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie handelt.

³ Für eine Übersicht der steuersystematischen Probleme vgl. Schaubild 4.

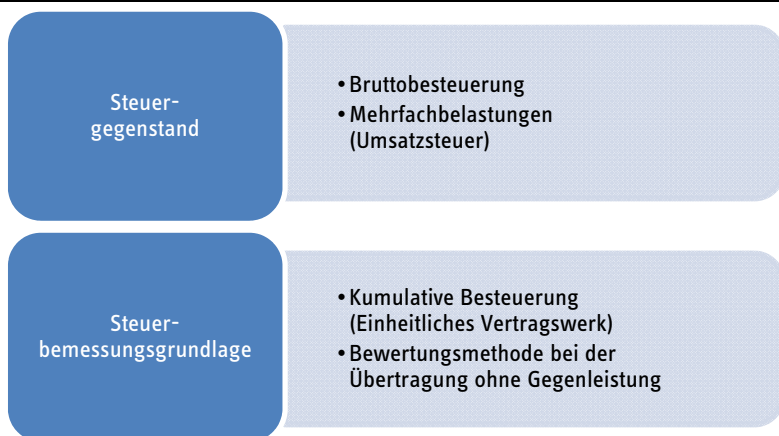
RWI-Projektbericht

Dies wird u.a. damit begründet, dass es sich bei der Grunderwerbsteuer nicht um eine Steuer mit allgemeinem Charakter handelt.

Steuererhöhungen verschärfen die skizzierten kumulativen Belastungswirkungen. Die Wirtschaftssubjekte werden infolgedessen ihre Bemühungen verstärken, der Steuerlast u.a. durch eine entsprechende Vertragsgestaltung auszuweichen. Darauf wird noch näher einzugehen sein (s.u.).

Schaubild 4

Steuersystematische Probleme der Grunderwerbsteuer



Quelle: Eigene Darstellung.

Bewertungsprobleme treten auf, weil nicht in allen Fällen auf den Kaufpreis als Steuerbemessungsgrundlage zurückgegriffen werden kann. Dies ist etwa der Fall, wenn die Übertragung von Immobilien ohne oder nicht zu ermittelnde Gegenleistung erfolgt oder im Rahmen von Umwandlungen, Einbringungen und fiktiven Grundstückskäufen (Erwerb von Geschäftsanteilen). Hier wird auf die sog. Bedarfswerte nach dem Bewertungsgesetz zurückgegriffen (Schaubild 5).

2.3. Zur finanzpolitischen Rationalität von Steuererhöhungen aus föderaler Sicht

Die Länder können seit der Föderalismusreform von 2006 den Steuersatz der Grunderwerbsteuer autonom festlegen. Sie machen davon – wie bereits gezeigt (Übersicht 1) – regen Gebrauch, allerdings bislang nur durch die Anhebung der Steuersätze. Dies überrascht auf den ersten Blick, da Kritiker des Wettbewerbsföderalismus eher „Steuerdumping“ befürchten. Die Rationalität dieser Politik erschließt sich erst, wenn man die geringe Steuerautonomie der Länder in Verbindung mit

Probleme der Grunderwerbsteuer

dem bestehenden Konsolidierungsdruck sowie die Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs betrachtet.

Schaubild 5

Ermittlung von Bedarfswerten für die Grunderwerbsteuer

Unbebaute Grundstücke	• 80% des von den örtlichen Gutachterausschüssen nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs ermittelten Bodenrichtwerts (§ 145 Abs. 3 Satz 1 BewG)
Bebaute Grundstücke	• 12,5fache Jahreswert der tatsächlichen Durchschnittsmiete (ohne Nebenkosten) (§ 146 Abs. 2 BewG) oder der üblichen Miete (§ 146 Abs. 3 BewG)
Sonderbewertung für bebaute Grundstücke	• Steuerbilanzwertverfahren (§ 146 Abs. 7 BewG)

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Länder besaßen bis 2006 nur Gesetzgebungskompetenzen für die örtlichen Aufwand- und Verbrauchsteuern, die bis heute der sog. konkurrierenden Gesetzgebung unterliegen: Falls der Bund gleichartige Steuern erhebt, müssen die Länder hier zurückstehen (Art. 105 Abs. 2a GG). Die Grunderwerbsteuer ist ab 2006 die einzige und zugleich bedeutsame Ausnahme, da sie die ertragsreichste unter den Landessteuern ist (Tabelle 1). Es kann deshalb nicht verwundern, dass angesichts des Konsolidierungsdrucks die Länder diese Gestaltungsmöglichkeit auf der Einnahmeseite nutzen. Dieser Konsolidierungsdruck äußert sich darin, dass eine Beibehaltung der bisherigen öffentlichen Leistungen oder die Wahrnehmung zusätzlicher öffentlicher Leistungen ohne Steuererhöhung nicht finanzierbar erscheint. So erhöhte Berlin, das sich in einer Haushaltsnotlage befindet, als erstes Land die Grunderwerbsteuer nach der Föderalismusreform. Es folgten bislang eher finanzschwache Länder. Eine Ausnahme bildet Hamburg, das zusätzliche familien-, sozial- und klimapolitische Maßnahmen finanzieren wollte. Ähnlich Baden-Württemberg: Auch hier soll die geplante Anhebung der Grunderwerbsteuer zusätzliche Ausgaben (z.B. für zusätzliche Angebote in der frühkindlichen Bildung) „gegenfinanzieren“.

Eine Anhebung der Grunderwerbsteuer bezieht ihre politische Attraktivität für die Länder aber auch aus den spezifischen Regelungen des Länderfinanzausgleichs. Der

RWI-Projektbericht

Finanzausgleichsmechanismus führt grundsätzlich dazu, dass von relativ höheren Steuermehreinnahmen in einem Land die übrigen Länder indirekt profitieren. Sie leisten entweder geringere Ausgleichsbeiträge oder erhalten höhere Ausgleichszuweisungen. Dieser Mechanismus wird empfindlich gestört, wenn die Länder den Steuersatz einer fiskalisch bedeutsamen Steuer wie der Grunderwerbsteuer eigenverantwortlich festsetzen können. Eine Folge könnte ein Steuersenkungswettbewerb sein, da das steuersenkende Land seine Einnahmeausfälle im Länderfinanzausgleich (LFA) zu Lasten der anderen Länder kompensieren kann. Die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder erforderte deshalb Eingriffe in die Berechnung der Finanzkraft, um diese LFA-neutral zu gestalten:

„Zur Bestimmung der Steuerkraft der Grunderwerbsteuer sind die Einnahmen um die durch die länderunterschiedliche Steuersätze entstehenden Einnahmeunterschiede zu bereinigen“ (§5 Abs. 1 Maßstäbengesetz).

Tabelle 1

Die fiskalische Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Länderhaushalte 2010

Steuerart	Aufkommen	
	in Mill. €	in %
Biersteuer	713	0,3
Erbschafts- und Schenkungssteuer	4 404	2,1
Feuerschutzsteuer	326	0,2
Grunderwerbsteuer	5 290	2,5
Renn-, Wett- und Lotteriesteuer	1 412	0,7
Landessteuern insgesamt	12 146	5,8
Steuern der Länder insgesamt	210 052	100,0

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes 2011: 19f.).

Dazu gibt es zwei grundsätzliche Lösungen: Die Grunderwerbsteuer wie die örtlichen Verbrauchs- und Aufwandssteuern aus dem Finanzausgleich auszuklammern oder ein fiktives Aufkommen anhand eines Normierungsschlüssels (z.B. bundesdurchschnittlicher Hebesatz bei den Realsteuern) zuzurechnen. Den Weg der Ausklammerung hat man nicht gewählt, weil dadurch insbesondere finanzschwache Länder erhebliche Einnahmeverluste hätten hinnehmen müssen (BMF 2004: 2f.). Stattdessen hat man den Weg der Normierung beschritten: Das bundesweite Aufkommen wird gemäß der Anteile der Länder an der Steuerbemessungsgrundlage den Ländern zur Ermittlung der Steuerkraftzahl für die Umsatzsteuerverteilung sowie der Ausgleichsleistungen bzw. Ausgleichszuweisungen zugeordnet (§ 7 Abs. 1

Probleme der Grunderwerbsteuer

FAG)⁴. Sie verhindert, dass Länder die Steuersätze senken und etwaige Einnahmeverluste über den Finanzausgleich zu Lasten der anderen Länder kompensieren können. Sie müssten die Einnahmeverluste selber tragen. Es wird auch erreicht, dass Mehreinnahmen aus Steuererhöhungen im jeweiligen Land verbleiben. Die Finanzkraftzahlen aller Länder erhöhen sich um den Prozentsatz, um den das bundesweite Grunderwerbsteueraufkommen steigt.

Es ist also attraktiv für ein Land, Haushaltskonsolidierung über die Anhebung der Grunderwerbsteuer zu betreiben. Erstens besteht kein weiterer eigener steuerpolitischer Handlungsspielraum, zweitens werden die Mehreinnahmen nicht über den Länderfinanzausgleich abgeschöpft. Diese Regelung kann allerdings eine allgemeine Tendenz zu Steuererhöhungen auslösen, wenn eine wachsende Zahl von Ländern ihr Besteuerungspotenzial stärker ausnutzt. Die Position eines Landes im Länderfinanzausgleich kann sich verschlechtern, wenn es im Gegensatz zu anderen Ländern keine Mehreinnahmen erzielt, u.a. weil es im Gegensatz zu anderen Ländern nicht die Grunderwerbsteuer erhöht.

Dies zeigt auch eine Analyse auf der Grundlage der vorläufigen Abrechnungsergebnisse des Länderfinanzausgleichs. Im Jahre 2010 beliefen sich die Steuerkraftzahlen der Grunderwerbsteuer in den Ländern ohne Steuererhöhungen auf 103% ihres tatsächlichen Aufkommens (Tabelle 2). Berlin, Hamburg und Sachsen-Anhalt, die die Steuersätze seit 2006 erhöht haben, wurde dagegen eine geringere Steuerkraftzahl angerechnet als es dem tatsächlichen Aufkommen entspricht. Berücksichtigt man die Steuersatzerhöhungen in 2011 und wendet diese hilfsweise auf die Steuerbemessungsgrundlage und deren Verteilung von 2010 an, so zeigt sich derselbe Effekt: die Relation von Steuerkraftzahl und Steueraufkommen verschlechtert sich in denjenigen Ländern ohne Steuererhöhung. In Ländern mit Steuererhöhung sinkt das angerechnete Steueraufkommen im Finanzausgleich nunmehr unter das tatsächliche. Die Erhöhungen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wirken sich besonders stark aus, da es sich hier gemessen an der Steuerbemessungsgrundlage um zwei Schwergewichte handelt. Unterstellt man eine ganzjährige Wirksamkeit der Steuererhöhung, so übersteigt in einigen Ländern die angerechnete Steuerkraft das tatsächliche Steueraufkommen um ein Fünftel. Für diese Länder stellt sich damit die Frage, ob sie ihre Steuersätze nicht alleine deshalb anheben müssten, um keine Nachteile im Länderfinanzausgleich zu erleiden. Wer nicht erhöht verliert – so argumentiert auch die Fraktion DIE LINKE in ihrem Gesetz-

⁴ Das Problem der kommunalen Hebesatzautonomie bei den Realsteuern, die zu unterschiedlichen Steueranspannungen führt, hat man in vergleichbarer Weise gelöst. Für die Berechnung der kommunalen Finanzkraft wird ein fiktiver landeseinheitlicher Hebesatz bei den Realsteuern unterstellt.

RWI-Projektbericht

entwurf zur Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer in Nordrhein-Westfalen (Landtag NRW 2011).

Tabelle 2

Einfluss der Steuersatzpolitik auf die Steuerkraftzahl – Modellrechnung anhand der vorläufigen Abrechnungsergebnisse des Länderfinanzausgleichs

2010; Steuerkraftzahl in % des Steueraufkommens

Land	2010 ¹	2011 ²	2011a ³
Nordrhein-Westfalen	103	107	85
Bayern	103	107	122
Baden-Württemberg	103	107	85
Niedersachsen	103	83	95
Hessen	103	107	122
Sachsen	103	107	122
Rheinland-Pfalz	103	107	122
Sachsen-Anhalt	89	93	107
Schleswig-Holstein	103	107	122
Thüringen	103	75	85
Brandenburg	103	75	85
Mecklenburg-Vorpommern	103	107	122
Saarland	103	93	107
Berlin	81	83	96
Hamburg	83	86	99
Bremen	103	83	95

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des BMF (Bundesrat 2011). -

¹Berechnungen beruhen auf den vorläufigen Abrechnungsergebnissen des Länderfinanzausgleichs von 2010. - ²Auswirkungen der Steuererhöhungen in Brandenburg, Bremen, Niedersachsen, Saarland und Thüringen. Unterstellt wurde, dass die Steuersatzerhöhung ganzjährig voll wirksam wäre. - ³Auswirkungen weiterer Steuererhöhungen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen. Unterstellt wurde, dass die Steuersatzerhöhung ganzjährig voll wirksam wäre.

Angesichts des bestehenden Konsolidierungsdrucks in den Landeshaushalten und den geltenden Finanzausgleichsmechanismen ist davon auszugehen, dass weitere Erhöhungsrunden anstehen: Der Höchstsatz von derzeit 5% dürfte bald überschritten werden. Dafür sprechen auch die Ankündigungen von Berlin und dem Saarland, aber auch Argumentationsmuster zur Rechtfertigung der Steuerhöhe. In Nordrhein-Westfalen wird etwa darauf verwiesen, dass ein Steuersatz von 5% gemessen an der Umsatzsteuer doch relativ gering sei (Landtag NRW 2011a). Dies sollte Anlass genug sein, die bestehenden Anreizstrukturen zu überdenken.

Probleme der Grunderwerbsteuer

3. Analyse der Steuerwirkungen der Grunderwerbsteuer

Die Erhebung der Grunderwerbsteuer hat allokativen und distributiven Effekte, denen im Folgenden nachgegangen wird. Die allokativen Wirkungen werden hier vor allem hinsichtlich der zu erwartenden Substitutionseffekte sowie der Markt- und Preiswirkungen untersucht. Vertiefend wird gefragt, inwieweit die Grunderwerbsteuer ein Transaktionshemmnis darstellt. Die Analyse der distributiven Effekte konzentriert sich auf die Steuerlastverteilung sowie die Bildung von Immobilieneigentum.

3.1. Allokative Aspekte

Idealtypisch sollte die Besteuerung Produktions-, Investitions-, Konsum- und Sparentscheidungen der Wirtschaftssubjekte nicht beeinflussen. Diese sog. Neutralität der Besteuerung lässt sich natürlich nicht aufrechterhalten, wenn die Besteuerung selbst Lenkungszwecke verfolgt. Dieses Besteuerungsprinzip stößt aber auch an Grenzen, die ihnen die Phantasie der potenziellen Steuerzahler setzt. Sie entwickeln unterschiedlichste Strategien, um Steuerzahllasten zu vermeiden und, sofern dies nicht gelingt, die Folgen zu kompensieren (Schaubild 6). Die Einführung oder die Erhöhung einer Steuer veranlasst die Wirtschaftssubjekte, dem Steuergegenstand sachlich (z.B. Substitution von Filterzigaretten durch selbstgedrehte Zigaretten), räumlich (z.B. Tanktourismus) oder zeitlich (z.B. durch das Vorziehen von Käufen) auszuweichen. Falls dies nicht oder nicht mehr möglich ist, werden die Wirtschaftssubjekte versuchen, die Steuerlasten auf andere zu überwälzen. Dies geschieht über den Versuch am Markt als Anbieter Preiserhöhungen (z.B. Vorwälzung, Schrägüberwälzung) oder als Nachfrager Preissenkungen (Rückwälzung auf Vorlieferanten, Kapitalisierung bei Vermögenswerten) durchzusetzen. Zu guter Letzt bleibt den Wirtschaftssubjekten nur die Möglichkeit die Steuerlast zu tragen, indem sie beispielsweise ihr Arbeitsangebot anpassen oder den Verbrauch einschränken (sog. Einkommenswirkungen). Ressourcen werden infolge der skizzierten Steuerwirkungen nicht der effizientesten Verwendungsweise zugeführt, es entstehen Zusatzlasten für die Steuerzahler. Im Folgenden werden die Substitutions- und Preiseffekte im Zuge der Erhebung und der Erhöhung der Grunderwerbsteuer skizziert.

3.1.1 Substitutionseffekte

Die Erhebung der Grunderwerbsteuer löst eine Reihe von Substitutionseffekten aus und ist damit verantwortlich für allokativen Verzerrungen:

- *Bebaute versus unbebaute Grundstücke:* Die Grunderwerbsteuer begünstigt den Erwerb unbebauter zu Lasten bebauter Grundstücke. Dies hat weitreichende Folgen: Der Neubau von Wohnungen wird attraktiver als Investitionen in den Immobilienbestand. Da die Baulandpreise im Umland von Städten und im

RWI-Projektbericht

ländlichen Raum üblicherweise niedriger sind, wird die Suburbanisierung be-
 fördert (Jörissen, Coenen 2004: 41). Dies gilt sowohl für Wohnimmobilien als
 auch für gewerbliche Immobilien. Die Grunderwerbsteuer wirkt in Unterneh-
 men als Produktionsmittelsteuer. Sie stellt einen Anreiz dar, Grund und Boden
 soweit möglich durch andere Investitionsgüter zu ersetzen. Auch im gewerbli-
 chen Bereich werden durch die Grunderwerbsteuer Anreize gesetzt, den Neu-
 bau dem Kauf eines Bestandsbau vorzuziehen (Fecht 1980: 906f.). Da die Ge-
 bäudewerte höher sind als der Grundstückswert, dürfte letztere Effekt der ent-
 scheidende sein. Die Grunderwerbsteuer befördert also sowohl mit Blick auf
 die Wohnraumversorgung als auch den Bedarf an gewerblichen Flächen die
 Zersiedlung und Versiegelung der Landschaft.

Schaubild 6
Schema der Steuerwirkungen

	Wahrnehmungsphase (größter Freiheitsgrad)		Zahlungsphase (verminderter Freiheits- grad)		Inzidenzphase (geringster Freiheitsgrad)
	<i>Signalwirkungen</i>		<i>Markt- u. Preiswirkungen</i>		<i>Einkommenswirkungen</i>
Steueranstoß	Steuerausweichung: •Sachliche Substitution •Räumliche Substitution •Zeitliche Substitution	Steuerzahlung	Steuerüberwälzung: •Vorwälzung •Rückwälzung •Schräge Überwälzung •Kapitalisierung	Steuerinzidenz	Anzeizeffekte •Arbeitsangebot •Investitionen Entzugseffekte •Verbrauchseinschränkung •Spareinschränkung •Entsparen •Kreditaufnahme

Quelle: Eigene Darstellung nach Hansmeyer/Schmölders (1980: 147).

- Miete versus Kauf:** Zwischen dem Mietermarkt und dem Wohneigentumsmarkt
 bestehen ordnungspolitische und preisliche Interdependenzen. So wird die im
 internationalen Vergleich geringe Wohneigentumsquote in Deutschland mit ein-
 nem guten Mietermarkt erklärt. Im Gleichgewicht sollten die Kosten der
 selbstgenutzten Immobilie dem Mietpreis entsprechen (Girouard et. al 2006:
 20). Eine höhere Grunderwerbsteuer verändert dieses Gleichgewicht. Ein Kauf
 wird erst ab einer höheren Miete günstiger als vor der Steuererhöhung.

Probleme der Grunderwerbsteuer

- *Diskriminierung der Immobilie als Kapitalanlage:* Immobilien werden durch die Erhebung der Grunderwerbsteuer gegenüber anderen Kapitalanlagen benachteiligt. Börsenumsatz-, Gesellschafts- und Wertpapiersteuer werden nicht mehr erhoben. Außerdem verzichtet man seit 1997 auf die Erhebung einer allgemeinen persönlichen Vermögensteuer, hat jedoch zur teilweisen Kompensation die Grunderwerbsteuer von 2 auf 3,5% erhöht.
- *Bauträgerproblematik:* Die Grunderwerbsteuer beeinflusst die Wahl zwischen privater Erstellung eines Ein- oder Zweifamilienhauses und der Inanspruchnahme eines Bauträgers. Im letzteren Fall droht die steuerliche Belastung des Neubaus (einheitliches Vertragswerk – s.o.), die bei privater Erstellung auf jeden Fall vermieden werden kann.
- *Kauf von Unternehmensanteilen statt von Immobilien:* Es besteht die Möglichkeit die Grunderwerbsteuer zu vermeiden oder zumindest zu verringern, indem an die Stelle des unmittelbaren Kaufs von Immobilien (asset deal) der von Unternehmensanteilen (share deal) tritt. Die Steuerpflicht kann vermieden werden, wenn eine Beteiligungsgrenze von 95% nicht erreicht wird. Share deals bieten zudem die Möglichkeit die Steuerbemessungsgrundlage zu verringern, da nicht der Verkaufspreis zu Grunde gelegt wird, sondern das 12,5fache der Jahresmiete korrigiert um Abschläge für das Alter des Gebäudes (Wiederhold 2011). Allerdings sind share deals mit zusätzlichen Kosten verbunden, die sich u.a. aus der rechtlichen Konstruktion ergeben. Diese belaufen sich laut Steuerexperten von Deloitte auf einmalig 30 bis 40 Tsd. € sowie 20 Tsd. € pro Halbjahr und zwar unabhängig vom Transaktionsvolumen. Mit steigenden Steuersätzen verlieren diese Kosten also an Bedeutung (Maurer 2011).

3.1.2 Preiseffekte

Lässt sich der Steuergegenstand nicht vermeiden, so stellt sich die Frage nach der Steuerlastverteilung (s.o. Schaubild 6). Im Falle der Grunderwerbsteuer gilt die Besonderheit, dass Verkäufer und Käufer gemeinsam Steuerschuldner sind. Regel ist allerdings, dass vertraglich vereinbart wird, dass der Erwerber die Steuerzahllast trägt. Die Steuerbelastung wird allerdings gemildert: Die Grunderwerbsteuer geht in die Anschaffungs-/Herstellungskosten ein und kann damit abgeschrieben werden oder sie kann als Betriebsausgabe sogar sofort von der ertragssteuerlichen Bemessungsgrundlage abgezogen werden. Die Belastungswirkung hängt damit von den jeweiligen ertragssteuerlichen Steuersätzen ab sowie – mit Blick auf die langen Abschreibungszeiträume von Immobilien – von den Zinseffekten. Dem Staat geht auf längere Sicht wieder ein Teil seiner Grunderwerbsteuereinnahmen durch ein geringeres Ertragssteueraufkommen verloren. Die Liquidität der Steuerzahler wird in allen Fällen belastet.

RWI-Projektbericht

Der potenzielle Käufer wird indes nicht mehr ohne weiteres bereit sein, den bisherigen Marktpreis zu akzeptieren: Erstens sänke seine Rendite, wenn er die erhöhte Steuerlast tragen müsste; zweitens reduzierte die Steuer die zukünftige Marktgängigkeit der Immobilie. Insoweit es dem Erwerber gelingt den Kaufpreis zu senken und damit dem Verkäufer die Steuerlast auferlegt, spricht man auch von der *Kapitalisierung* der Steuer. Der Erwerber kann darüber hinaus versuchen, die Steuerlast auf Mieter oder die Käufer seiner Produkte zu überwälzen (sog. *Schrägüberwälzung*).

Die privaten Kleinanbieter dürften überwiegend an dem Halten von Immobilien und ihrer dauerhaften Bewirtschaftung interessiert sein. Sie können auch beim Erwerb einer Immobilie die Grunderwerbsteuer nicht umgehen. Für sie dürfte die Bruttorendite im Vordergrund stehen, die von der Grunderwerbsteuer beeinflusst wird (Tabelle 3). Die Rendite sinkt etwa um 0,2 bis 0,3-Prozentpunkte, wenn es dem Erwerber nicht gelingt, eine Senkung des Kaufpreises (Kapitalisierung) und/oder Mieterhöhungen (Vorwälzung) durchzusetzen.

Professionelle Anbieter, insbesondere Personen- und Kapitalgesellschaften, verfügen dagegen über mehr Gestaltungsmöglichkeiten: z.B. durch den Kauf von Unternehmensanteilen (share deals) anstelle des unmittelbaren Erwerbs von Immobilien (asset deals). Dabei sind die beobachteten Preise für den Kauf von Unternehmensanteilen um etwa ein Drittel höher als für den Kauf von Wohnungspaketen (Vergleich des durchschnittlichen Verkaufspreises je Wohnung nach Transaktionsart in den Jahren 1999 bis 2008). Es wird zu Recht darauf hingewiesen, dass hier der Einkauf in funktionierende Strukturen einen höheren Preis rechtfertigt (BVMBS 2010: 14). Ein höherer Preis wird aber auch in denjenigen Fällen möglich, wo infolge des share deals auch die Belastung mit Grunderwerbsteuer entfällt.

Probleme der Grunderwerbsteuer

Tabelle 3

Der Einfluss der Grunderwerbsteuer¹ auf die Bruttorendite von Mehrfamilienhäusern

2009; Jahresnettokaltniete² in % des Netto-³ bzw. Bruttokaufpreises

Stadt	Bruttorendite	
	vor Steuern (Nettokaufpreis)	nach Steuern ² (Bruttokaufpreis)
München	5,6	5,4
Hamburg	6,5	6,2
Karlsruhe	6,6	6,4
Münster	6,7	6,4
Berlin	6,9	6,6
Frankfurt/M.	7,0	6,8
Dresden	7,0	6,8
Bonn	7,5	7,3
Wiesbaden	7,7	7,4
Nürnberg	7,8	7,5

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben von IVD/CRES 2011. - ¹Es wurden die geltenden Steuersätze des Jahres 2009 für die Berechnung verwendet. Der Steuersatz betrug 3,5% in Hamburg und 4,5% in Berlin. - ²Es wurde der durchschnittliche Kaufpreis eines Mietshauses durch den jeweiligen lokalen Ertragsfaktor dividiert. - ³Es wurde der durchschnittliche Kaufpreis eines Mietshauses zugrundegelegt (ohne Grunderwerbsteuer).

3.2. Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis

Transaktionskosten stellen einen wesentlichen Kostenfaktor beim Kauf und Verkauf von Immobilien dar. Darunter sind alle Aufwendungen an Geld und Zeit zu verstehen, die dem Erwerb und dem Eigentumsübergang dienen (Schaubild 7). Dazu zählt auch die Grunderwerbsteuer. Hohe (steuerbedingte) Transaktionskosten beeinträchtigen die Immobilienmärkte, was auch auf andere Märkte - etwa den Arbeitsmarkt - ausstrahlt.

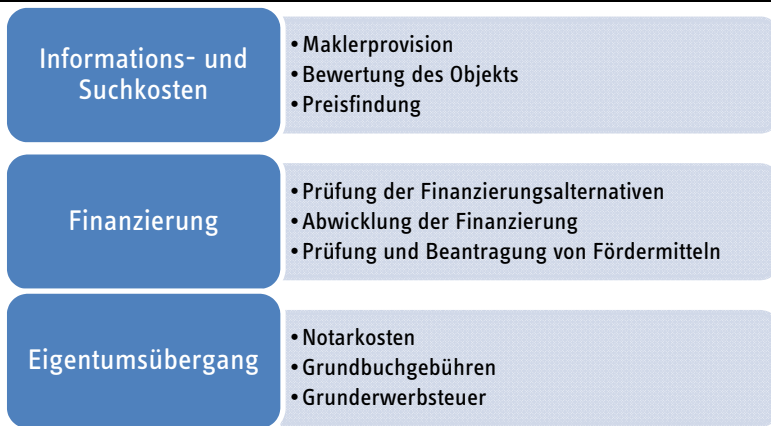
Die Grunderwerbsteuer ist als Verkehrssteuer vergleichbar mit der früheren Börsenumsatzsteuer oder der umstrittenen Finanztransaktionssteuer. Jede dieser Steuern erhöht die Transaktionskosten für die Wirtschaftssubjekte und wirkt damit tendenziell transaktionshemmend. Während die Behinderung von kurzfristigen

RWI-Projektbericht

Spekulationsgeschäften das explizite Ziel einer Finanztransaktionssteuer darstellt, handelt es sich im Falle der Grunderwerbsteuer eher um eine unerwünschte Nebenwirkung. Es stellt sich deshalb die Frage, ab welchem Steuersatz die Grunderwerbsteuer zu einem merklichen Transaktionshemmnis wird. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den Märkten für selbstgenutzte Immobilien und für gewerbliche Immobilien (einschließlich Wohnungswirtschaft).

Schaubild 7

Transaktionskosten des Immobilienerwerbs



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an BBSR (2006: 9).

3.2.1 Selbstgenutztes Wohneigentum

Die Transaktionskosten von Wohneigentum liegen in Deutschland im europäischen Mittelfeld (Tabelle 4). Dabei macht die Grunderwerbsteuer einen erheblichen Teil der Transaktionskosten in Deutschland aus: Ihr Anteil an den Kosten eines Immobilienerwerbs belaufen sich etwa auf 83,3% der Transaktionskosten. Wenn man etwaige Maklerkosten mit einbezieht, reduziert sich der Anteil der Grunderwerbsteuer in Deutschland zwar deutlich. Er beläuft sich aber immerhin noch auf 45,5%. Mit anderen Worten: Den vollzogenen und geplanten Anhebungen der Grunderwerbsteuer kommt eine zentrale Bedeutung für die Höhe der Transaktionskosten zu.

Probleme der Grunderwerbsteuer

Tabelle 4

**Internationaler Vergleich der relativen Bedeutung von Transaktionskosten
2008**

Land	Typischer Immobilien- wert (IW)	Transaktionskosten ¹		darunter Grunderwerbsteuer	
		in €	in % des IW	in €	in % der TA
Belgien	235 000	25 615	10,9	470	1,8
Dänemark	244 596	2 446	1,0	1 468	60,0
Deutschland ²	276 600	11 617	4,2	9 681	83,3
Estland ²	91 600	458	0,5	-	-
Frankreich	220 000	15 180	6,9	11 220	73,9
Irland	260 786	3 912	1,5	-	-
Italien	249 700	21 225	8,5	8 240	38,8
Lettland ²	80 000	1 600	2,0	-	-
Litauen ²	97 300	487	0,5	-	-
Polen	91 670	2 567	2,8	1 833	71,4
Portugal ²	100 000	1 200	1,2	900	75,0
Spanien	175 325	14 903	8,5	14 026	94,1
Schweden	250 000	3 750	1,5	3 750	100,0
Verein. Königreich	158 720	1 111	0,7	-	-
Gew. Durchschnitt	210 713	8 850	4,2	5 900	66,7

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des EMF 2010. – ¹Anwalts-/Notarkosten, Registrierung/Grundbucheintragung, Grunderwerbsteuer o.ä., sonstige Kosten, aber ohne Finanzierungskosten. – ²Angaben beziehen sich auf das Jahr 2007.

Ein Anstieg der Transaktionskosten, z.B. durch die Anhebung der Grunderwerbsteuer, verringert die Bereitschaft zum Wiederverkauf und verlängert das Halten von Immobilien, insbesondere von selbstgenutztem Wohnraum. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung plädierte deshalb bereits in den siebziger Jahren für die Abschaffung der Grunderwerbsteuer, weil sie wegen der lock-in-Effekte die Mobilität von Arbeitnehmern indirekt einschränke (SVR 1976/77: Zf. 336.). Diese These wird zwar weithin geteilt und ist theoretisch auch überzeugend. Es fehlt aber bislang an einer systematischen empirischen Evaluierung für Deutschland (BBSR 2006: 17). Ein internationaler Vergleich bestätigt, dass Hauseigentümer die mit Abstand geringste Arbeitsmarktmobilität aufweisen (Tabelle 5). Der Querschnittsvergleich zeigt zudem, dass die Arbeitsmarktmobilität von Hauseigentümern in den Ländern am geringsten ist, die auffallend hohe Transaktionskosten (Tabelle 4) und/oder Grunderwerbsteuern (Tabelle A1) aufwei-

RWI-Projektbericht

sen. Dies ist etwa in Spanien und Italien der Fall. Die „Immobilität“ könnte aber auch in den persönlichen Verhältnissen bzw. Präferenzen begründet sein: Es sind insbesondere Arbeitnehmer mit langfristig stabilen Arbeitsverhältnissen und/oder familiär bedingter mittelfristiger Ortsbindung, die Wohneigentum bilden und eine längere Haltedauer planen (s.u. Kapitel 3.3).

Tabelle 5

Arbeitsmarktmobilität in Abhängigkeit der Besitzverhältnisse von Häusern und Wohnungen

1995 bis 1997; arbeitsplatzbedingte Wohnungswechsel in % aller Wohnungswechsel

Besitzverhältnisse	Deutsch- land	Spanien	Frankreich	Italien	Ver- einigtes Königreich	Alle Länder
Eigentum	0,3	0,1	0,2	0,1	1,6	0,4
Privates Mietverhältnis	4,1	3,0	2,1	1,1	3,1	2,6
Sozialer Wohnungsbau	2,8	1,8	1,1	0,5	1,1	1,2
Alle Typen	2,0	0,4	0,8	0,2	1,6	0,8

Quelle: ECB(2003: 34).

3.2.2 Wohnungswirtschaft

Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes waren im Jahr 2009 172 656 Unternehmen im Grundstücks- und Wohnungswesen aktiv (Tabelle 6). Fast vier Fünftel dieser Unternehmen vermieten und verpachten eigene oder geleaste Immobilien. Sie erwirtschafteten 2009 einen Umsatz von 83,6 Mrd. € (Statistisches Bundesamt 2011: 3). Dabei dominieren die Einzelunternehmen bzw. voll haftende natürliche Personen. Sie stellen 47,3% aller Unternehmen des Wirtschaftszweiges Vermietung und Verpachtung (Tabelle 6). Dabei handelt es sich vor allem um Kleinunternehmen:

- Der Umsatz je Unternehmen belief sich 2009 auf nur 610 000 € (Statistisches Bundesamt 2011: 3).
- Es waren durchschnittlich nur 2 Personen je Unternehmen tätig, wobei die Zahl der tätigen Inhaber mit knapp 180 Tsd. die der abhängig Beschäftigten deutlich überstieg (Statistisches Bundesamt 2011: 12).

Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man auf die Eigentümerstruktur des Mietwohnungsbestandes in Deutschland abstellt (Schaubild 8). Auf professionell-ge-

Probleme der Grunderwerbsteuer

werbliche Anbieter entfallen nur knapp 39% des Wohnungsangebotes. Private Kleinanbieter prägen den Mietwohnungsmarkt: Sie besitzen drei Fünftel des Mietwohnungsbestandes. Daraus lässt sich ableiten, dass in Deutschland die Bewirtschaftung von Immobilien im Vordergrund steht und damit eine längere Haltedauer.

Tabelle 6

Anzahl und Rechtsformen der Unternehmen im Wirtschaftszweig Grundstücks- und Wohnungswesen

2009

Wirtschaftszweig	Unternehmen/Einrichtungen				
	Insgesamt	Davon			
		Einzelunternehmen ¹	Personengesellschaften ²	Kapitalgesellschaften ³	sonstige Rechtsformen ⁴
		Anzahl			
Grundstücks- und Wohnungswesen insgesamt	172 656 (100%)	82 442 (47,7%)	65 083 (37,7%)	21 827 (12,6%)	3 304 (1,9%)
Kauf und Verkauf von eigenen Immobilien	3 202 (100%)	433 (13,5%)	965 (30,1%)	1 795 (56,1%)	9 (0,3%)
Vermietung, Verpachtung von eigenen oder geleasteten Immobilien	136 969 (100%)	64 849 (47,3%)	58 325 (42,6%)	10 789 (7,9%)	3 006 (2,2%)
Vermittlung und Verwaltung von Immobilien für Dritte	32 485 (100%)	17 160 (52,8%)	5 793 (17,8%)	9 243 (28,5%)	289 (0,9%)
Vermittlung von Immobilien für Dritte	17 300 (100%)	11 410 (65,1%)	2 178 (11,6%)	3 648 (21,0%)	65 (2,3%)
Verwaltung von Immobilien für Dritte	15 185 (100%)	5 750 (39,3%)	3 615 (24,6%)	5 595 (35,6%)	224 (0,4%)

Quelle: Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011: 11). - ¹Jede selbständige Betätigung einer einzelnen natürlichen Person, die im Rahmen ihrer Tätigkeit voll haftet. - ²z.B. GbR, OHG. - ³z.B. AG. - ⁴z.B. eingetragene Genossenschaften.

Die Unternehmen der Immobilienwirtschaft passen sich ändernden Markt- und institutionellen Rahmenbedingungen an, indem sie Wohn- und gewerbliche Immobilien kaufen und verkaufen, aber auch indem Unternehmen gegründet, übernommen, umgewandelt oder aufgegeben werden. In den meisten Fällen greift die

Grunderwerbsteuerpflicht und behindert damit den Handel mit Immobilien sowie notwendige Anpassungen der Anbieterstruktur.

Schaubild 8
Anbieterstruktur auf dem deutschen Mietwohnungsmarkt
2006; in 1000 WE



Quelle: Berechnungen des Instituts für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH nach Angaben der GdW-Jahresstatistik und der Bautätigkeitsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Zitiert nach GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (2011: 25).

Der Handel mit Immobilien lebt von Bewertungsdifferenzen: Der Verkäufer hat eine Preisuntergrenze, der Käufer eine Preisobergrenze. Die Grunderwerbsteuer

Probleme der Grunderwerbsteuer

reduziert diese Verhandlungsspanne zwischen Unter- und Obergrenze. Mit steigenden Steuersätzen steigt das Risiko, dass das Geschäft unterbleibt. Angesichts der Besonderheiten des Immobilienmarktes ist es zudem schwieriger als auf anderen Märkten, Alternativen auf der Anbieter- wie der Nachfragerseite zu finden. Die Grunderwerbsteuer kann für sich genommen mit steigenden Steuersätzen zunehmend zu einem Transaktionshemmnis werden. Dabei wird zumindest zurzeit der Handel mit kleineren Portfolios auf Grund der Preisdifferenzen steuerlich stärker belastet als der Kauf größerer Portfolios: Der Medianpreis für kleinere Portfolios betrug zwischen 2008 und 2010 51 000 € je Wohnung, der für größere Portfolios (ab 800 Wohnungen) ca. 41 000 € (BBSR 2011: 4). Personen- und Kapitalgesellschaften verfügen zudem über die Möglichkeit sich durch share deals der Steuerpflicht ganz zu entziehen oder zumindest die Steuerlast zu senken (s.o. Kapitel 3.1.1).

Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz sollte ursprünglich die Umwandlung von Unternehmen erleichtern, indem diese Vorgänge von der Grunderwerbsteuer befreit werden. Diese Befreiung wurde letztlich auf konzerninterne Reorganisationen beschränkt. Im Grundstücks- und Wohnungswesen gehören 9% der Unternehmen zu einer Unternehmensgruppe (Kleber, Sturm, Tümmler 2010:533). Dies entspricht etwa dem Durchschnitt von 8% über alle Wirtschaftszweige. Sie vereinigen 51% der Beschäftigten (Durchschnitt aller Wirtschaftszweige: 53%) und 50% der Umsätze dieses Wirtschaftszweiges (71%) auf sich.

Die Immobilienwirtschaft beklagt in diesem Zusammenhang bereits seit längerem, dass die Grunderwerbsteuer betriebswirtschaftlich notwendige Fusionen behindere. Einen Einblick in die steuerlich bedingten Fusionskosten erhält man, aus den Unterlagen einer Beihilfeprüfung der Europäischen Kommission. Ihr Gegenstand war die zeitlich befristete Grunderwerbsteuerbefreiung von Fusionen von Wohnungsunternehmen in den neuen Ländern für die Jahre 2004 bis 2006. Eine Entscheidungsgrundlage war die Auswertung von entsprechenden Steuerfällen. Danach lösten Fusionen von Wohnungsunternehmen in Deutschland Steuerzahlungen zwischen 150 Tsd. € und 1,5 Mill. € aus. In Berlin lagen die steuerlichen Belastungen mit 1,4 bis 6,7 Mill. € deutlich höher⁵. Ob Steuerbelastungen in dieser Größenordnung Fusionen behindern, ist damit natürlich noch nicht gesagt. Weiterhelfen könnte eine Auswertung der Erfahrungen, die mit der zeitlich befristeten Steuerbefreiung von Fusionen in Ostdeutschland (ohne Berlin) gemacht wurden. Sie galt nach Genehmi-

⁵ In der Logik der Beihilfeprüfung verwandelt sich die bisherige Steuerbelastung in die anzunehmende Beihilfe.

RWI-Projektbericht

gung durch die Europäische Kommissionen rückwirkend zum 1. Januar 2004; sie endete mit Ablauf des 31. Dezembers 2006⁶.

Der zweite Statusbericht zum Stadtumbau Ost stellt fest, dass im Zuge der Steuerbefreiung nur wenige Fusionen mit dem Ziel eines effektiveren Stadtumbaus realisiert wurden (BMVBS und BBR 2007: 79f.) Die Landesregierungen von Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen verweisen auf eine nur geringe Resonanz – gemessen an den gestellten und bewilligten Anträgen auf Grunderwerbsteuerbefreiung (Bischoff 2007: 3428; Landtag von Sachsen-Anhalt 2010: 2f.; Thüringer Landtag 2007: 2) Nur das Land Sachsen sieht die Ziele der Steuerbefreiung als erreicht an (Sächsisches Staatsministerium der Finanzen 2007: 3). Die meisten Landesregierungen sehen deshalb keinen Bedarf für eine Verlängerung oder Neuauflage dieser finanzpolitischen Maßnahme bzw. kein ernsthaftes Fusionshemmnis in der Grunderwerbsteuer. Man kommt zu einer positiveren Beurteilung, wenn man die Erwartungen, die an die Steuerbefreiung geknüpft wurden, mit den erfolgten Fusionen vergleicht.

Von der befristeten Steuerbefreiung hätten 1 317 Wohnungsunternehmen profitieren können, darunter 834 Wohnungsgenossenschaften. Man ging davon aus, dass etwa 10% bzw. 132 der Unternehmen von dieser Regelung Gebrauch machen würden (Europäische Kommission 2005: C53/20). Im Bereich des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. fanden alleine 83 Fusionen in den ostdeutschen Ländern statt (Tabelle 7)⁷. Die Anzahl der Fusionen von Mitgliedsunternehmen des GdW fiel damit zugleich signifikant höher aus als in den Jahren 2000 bis 2003 und 2007 bis 2010 mit jeweils sechs. Die Erwartungen wären damit zumindest erfüllt: Die Zahl der Fusionen erreicht einen vorübergehenden Höchststand im Befristungszeitraum und es müssen bei 83 Fusionen mehr als 132 Unternehmen beteiligt gewesen sein. Dieses Ergebnis wurde erreicht, obwohl nach allgemeiner Auffassung der Zeitraum recht kurz gewesen ist, um Fusionen vorzubereiten und umzusetzen. Den potenziellen Akteuren standen letztlich aus rechtlichen Gründen nur 1½ Jahre zur Verfügung⁸. Alles in allem: Die Steuerbefreiungen haben

⁶ Die Arbeitsmarktreion Berlin (Berlin und Teile von Brandenburg) wurde ausgeklammert, weil die Europäische Kommission für diese Region ein Hauptprüfungsverfahren eingeleitet hatte. Hauptprüfungsverfahren können bis zu zwei Jahre dauern.

⁷ Es besteht eine Diskrepanz zwischen den Angaben der Länder und des GdW. Während die Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen auf insgesamt 60 Fusionen verweisen, gibt der GdW 65 Fusionen an. Für Mecklenburg-Vorpommern waren keine amtlichen Angaben verfügbar.

⁸ Tatsächlich stand der angedachte Zeitraum von drei Jahren nicht zur Verfügung. Die EU genehmigte erst Ende 2004 rückwirkend zum 1. Januar 2004 die Steuerbefreiung. Ausgenommen wurde die Arbeitsmarktreion Berlin. Aus rechtlichen Gründen konnte zudem die Frist bis Ende 2006 nicht genutzt werden. Fusionen konnten auf Basis der letzten Bilanz nur bis August des Jahres vollzogen werden.

Probleme der Grunderwerbsteuer

zumindest die ursprünglichen Erwartungen erfüllt. Daraus lässt sich zumindest der Schluss ziehen, dass die Grunderwerbsteuer einen gewichtigen Kostenfaktor bei Fusionen in der Wohnungswirtschaft darstellt.

Tabelle 7

Fusionen von Mitgliedsunternehmen des GdW

2004 bis 2006

Bundesland	Fusionen	Betroffene Wohnungen	
		Insgesamt	Je Fusionsfall ¹
Mecklenburg-Vorpommern	18	7 751	431
Brandenburg	15	3 245	216
Sachsen-Anhalt	10	5 943	594
Thüringen	12	3 641	303
Sachsen	28	56 363	2 013
Gesamt	83	76 943	927

Quelle: Angaben des GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. – ¹Eigene Berechnung nach Angaben des GdW.

3.3. Verteilungspolitische Aspekte

Die Steuererhebung sollte stets mit Blick auf die fiskalische Ergiebigkeit einer Steuer, aber auch mit einer Idee der Steuerlastverteilung verbunden sein. Die distributiven Effekte der Grunderwerbsteuer werden unter zwei Gesichtspunkten diskutiert: der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit (Steuerlastverteilung) sowie nach ihrem Einfluss auf die Bildung von Immobilieneigentum, insbesondere von Haushalten mit niedrigerem Einkommen.

3.3.1 Grunderwerbsteuer und Leistungsfähigkeitsprinzip

Die Erhebung der Grunderwerbsteuer wie auch die Erhöhung der Steuersätze werden mit der besonderen persönlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen begründet. Die Eignung des Immobilieneigentums als Indikator der Leistungsfähigkeit wird an zwei Dingen festgemacht: dem engen Zusammenhang zwischen Einkommens- und Vermögensverteilung (Frick, Graba 2009:) sowie der sehr ungleichen Verteilung des Haus- und Grundvermögens in Deutschland. Die Besteuerung des Transfers von Immobilien sei deshalb für den Großteil der Bevölkerung irrelevant (Schratzestaller 2011: 15). Dies ignoriert den steuertechnischen Umstand, dass

RWI-Projektbericht

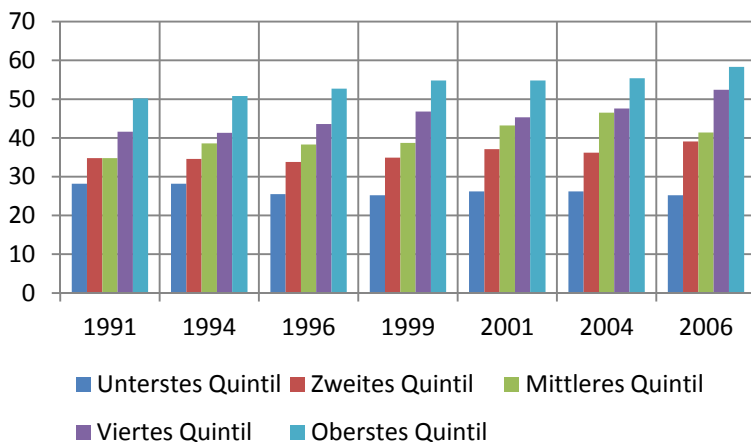
die Grunderwerbsteuer vom Erwerber einer Immobilie aufzubringen ist und nicht vom Verkäufer. Der selbstgenutzte Immobilienbesitz macht etwa 60% des Nettovermögens und drei Viertel des Immobilienbesitzes aus (Frick, Grabka 2009: 60). Sein Verkauf ist i.d.R. nicht vorgesehen, denn in Deutschland dominiert die einmalige Entscheidung für das „Traumhaus“. Eine Anhebung der Grunderwerbsteuer beeinflusst also vor allem zukünftige Entscheidungen über die Art der Vermögensbildung und die Wahl der Wohnform; die Immobilienbesitzer tragen nur insofern einen Teil der Steuerlast, als die Anhebung der Grunderwerbsteuer kapitalisiert wird. Bleibt zu fragen, inwieweit die Bildung von Immobilienbesitz einkommensabhängig und ein Ausdruck steuerlicher Leistungsfähigkeit ist.

Wenig überraschend nimmt die Wohneigentumsquote mit steigendem Einkommen zu (Schaubild 9). Vermögen wird schließlich aus Einkommen gebildet und generiert wiederum selbst Einkommen. Die Eigentumsquote ist im untersten Fünftel der Einkommensbezieher seit 1991 rückläufig, hat jedoch in den anderen Einkommensquintilen zugenommen. Bemerkenswert ist, dass seit 1991 mindestens ein Fünftel der Haushalte mit Arbeitslosen über Wohneigentum verfügen.

Schaubild 9

Wohneigentum und Einkommen

1991 bis 2006; in % der Befragten



Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben des SOEP – zitiert nach Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006: 493; 2008: 227).

Probleme der Grunderwerbsteuer

Die Entscheidung für die Bildung von Wohneigentum hängt von einer Vielzahl sozioökonomischer Faktoren ab, die sich zum Teil durch die Bildung von Haushaltstypen abbilden lassen. Sie ist dabei nicht ausschließlich einkommensabhängig, sondern hängt auch vom Haushaltstyp ab, steigt mit der Haushaltsgröße und nimmt mit zunehmender Verdichtung ab (Noll, Weick 2009: 3f.). Familien mit Kindern stehen an der Spitze des Immobilienerwerbs (Tabelle 8): Während 58% der Wohneigentumsbildung der Jahre 2004 bis 2007 auf das Konto dieses Haushaltstyps gehen, macht sein Anteil an den Haushalten der Gesamtbevölkerung nur 31% aus. Die tendenziell finanzkräftigeren Singles und Paare ohne Kinder messen der Wohneigentumsbildung offensichtlich weniger Bedeutung bei; Singles präferieren eindeutig Mietverhältnisse. Diese divergierenden Präferenzen erklären sich u.a. durch unterschiedliche Mobilitätsneigungen, unterschiedlichen Wohnansprüchen und einer Abwägung der Kosten für selbstgenutztes Wohneigentum und für Miete.

Tabelle 8

Anteile der Haushaltstypen an allen Wohneigentumsbildnern

2004 bis 2007; in %

Haushaltstyp	Anteil der Haushalte an den Wohneigentumsbildnern			Anteil der Haushalte in der Gesamtbevölkerung 2007
	Neuerwerb	Gebrauchterwerb	Gesamt	
Singles	11	13	12	39
Paare ohne Kinder	27	33	31	29
Familien mit Kindern	62	54	58	31
Gesamt	100	100	100	100

Quelle: BBSR (2009: 2).

Im Gleichgewicht sollten sich die Kosten selbstgenutzten Wohneigentums und der Miete entsprechen. Dies ist seit den neunziger Jahren jedoch allenfalls punktuell der Fall. In den neunziger Jahren waren Immobilien in Deutschland überbewertet, seit 2001 sind sie eher unterbewertet. Im Gegensatz zum Ausland, beschränkt sich das Wohnen zur Miete in Deutschland nicht vornehmlich auf einkommensschwächere Haushalte. Mehr als 30% aller Mieterhaushalte in Deutschland verfügen über ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von mehr als 2 000 €.

Eine enge Verknüpfung von Wohneigentum und steuerlicher Leistungsfähigkeit ist mithin fraglich. Die Grunderwerbsteuer lässt aber als Objektsteuer die persönlichen Verhältnisse ohnehin außer Acht. Betrachtet man die Auswirkungen des Immobilienerwerbs auf das Vermögen als Indikator der Leistungsfähigkeit, so ändert sich das Reinvermögen nicht. Vorhandenes Geld- und Finanzvermögen (Eigenkapital) wird in Immobilienvermögen transformiert, ein verbleibender Finanzbedarf kreditfinanziert. Im Normalfall wird also erst durch die Tilgung der aufgenommen Hypotheken zusätzliches Vermögen gebildet. Mit anderen Worten: Die Grunderwerbsteuer besteuert die Bildung von Immobilienvermögen.

3.3.2 Grunderwerbsteuer und Bildung von Immobilieneigentum

In Deutschland kommt dem selbstgenutztem Wohneigentum eine geringere Bedeutung zu als im Ausland, obwohl die Politik eine höhere Eigentumsquote anstrebt (CDU, CSU, FDP 2009: 42). Die Eigentumsquoten sind in Deutschland vermutlich niedriger, weil hier der Mietwohnungsmarkt für Mieter vergleichsweise attraktiv ist: Das deutsche Mietrecht schützt die Mieter vor überzogenen Mietsteigerungen. In anderen Ländern wurden zudem die Mieten zu Lasten der Investoren bzw. Vermieter faktisch eingefroren (Spanien, Großbritannien).

Die Bildung von Wohneigentum hängt aber nicht nur von den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen ab, sondern von einer Reihe sozioökonomischer Merkmale. Der Haushaltstyp beeinflusst nicht nur die Präferenz für Wohneigentum, sondern auch die Finanzierungsstruktur: Single-Haushalte weisen das höchste Eigenkapital bzw. den geringsten Fremdfinanzierungsbedarf auf; Familien mit Kindern verfügen absolut wie relativ über das geringste Eigenkapital (Tabelle 9). Letztere trifft damit eine Anhebung der Grunderwerbsteuer besonders: Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer von 3,5 auf 5% erforderte bei einem Neuerwerb Mehrausgaben von 3 960 € (Durchschnitt aller Haushaltstypen: 3 705 €). Dies entspricht immerhin 4,5% (3,9%) des eingesetzten Eigenkapitals. Diese Belastung trifft aber nur ein, wenn ein Bauträger eingeschaltet wird und die Haushalte nicht selbst als Bauherren auftreten (einheitliches Vertragswerk s.o.).

Bestandsimmobilien spielen eine zunehmende Rolle bei der Bildung von Wohneigentum: Während in den Jahren 1994 bis 1997 etwa 47% der Haushalte Bestandsimmobilien erwarben, belief sich dieser Anteil in den Jahren 2004 bis 2007 auf 56%. Damit sinken der Gesamtwert der Immobilien und das eingesetzte Eigenkapital, wobei die Eigenkapitalquote steigt. Die unterstellte Erhöhung der Grunderwerbsteuer führte hier zu Mehrbelastungen für Familien mit Kindern von durchschnittlich 2 415 € (2 265 €) oder 4,1% (3,3%) des eingesetzten Eigenkapitals. Inwieweit die Tendenz zur Bestandsimmobilie mit einer geringeren Grunderwerbsteuerbelastung einhergeht ist fraglich. Die Berechnungen für den Neubau beruhen nämlich

Probleme der Grunderwerbsteuer

auf der Annahme, dass ein sog. einheitliches Vertragswerk mit einem Bauträger vorliegt. Bei einer privaten Erstellung entfielen die steuerliche Belastung des Gebäudes im Gegensatz zum Erwerb einer Bestandsimmobilie.

Tabelle 9

Durchschnittlicher Gesamtwert der erworbenen Immobilie und des Eigenkapitals
2004 bis 2007; in €

Haushaltstyp	Neuerwerb		Gebrauchterwerb	
	Gesamtwert	Eigenkapital (EK-quote)	Gesamtwert	Eigenkapital (EK-quote)
Singles	173 000	93 420 (54%)	132 000	69 960 (53%)
Paare ohne Kinder	236 000	101 480 (43%)	142 000	76 680 (54%)
Familien mit Kindern	264 000	87 120 (33%)	161 000	59 570 (37%)
Insgesamt	247 000	93 860 (38%)	151 000	67 950 (45%)

Quelle: Nach Angaben der BBSR (2009: 6).

Obwohl Familien mit Kindern die höchsten Belastungen mit Grunderwerbsteuer zu tragen haben, stellt dieser Haushaltstyp den größten Teil der Wohneigentumsbilder. Dies hängt mit ihrer Stellung im Lebenszyklus zusammen: Die Eltern haben sich im Berufsleben etabliert bzw. verfügen über eine relativ gesicherte Beschäftigung. Der Kinderwunsch kann deshalb realisiert werden oder er wurde es bereits. Dieser Haushaltstyp weist auf Grund der familiären Situation eine starke Präferenz für Wohneigentum auf und eine geringe Mobilitätsneigung. Daraus resultiert ein langfristiger Investitionshorizont (z.B. Immobilienvermögen als Teil der Alterssicherung), der die Bedeutung der Transaktionskosten verringert. Zusätzliche Steuerbelastungen werden möglicherweise durch Abstriche bei der Wohnausstattung ausgeglichen. Gleichwohl ist davon auszugehen, dass hohe Grunderwerbsteuern tendenziell knapp kalkulierende Haushalte ausschließen.

Für Haushalte mit höherer Mobilität besitzen die Transaktionskosten ein höheres Gewicht. Hohe Transaktionskosten bzw. hohe Grunderwerbsteuern verlängern die erforderliche Haltedauer, damit Wertsteigerungen die entstandenen Transaktions-

kosten kompensieren können (BBSR 2006:7). Beides trifft insbesondere jüngere Haushalte. Dies erklärt möglicherweise, warum im internationalen Vergleich ein kleinerer Anteil der jüngeren Haushalte über Immobilienbesitz verfügt.

Bleibt zu fragen, ab welcher Höhe des Steuersatzes die Grunderwerbsteuer zu einem echten Hemmnis der Eigentumsbildung wird. Die Grunderwerbsteuer macht den größten Teil der Transaktionskosten aus (s.o.) und schließt damit auf Grund des finanziellen Gesamtaufwands potenzielle Erwerber aus. Dies gilt insbesondere für niedrige Einkommen, die ohnehin den Häuserkauf eher zu knapp kalkulieren. Die Grunderwerbsteuer beeinflusst damit die Bildung von Immobilieneigentum.

Probleme der Grunderwerbsteuer

4. Finanzpolitische Zielkonflikte

Die Grunderwerbsteuer dient in erster Linie fiskalischen Zwecken; weitergehende steuer- und finanzpolitische Zielsetzungen allokativer, distributiver und stabilisierender Art werden nicht verfolgt. Die Erhebung der Grunderwerbsteuer gerät allerdings immer wieder in Konflikt mit anderen finanzpolitischen Zielsetzungen und damit verbundenen Fördermaßnahmen (Schaubild 10). Zunächst werden einzelne ausgewählte Konfliktfelder vorgestellt, wie z.B. die Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum, die Städtebauförderung oder die Erleichterung von Umstrukturierungen und Eigentümerwechseln von Unternehmen. Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie die exemplarisch aufgezeigten finanzpolitischen Probleme der Grunderwerbsteuer gelöst werden könnten.

Schaubild 10

Finanzpolitische Zielkonflikte der Erhebung der Grunderwerbsteuer



Quelle: Eigene Darstellung.

4.1. Ausgewählte Konfliktfelder

Der Konflikt zwischen staatlicher Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum einerseits und der Erhebung der Grunderwerbsteuer wird deutlich am Beispiel der Eigenheimzulage. Die Eigenheimzulage wurde 1996, ein Jahr bevor die Grunderwerbsteuer 1997 von 2 auf 3,5% erhöht wurde, eingeführt. Die Grunderwerbsteuer schöpfte damit etwa zwei Jahresbeträge der Eigenheimzulage wieder ab (Fischer u.a. 2002: Rn. 92). Die Abschaffung der Eigenheimzulage zum 1. Januar

RWI-Projektbericht

2006 war deshalb auch Anlass für gerichtliche Auseinandersetzungen um die Steuererhöhung von 1997. Die Kläger sahen eine verfassungswidrige Doppelbelastung des selbstgenutzten Eigenheims, da die Mehrbelastungen der 1997 auf 3,5% erhöhten Grunderwerbsteuer nun nicht mehr durch die Eigenheimzulage kompensiert würden. Der Bundesfinanzhof hat diese Klage zwar inzwischen zurückgewiesen (Bundesfinanzhof 2010), sie illustriert aber den grundsätzlichen Konflikt zwischen der Förderung der Bildung von Wohneigentum und dem rein fiskalischen Zweck der Grunderwerbsteuer.

Ein vergleichbares Problem ergibt sich bei der Alterssicherung. Umfragen machen deutlich, dass ein großer Teil der Bevölkerung das Eigenheim als ideale Form der Alterssicherung betrachtet (Schaubild 11). Dies sieht die Politik offensichtlich ähnlich: sie fördert mit dem 2008 in Kraft getretenen Eigenheimrentengesetz („Wohn-Riester“) die eigene Immobilie als einen Baustein der Altersversorgung. Ein Haushalt mit zwei Kindern könnte zurzeit 793 € an jährlichen staatlichen Zulagen erhalten. Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer von 3,5 auf 5% bedeutet, dass aktuell staatliche Zulagen von etwa knapp fünf Jahre verloren gingen.⁹ Die Länder schöpfen also einen Teil dieser Förderung durch die Anhebung der Grunderwerbsteuer wieder ab.

Konflikte ergeben sich auch mit Blick auf die Stadtentwicklung¹⁰. So werden auf kommunaler Ebene bei der Entwicklung von Wohngebieten zum Teil komplexe Strategien entwickelt, um Grunderwerbsteuerzahlungen zu vermeiden. Im Zentrum steht dabei die Art und Weise der Grundstücksvergabe. Die Kommunen vergeben traditionell kommunale Grundstücke hauptsächlich an Bauträger, da dies für sie die Transaktionskosten senkt und den Erschließungsaufwand erspart. Dies führt zur Entrichtung der Grunderwerbsteuer auf das Gebäude sowie zu einer Mehrfachbesteuerung durch Zwischenerwerb. Eine Direktvergabe an einzelne Bauherren beschränkt dagegen die Grunderwerbsteuer auf den Grundstückserwerb (BBSR 2008: 12). Sie gewinnt deshalb an Bedeutung, zumal die Kommunen mit der Förderung von Wohneigentum junge Familien an sich binden wollen.

Bei vielen städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen ist es jedoch üblich, einen Sanierungsträger und einen Projektentwickler zwischenzuschalten. Dies bewirkt unter Berücksichtigung des Käufers und in Abhängigkeit von der Vertragsstruktur einen mehrfachen Eigentumsübergang des Grundstücks und damit eine mehrfache Belastung mit Grunderwerbsteuer (BBSR 2008: 53). Weitere Anhe-

⁹ Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass die Förderung der nachgelagerten Besteuerung unterliegt.

¹⁰ Die Ausführungen zu den Steuerwirkungen auf die Stadtentwicklung beruhen auf RWI (2011a:21f.).

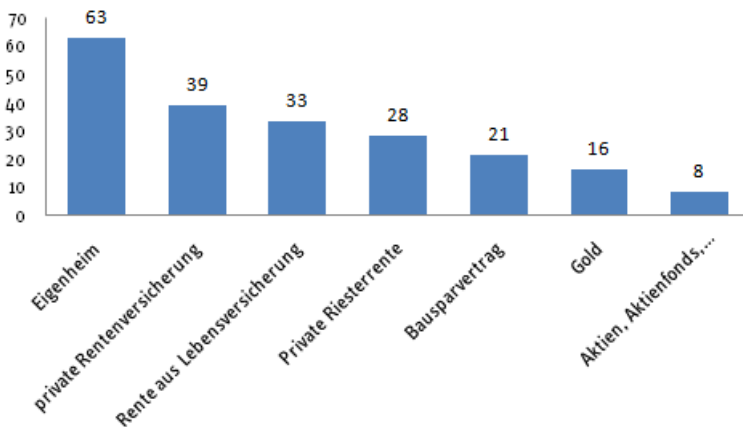
Probleme der Grunderwerbsteuer

bungen der Grunderwerbsteuer gehen deshalb, wenn Zwischenerwerbe von Grundstücken nicht durch eine komplexe Vertragsgestaltung vermieden werden können, zu Lasten der Effizienz der Städtebauförderung¹¹. Diese führen zu einer indirekten Kürzung der Fördermittel, denn die Grunderwerbsteuer zählt zu den förderungsfähigen Nebenkosten (Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW 2008: 16, Bayerisches Staatsministerium des Innern 2006: 13). Man könnte auch sagen: Die Länder beteiligen den Bund und die Gemeinden auf diese Weise an der Finanzierung ihrer Haushalte.

Schaubild 11

Ideale Form der Alterssicherung

2010; in % der Befragten



Quelle: Postbank, IfD Allensbach.

Ein weiterer finanzpolitischer Konflikt ergibt sich aus dem Versuch, einerseits die Umstrukturierung von Unternehmen durch die Grunderwerbsteuer nicht zu behindern, andererseits Steuerausweichstrategien zu unterbinden. Das Wachstumsbeschleunigungsgesetz versuchte diesen Spagat zu bewältigen. Ursprünglich war geplant, alle Umwandlungen von der Grunderwerbsteuer freizustellen. Vor Missbrauch sollte eine Vor- und Nachhaltefrist von jeweils fünf Jahren schützen. Der Bundesrat setzte eine Beschränkung auf konzerninterne Umstrukturierungen durch, weil er Steuerausfälle befürchtete. Die Wohnungswirtschaft fordert nun angesichts

¹¹ Der Bund stellt zurzeit etwa 50 Mill. € bereit. Länder und Gemeinden müssen einen Eigenanteil von zwei Drittel der jeweiligen Fördersumme aufbringen.

steigender Steuersätze, dass Fusionen von Wohnungsunternehmen steuerbefreit werden sollen. Die Grunderwerbsteuer behindere betriebswirtschaftlich notwendige Fusionen. Das wohnungswirtschaftlicher Handlungsbedarf besteht, war und ist unstrittig. Es bestehen nicht nur hohe Leerstandsrisiken für weite Teile Ostdeutschlands, sondern mittlerweile auch für große Teile des früheren Bundesgebietes als Folge des demographischen Wandels (s.o. Schaubild 3). Hinzu kommt die finanzielle Herausforderung einer energetischen Sanierung des Wohnungsbestandes.

4.2. Finanzpolitische Auswege: Zwischen Steuerreform und Steuerbefreiung

Die aufgezeigten Konfliktfelder sind u.a. Anlass für wiederkehrende Forderungen nach steuerlichen Entlastungen, die je nach Problemlage sozial-, wirtschafts- und strukturpolitisch begründet werden. Ihre Gewährung stellt indes keineswegs das einzige Mittel dar, um unerwünschte Wirkungen der Grunderwerbsteuer abzumildern oder zu vermeiden.

Die radikalste Maßnahme bestünde in der Abschaffung der Grunderwerbsteuer. Eine ersatzlose Streichung lässt allerdings das EU-Recht nicht zu: Die Steuerbefreiung von Grundstücksgeschäften im Umsatzsteuerrecht müsste aufgehoben werden. Die Mehrwertsteuer erfasste nicht mehr alle Rechtsträgerwechsel von Grundstücken, sondern nur noch die Lieferung von Baugrundstücken und von Grundstücken mit Neubauten. Der Steuergegenstand würde im Vergleich zur Grunderwerbsteuer verengt. Dadurch würden einige der oben skizzierten Konfliktfelder entschärft, z.B. entfiel das Transaktionshemmnis Grunderwerbsteuer für Fusionen von (Wohnungs-)Unternehmen oder beim Wiederkauf von selbstgenutztem Wohnraum. Die Steuerausfälle könnten indes nicht durch höhere Einnahmen bei der Mehrwertsteuer ausgeglichen werden, da letztlich nur Lieferungen von Unternehmern an Nicht-Unternehmer und Unternehmer ohne Möglichkeit des Vorsteuerabzugs zu Mehreinnahmen führen. Hinzu kommt, dass die Ertragshoheit der Grunderwerbsteuer ausschließlich bei den Ländern liegt. Am Aufkommen der Umsatzsteuer sind dagegen Bund, Länder und Gemeinden beteiligt. Der Wegfall der Grunderwerbsteuer erhöhte damit den Konsolidierungsdruck für die Länder, aber auch für die Gemeinden, die im Rahmen des fakultativen Steuerverbundes am Aufkommen der Grunderwerbsteuer beteiligt sind. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass die Grunderwerbsteuer abgeschafft wird. Der Bundesrat lehnte bereits Anfang der achtziger Jahre eine Abschaffung mit dem Hinweis auf die zu erwartenden Mindereinnahmen ab (Deutscher Bundestag 1981: 14).

Die Steuerreformkommission von 1971 plädierte ebenfalls für die Beibehaltung der Grunderwerbsteuer, da sich im Erwerb eines Grundstücks eine gewisse steuerliche Leistungsfähigkeit zeige. Sie kritisierte aber die zahlreichen Steuerbefreiungen. Die Grunderwerbsteuer als Rechtsverkehrsteuer lasse aus steuersystematischer Sicht

Probleme der Grunderwerbsteuer

keine Steuerbefreiungen zu - aus welchen finanzpolitischen Gründen auch immer (BMF 1971: 808). Die Politik hielt gleichwohl noch lange an dem Versuch fest, mit Hilfe von Steuerbefreiungen finanzpolitische Zielsetzungen zu verfolgen, z.B. tatsächliche, vermutete oder behauptete Fehlentwicklungen infolge der Steuererhebung zu korrigieren. Das Ergebnis: 1982 wurden nur noch etwa 20% der steuerbaren Bemessungsgrundlage auch steuerlich belastet. Die Reform von 1983 knüpfte dagegen an Überlegungen der Steuerreformkommission an, indem sie Steuerbefreiungen weitestgehend abschaffte zu Gunsten eines niedrigeren Steuersatzes. Der niedrigere Steuersatz sollte Einwände gegen die Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis ausräumen und die Abschaffung der systemwidrigen Steuerbefreiungen ermöglichen (Deutscher Bundestag 1981: 13f.).

Mittlerweile ist der Steuersatz wieder deutlich gestiegen und zwar bundeseinheitlich von 2% 1983 auf 3,5% 1997 und ab 2006 in Länderverantwortung auf bundesdurchschnittlich 4,3%¹² in 2011 - allerdings ohne die damals geltenden Steuerbefreiungen. Weitere Steuererhöhungen sind bereits beschlossen oder in Planung. Verschiedene Gruppen fordern deshalb die Neu- und/oder Wiedereinführung von Steuerbefreiungen. Der Deutsche Städtetag hat bereits 2002 die teilweise oder vollständige Befreiung der Kommunen von der Grunderwerbsteuer gefordert (DST 2002). Die Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften sah bereits in einem Steuersatz von 3,5% ein „fast unüberwindbares Hindernis“ für die Fusion von Wohnungsgenossenschaften. Er forderte deshalb die befristete Grunderwerbsteuerbefreiung für Fusionen in Ostdeutschland zu entfristen und auf ganz Deutschland auszudehnen (BMVBW 2004: 13f.) Angesichts der weiter steigenden Steuersätze haben Verbände der Wohnungswirtschaft, die Forderung nach einer Steuerbefreiung für Fusionen von Wohnungsunternehmen erneuert und bekräftigt (VdW 2011: 2f.). Die Bundesregierung wollte zudem die Umstrukturierung von Unternehmen erleichtern, indem diese unter der Einhaltung von Vor- und Nachhaltefristen von Immobilien steuerbefreit werden sollten. Letztlich wurde diese Maßnahme - wohl auch aus fiskalischen Gründen - auf Konzerne beschränkt. Mittlerweile liegt auch ein Antrag der Länder Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Thüringen vor, der den Rechtsträgerwechsel von Immobilien im Zuge von Gemeindefusionen steuerbefreien will (Bundesrat 2011). Es droht damit mittelfristig der Rückfall in die Zustände vor 1983, wo ein geringer Teil des Grundstücksverkehrs mit einem relativ hohen Steuersatz von 7% belastet wurde.

Es steht mithin eine Grundsatzentscheidung an, ob man die Steuersätze wieder senkt oder mit Hilfe von Steuerbefreiungen drohende Fehlentwicklungen punktuell

¹² Steuersätze der Länder gewichtet mit ihrem Anteil an der bundesweiten Bemessungsgrundlage.

zu verhindern sucht. Aus finanzwissenschaftlicher Sicht können Steuerbefreiungen nicht das Mittel der Wahl sein, um die Unzulänglichkeiten der Grunderwerbsteuer zu kompensieren. Neben den bereits erwähnten steuersystematischen Bedenken, besteht auch die Gefahr, dass das Steuerrecht wieder komplizierter wird und die verbliebenen Steuerzahler noch höhere Lasten zu tragen hätten. Diese Gefahr sehen auch durchaus Vertreter der Immobilienwirtschaft, die Steuerbefreiungen fordern (IVD 2011). Die Rückkehr zum Reformmodell von 1983 wäre vorzuziehen. Dies ist allerdings unter den jetzigen finanzwirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen nicht zu erwarten. Steuersatzautonomie und Ertragshoheit liegen bei den Ländern; die Gesetzgebungskompetenz im Übrigen beim Bund.

5. Fallstudien zu Veränderungen des Steuersatzes und der Steuerbefreiungen

Veränderungen von Steuersatz, Steuerbemessungsgrundlage und Steuerbefreiungen rufen die oben skizzierten Verhaltensreaktionen der Wirtschaftssubjekte hervor, die die Entwicklung des Steueraufkommens beeinflussen. Im Folgenden werden deshalb die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen von Steuerrechtsänderungen, insbesondere von Steuererhöhungen, untersucht. Diese Veränderungen sind aber auch vor dem gesamtwirtschaftlichen Hintergrund, insbesondere der Entwicklung des Immobilienmarktes zu sehen. Es war allerdings im gegebenen Rahmen dieser Studie und in Ermangelung geeigneter Daten nur möglich, Reaktionen der Steuerbemessungsgrundlage bzw. der tatsächlichen und fiktiven Immobilienumsätze auf Steuerrechtsänderungen deskriptiv-analytisch zurückzuführen.

5.1. Fallstudie 1: Die Grunderwerbsteuerreform von 1983

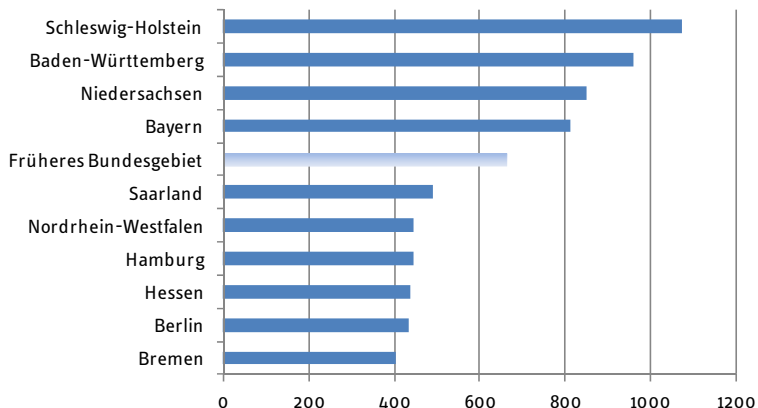
Die Steuerreformkommission ging 1971 davon aus, dass etwa 70% der Grundstückserwerbe steuerbefreit seien (BMF 1971: 807). Der Bundesrat (1981: 13) schätzte zu Beginn der achtziger Jahre, dass etwa 80% des Gesamtumsatzes an Grundstücken von der Besteuerung ausgenommen seien. Dies deckt sich mit einer eigenen Abschätzung, die auf der Gegenüberstellung der Steuerbemessungsgrundlagen im Jahr vor der Steuerreform (1982) und im ersten Jahr der Wirksamkeit der Steuerreform (1983) beruht: Danach waren vor der Steuerreform 85% der Immobilienumsätze steuerbefreit. Die Reform der Grunderwerbsteuer, die am 1. Januar 1983 in Kraft trat, hat damit durchaus steuerpolitischen Vorbildcharakter: der Steuersatz wurde gesenkt und die Befreiungstatbestände im Gegenzug drastisch reduziert. Die Steuerbemessungsgrundlage nahm infolgedessen 1983 gegenüber 1982 erheblich zu: Sie stieg im früheren Bundesgebiet um das 6,6fache (Schaubild 12). Dabei zeigt sich, dass sich die abgeschafften Steuerbefreiungen in den einzelnen Ländern recht unterschiedlich auswirkten: Bremen verzeichnete mit dem vierfachen den geringsten und Schleswig-Holstein mit fast dem elffachen den größten Zuwachs der Bemessungsgrundlage.

Bundesweit stiegen infolgedessen die Grunderwerbsteuereinnahmen stark an: von 1,03 Mrd. € auf 1,94 Mrd. €. Bei Mehreinnahmen von 0,91 Mrd. € oder einer Zunahme des Aufkommens um über 88% kann man nicht mehr von einer aufkommensneutralen Reform sprechen, wie sie beabsichtigt war (Bundesrat 1981: 2). Schreibt man das Einkommen der Grunderwerbsteuer mit dem Trend seit 1977 fort, so wäre im Jahre 1983 mit einem Einkommen von lediglich etwa 1,2 Mrd. € zu rechnen gewesen.

Schaubild 12

Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlage im Zuge der Reform von 1983

Steuerbemessungsgrundlage 1982=100



Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Bundesministeriums der Finanzen.

5.2. Fallstudie 2: Die bundesweite Anhebung der Grunderwerbsteuer von 1997

Die Grunderwerbsteuer wurde zum 1. Januar 1997 bundesweit von 2 auf 3,5% angehoben. Die erwarteten Mehreinnahmen von 2,7 Mrd. € sollten die Einnahmeausfälle der Länder durch den Wegfall der Vermögensteuer (Aufkommen 1996: 4,6 Mrd. €) zumindest mildern. Die Unterbindung von Umgehungsstrukturen sollte weitere 179 Mill. € erbringen (BMF 2010: 90f.). Die Mehreinnahmen aus der Grunderwerbsteuer beliefen sich 1997 aber nicht auf ca. 2,9 Mrd. €, sondern nur auf 1,4 Mrd. €.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Steuerbemessungsgrundlage 1997 gegenüber 1996 deutlich eingebrochen ist, obwohl sich die Immobilienkonjunktur gerade in einem Aufschwung befand (Schaubild 13). Berücksichtigt man, dass nach der Steuerfestsetzung eine Zahlungsfrist von einem Monat gewährt wird, ergibt sich eine zeitliche Verzögerung zwischen Geschäftsabschluss und Steuerzahlung. Die Steuerverwaltungen der Länder beziffern ihn mit einem bis vier Monaten¹³. Die Aufkommensentwicklung reagierte erst im April 1997 merklich auf die Steuererhöhung: Das Aufkommen nahm im Vergleich zum Vorjahresmonat um 42,2% zu. Unterstellt man eine steuertechnisch bedingte Zeitverzögerung von drei

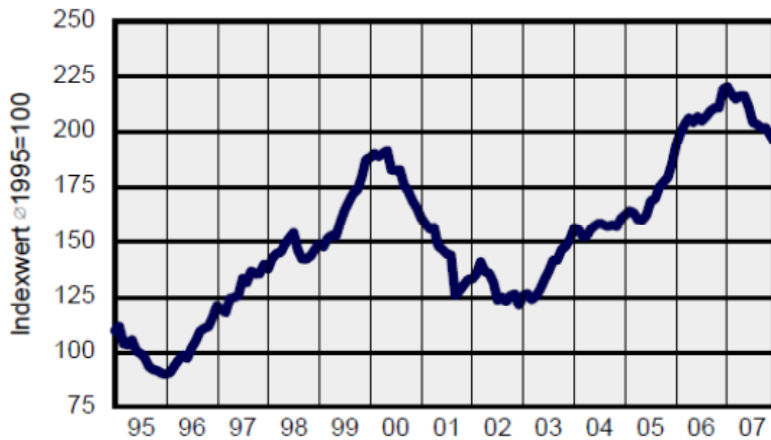
¹³ Kommt das Bewertungsverfahren zum Zuge, weil keine unmittelbare Gegenleistung vorliegt, so kann sich die Feststellung der Steuerschuld über Jahre hinziehen.

Probleme der Grunderwerbsteuer

Monaten, so ging die Steuerbemessungsgrundlage um 16,6% zurück; ohne Zeitverzögerung um etwa ein Fünftel. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Preise für Wohnimmobilien trotz anziehender Immobilienkonjunktur bundesweit um 1,8% sanken¹⁴. Alles in allem liegt der Schluss nahe, dass sich die Steuererhöhung negativ auf die Steuerbemessungsgrundlage ausgewirkt hat.

Schaubild 13

Immobilienkonjunktur 1995 bis 2007



Quelle: BulwienGesa AG.

Die Erhöhung des Steuersatzes von 2 auf 3,5% hat damit zwar den Einnahmepfad nach oben verschoben, trotz des damaligen Aufschwungs am Immobilienmarkt aber die Einnahmeerwartungen nicht erfüllt. Statt des erwarteten rechnerischen Aufkommens von ca. 6,3 Mrd. €¹⁵, wurden 1997 nur 4,8 Mrd. € eingenommen. Das für 1997 angepeilte Niveau konnte nur 1999 annähernd erreicht und lediglich 2007 übertroffen werden - jeweils am Höhepunkt bzw. Ende eines Immobilienbooms (Schaubild 12). Dies deutet auf aufkommensmindernde Verhaltensreaktionen der Wirtschaftssubjekte hin, mit denen nicht gerechnet (z.B. Steuerausweichung) oder die zumindest unterschätzt wurden.

¹⁴ Eigene Berechnungen nach dem Preisindex der Deutschen Bundesbank für Wohnimmobilien (Gesamtindex).

¹⁵ Es wurde vereinfacht das Steueraufkommen von 1996 (3 423 Mill. €) und die erwarteten Mehreinnahmen in Höhe von ca. 2 863 Mill. € addiert.

5.3. Fallstudie 3: Die Steuererhöhung in Hamburg 2009

Die Freie und Hansestadt Hamburg erhöhte mit Wirkung zum 1. Januar 2009 die Grunderwerbsteuer von 3,5 auf 4,5%. Die erwarteten Mehreinnahmen sollten nicht der Haushaltskonsolidierung dienen, sondern der Finanzierung familien-, sozial- und klimapolitischer Vorhaben des Senats: Im Einzelnen der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Kindertagesbetreuung ab dem 2. Lebensjahr, der Einführung eines beitragsfreien Jahres in der Kindertagesbetreuung, der Einführung einer Sozialkarte und der Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) 2008). Der Hamburger Senat rechnete mit Mehreinnahmen von 63 Mill. €; legte man die Steuerbemessungsgrundlage von 2008 zu Grunde, so wäre mit Mehreinnahmen in Höhe von 66,8 Mill. € zu rechnen gewesen. In der Anhörung zum Gesetzentwurf des Senats ging der Sachverständige Neubauer von zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 50 Mill. € aus. Tatsächlich stiegen die Einnahmen um nur 35,8 Mill. € und zwar von 233,8 Mill. € 2008 auf 269,7 Mill. € 2009. Dabei ist die Zunahme auch auf den Anstieg der Steuerbemessungsgrundlage um 4,8% zurückzuführen, so dass letztlich nur ein Mehraufkommen von 24,7 Mill. € der Steuererhöhung zuzuschreiben ist. Es bleibt jedoch unklar, ob die deutlich geringeren Mehreinnahmen einer ungünstigen Immobilienkonjunktur oder Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf die Steuererhöhung geschuldet sind.

Ein neuer Aufschwung setzte auf den Immobilienmärkten Anfang 2003 ein und steigerte sich zu einem Boom, der Anfang 2007 seinen Höhepunkt und Ende fand. Zu diesem Boom trugen eine Privatisierungswelle öffentlicher Haushalte, der Eintritt ausländischer Investoren in den deutschen Markt und Fusionen sowie Umstrukturierungen von Unternehmen bei. Danach setzte der Abschwung ein, der 2008 noch durch die Wirtschafts- und Finanzkrise verschärft wurde. Der Tiefpunkt war Anfang 2009 erreicht, in der Folge setzte ein neuer Aufschwung ein. Dieser Aufschwung schlug sich auch in steigenden Immobilienpreisen in Hamburg nieder: Im Durchschnitt erhöhten sich die Preise für Neubauwohnungen um 3,5% (Bestand: 3%), für neugebaute Häuser um 0,5%. Lediglich Häuser im Bestand verbilligten sich um 0,1%¹⁶. Auch der Preisindex für Wohnimmobilien der Bundesbank für Westdeutschland steigt, wenn auch weniger dynamisch: für neugebaute Reihenhäuser um 1,3% (Wiederverkauf 0,3%), für Neubauwohnungen um 1,8% (Wiederverkauf 0,6%). Die Anhebung der Grunderwerbsteuer in Hamburg fiel demnach mit einem beginnenden Aufschwung am Immobilienmarkt zusammen. Die geringer als erwartet ausgefallenen Mehreinnahmen und das stagnierende Aufkommen 2010 können jedenfalls nicht einer Abkühlung der Immobilienkonjunktur oder sinkenden Immobilienpreisen zugeschrieben werden.

¹⁶ Eigene Berechnungen auf der Basis von Daten des Immobilien-Scouts.

Probleme der Grunderwerbsteuer

Bemerkenswert ist, dass sich die durchschnittliche Steuerbelastung in 2009 nicht auf 4,5% sondern „nur“ auf 3,9% beläuft. Es ist fraglich, ob man diese Differenz zwischen tariflicher und effektiver Belastung allein durch die übliche zeitliche Zeitverzögerung zwischen Anzeige, Veranlagung und Steuerzahlung von bis zu acht Wochen erklären kann. Auffällig ist jedenfalls, dass die Angebotszahlen nach der Ankündigung einer Steuerhöhung im Oktober 2008 um mehr als ein Drittel gegenüber dem Vorjahr stiegen¹⁷. Dies spricht auch für die Existenz von Vorzieheffekten.

¹⁷Eigene Berechnungen nach Angaben von Immeo.

6. Zusammenfassende Bewertung

Die Anhebung der Grunderwerbsteuer wird dreifach begründet: erstens mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung, zweitens mit der Finanzierung zusätzlicher, unverzichtbarer öffentlicher Leistungen und drittens mit einer angemessenen Steuerlastverteilung, die eine stärkere steuerliche Belastung von Vermögenden erfordert.

Es steht außer Frage, dass einige Länder unter einem erheblichen Konsolidierungsdruck stehen. Er resultiert aus aktuellen Haushaltsnöten in Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise und in der mittelfristigen Perspektive aus den Anforderungen der Schuldenbremse. Den Ländern ist ab 2020 in konjunkturellen Normalzeiten keine Nettoneuverschuldung mehr erlaubt. Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer wird deshalb von den Ländern als eine der Maßnahmen betrachtet, um ihre Haushaltsprobleme lösen zu können. Eine Konsolidierung allein über die Ausgabe­seite sei nicht möglich, und die Grunderwerbsteuer mit der Übertragung der Steuersatzautonomie ab 2006 die einzige von den Ländern direkt beeinflussbare Einnahmequelle. Die Anhebung der Grunderwerbsteuer ist für die Länder auch deshalb attraktiv, weil damit verbundene Mehreinnahmen im Länderfinanzausgleich nicht abgeschöpft werden. Die Regelungen des Länderfinanzausgleichs erzeugen eher einen Druck in Richtung Steuererhöhung, wenn eine zunehmende Zahl von Ländern oder Länder mit einem großen Anteil an der gesamtstaatlichen Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer ihre Steuersätze anheben. Der Anteil der Grunderwerbsteuer am gesamten Steueraufkommen der Länder beläuft sich mittlerweile auf 2,5% und sie ist mit Abstand die wichtigste Landessteuer (43,5% des Aufkommens der Ländersteuern).

Manche verknüpfen die Steuererhöhung auch mit bestimmten zusätzlichen öffentlichen Leistungen, insbesondere familien-, bildungs- und sozialpolitischer Natur. Aus finanzpsychologischer Sicht ist dies verständlich, da dadurch möglicherweise ein Steuerwiderstand auf breiter Basis verhindert wird. Es gibt indes keine unmittelbare Verknüpfung zwischen der Grunderwerbsteuer und einer bestimmten öffentlichen Leistung: Steuern sind Zwangsabgaben ohne Anspruch auf eine Gegenleistung. Es geht hier vielmehr um die Gesamtdeckung der öffentlichen Ausgaben. Diese unbegründete Verknüpfung in den Gesetzesbegründungen verstellt den Blick auf Alternativen bzw. auf die Opportunitätskosten der Anhebung der Grunderwerbsteuer.

Diese Opportunitätskosten resultieren aus steuersystematischen und -technischen Problemen der Grunderwerbsteuer, die durch ihre Anhebung tendenziell noch verschärft werden. Ein grundlegendes Problem stellen die kumulativen Belastungswirkungen dar. So hängt die steuerliche Belastung einer Immobilie in ihrem

Probleme der Grunderwerbsteuer

Lebenszyklus von der Häufigkeit des Wechsels in der wirtschaftlichen Verwertungsbefugnis ab. Dies trifft insbesondere die Städtebauförderung, wo im Rahmen der Fördermaßnahmen Grundstücke häufig mehrfach den Eigentümer wechseln. Fördermittel werden somit wieder abgeschöpft. Desweiteren kommt es im Rahmen sog. einheitlicher Vertragswerke zu Mehrfachbelastungen. Die Grunderwerbsteuer beeinflusst damit die Wahl zwischen privater Erstellung und der Inanspruchnahme eines Bauträgers. Die Grunderwerbsteuer führt aber auch zu allokativen Verzerrungen, in dem sie bestehende räumliche und sachliche Preisgefälle auf dem Immobilienmarkt verschärft sowie wirtschaftliche Entscheidungen, z.B. über Kapitalanlagen, Kauf oder Miete, verzerrt.

Die Grunderwerbsteuer erweist sich mit steigenden Steuersätzen auch als Transaktionshemmnis. Sie kann etwa notwendige Anpassungen am Immobilienmarkt behindern, die nicht zuletzt durch den demographischen Wandel und dessen unterschiedliche regionalen Auswirkungen erforderlich werden. Marktentwicklungen machen Anpassungen auch auf Seiten der Anbieter erforderlich, sowohl hinsichtlich des jeweiligen Immobilienbestands, als auch der Anzahl und der Struktur der Unternehmen. Die Wohnungswirtschaft hat deshalb schon des Öfteren gefordert, Fusionen von Unternehmen dieses Wirtschaftszweigs nicht mit der Grunderwerbsteuer zu belasten. Die steuerliche Belastung von Fusionen von Wohnungsunternehmen beliefen sich vor Einführung ihrer befristeten Steuerbefreiung in Ostdeutschland auf 150 Tsd. bis 1,5 Mill. € (Deutschland ohne Berlin). In Berlin lagen die steuerlichen Belastungen deutlich höher. Obgleich die erfolgten Fusionen sich im Rahmen der Erwartungen bewegten, wird die Effektivität der Steuerbefreiung als unzureichend angesehen. Es gibt aber Anzeichen dafür, dass insbesondere Wohnungsgenossenschaften steuerbedingt auf verschiedene Kooperationsformen setzen statt zu fusionieren. Sie vermeiden damit zusätzliche Lasten ohne auf die Synergieeffekte einer Zusammenarbeit völlig zu verzichten.

Nicht überzeugend ist die Absicht, mit Hilfe der Anhebung der Grunderwerbsteuer eine unzureichende steuerliche Belastung von Vermögen zu korrigieren. Im Gegenteil: Die Grunderwerbsteuer trifft im Falle des selbstgenutzten Wohneigentums vor allem Familien mit Kindern, da diese in besonderem Maße Wohneigentum bilden. Da Wohneigentum zu einem erheblichen Teil fremdfinanziert wird, wird faktisch die Vermögensbildung besteuert und nicht das Vermögen. Zudem hängt die effektive Inzidenz der Grunderwerbsteuer von den jeweiligen Marktbedingungen ab. Es ist keineswegs ausgemacht, dass der Erwerber auch die Steuerlast zu tragen hat. Sie kann auch den Verkäufer einer Immobilie treffen, wenn er infolge der Steuererhebung einen geringeren Verkaufserlös erzielt (sog. Kapitalisierung). Der Erwerber kann seine Rendite auch dadurch sichern, dass er die Steuerlast über Mieterhöhung

RWI-Projektbericht

gen vorwält. Damit entstünde eine Steuerlast auch bei Personen und Haushalten, die zu einem großen Teil nicht zu den Vermögenden zählen.

Die aufgezeigten steuersystematischen und -technischen Probleme der Grunderwerbsteuer wurden auch in der Vergangenheit diskutiert und kumulierten in der grundlegenden Reform von 1983. Mit steigenden Steuersätzen gewinnen die aufgezeigten negativen Folgen der Grunderwerbsteuer (z.B. der Flächenverbrauch) wieder an Bedeutung und damit die Frage, wie ihnen zu begegnen ist.

Eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer wäre die radikalste Maßnahme, ist aber auf Grund von EU-Recht nicht ersatzlos möglich. Grundstücksgeschäfte würden mehrwertsteuerpflichtig, wobei nun nicht mehr der Rechtsträgerwechsel, sondern nur noch die Lieferung von Baugrundstücken und von Grundstücken mit Neubauten steuerlich erfasst würde. Vorteil dieser Verengung des Steuergegenstandes wäre, dass viele der oben skizzierten finanzpolitischen Konfliktfelder entschärft und allokativen Verzerrungen vermieden werden könnten. Nachteilig wäre, dass mit steuerlichen Mindereinnahmen zu rechnen ist. Die Steuerbelastung würde nur noch Nicht-Unternehmer und nicht zum Vorsteuerabzug berechnete Unternehmer treffen. Andere Unternehmen könnten den Vorsteuerabzug geltend machen. Hinzu kommt, dass die Ertragsheftigkeit der Grunderwerbsteuer bei den Ländern liegt, die der Umsatzsteuer aber bei Bund, Ländern und Gemeinden. Dies vergrößerte die Mindereinnahmen der Länder. Eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer erhöhte somit den Konsolidierungsdruck auf die Länder, die sie deshalb kaum akzeptieren werden.

Aus wissenschaftlicher Sicht wäre es sinnvoll, zum Reformkonzept von 1983 zurückzukehren: Niedrige Steuersätze bei weitgehendem Verzicht auf Steuerbefreiungen. Welcher Steuersatz unter allokativen und distributiven Aspekten akzeptabel ist, lässt sich nicht exakt bestimmen. Steuersätze von 2 bis 3% gelten als vertretbar, wie die Steuerreformkommission 1971 befand. Die Steuersätze übersteigen mittlerweile aber in vielen Ländern mit 5% und bundesdurchschnittlich mit 4,3% diesen Rahmen deutlich. Es ist angesichts des bestehenden Konsolidierungsdrucks in vielen Länderhaushalten zu befürchten, dass es eher zu weiteren Steuererhöhungen kommt. Eine Rückkehr zu niedrigen Steuersätzen wäre zwar mit Blick auf die allokativen und distributiven Wirkungen der Grunderwerbsteuer erforderlich, ist aber wegen der gegebenen finanzwirtschaftlichen und föderalen Rahmenbedingungen nicht zu erwarten.

Die gestiegenen Steuersätze treffen nicht zuletzt Eigentümer und Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum sowie die Wohnungswirtschaft. Es werden deshalb Rufe laut, abgeschaffte Steuervergünstigungen – zum Beispiel die Steuerbefreiung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum oder von Maßnahmen der Städte-

Probleme der Grunderwerbsteuer

bauförderung – wieder einzuführen. Hinzu kommt die Forderung, Fusionen von Wohnungsunternehmen von der Grunderwerbsteuer zu befreien, um notwendige Anpassungen der Wohnungsunternehmen – etwa an den demographischen Wandel – zu erleichtern. Mit Blick auf das verfolgte Ziel könnten solche Steuerbefreiungen durchaus erfolgreich sein. Allerdings muss befürchtet werden, dass es zu einem zirkulären Prozess kommt: Steuerbefreiungen folgen Steuererhöhungen, die weitere Steuererhöhungen nach sich ziehen, um die Einnahmeausfälle zu kompensieren.

Die Politik steht damit letztendlich vor der Wahl, entweder die Steuersätze wieder zu senken oder mit Hilfe von Steuerbefreiungen drohende Fehlentwicklungen punktuell zu verhindern oder zumindest abzumildern. Steuerbefreiungen könnten durchaus dazu beitragen, dass die negativen Wirkungen höherer Steuersätze in einzelnen Bereichen vermieden werden. Der Preis hierfür wäre eine Verschärfung der Probleme für die verbliebenen Steuerzahler, auf die zweifelsohne höhere Steuerlasten zukämen. Zudem würden die Erhebungskosten der Steuerverwaltung ebenso steigen wie die Befolgungskosten der Steuerpflichtigen.

RWI-Projektbericht

Literaturverzeichnis

Andreae, C.-A. (1980), Grundsteuern, in: F. Neumark (Hrsg.), S. 575-606.

Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.) (2006), Richtlinien zur Förderung städtebaulicher Erneuerungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR 2007). Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 08. Dezember 2006 Az.: IIC5-4607-003/04.

Bischoff, M. (2007), Plenarprotokoll, 47. Sitzung vom 25. April 2007, hrsg. vom Landtag Brandenburg: 3428f.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2008), Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 19/1284 vom 14. Oktober 2008. Hamburg.

Bundesfinanzhof (2010), Verfassungsmäßigkeit des § 11 Abs. 1 GrEStG trotz Abschaffung der Eigenheimzulage. Beschluss vom 22.6.2010 –II R4/09.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2011), Handel mit Wohnungsportfolios weiter auf niedrigem Niveau. BBSR-Berichte Kompakt 3/2011. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010), Wohnungsmärkte im Wandel. Zentrale Ergebnisse der Wohnungsmarktperspektive 2025. BBSR-Berichte KOMPAKT 1/2010. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2010a), Synopse Immobilienpreisbeobachtung in Deutschland 2010. Anforderungen – Datengrundlagen – Verfahren – Produkte. BBSR-Online-Publikation 01/2010. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009), Trends der Wohneigentumsbildung – Haushalte, Objekte, Finanzierung. BBSR-Berichte KOMPAKT 6/2009. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2008), Kostengünstiger qualitätsbewusster Neubau von Ein- und Zweifamilienhäusern in prosperierenden Regionen. Werkstatt: Praxis Heft 55. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2006), Internationaler Vergleich von Kosten und Dienstleistungseffizienz bei der Transaktion von Wohneigentum – Optionen für Deutschland. Forschungen Heft 120. Bonn.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2010), Übersicht über die Steuerrechtsänderungen seit 1964. Berlin.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2004), Auswirkungen einer Steuerautonomie auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung. Kommissionsdrucksache 0050.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1971), Gutachten der Steuerreformkommission 1971. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 17. Bonn: Stollfuß.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2010), Mehrfachverkäufe von Mietwohnungsbeständen. Forschungen Heft 146. Berlin.

Probleme der Grunderwerbsteuer

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007), 5 Jahre Stadtumbau Ost – eine Zwischenbilanz. Bundestransferstelle Stadtumbau-Ost. Berlin.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006), Internationaler Vergleich von Kosten und Dienstleistungseffizienz bei der Transaktion von Wohneigentum – Optionen für Deutschland. Forschungen Heft 120. Bonn.

BMVBW – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.) (2004), Wohnungsgenossenschaften. Potenziale und Perspektiven. Bericht der Expertenkommission Wohnungsgenossenschaften. Empfehlungen. Berlin.

CDU, CSU, FDP (Hrsg.) (2009), Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. Berlin.

Bundesfinanzhof (Hrsg.) (2010), Verfassungsmäßigkeit des § 11 Abs. 1 GrEStG trotz Abschaffung der Eigenheimzulage. Beschluss vom 22. 6. 2010 – II R 4/09. München.

Bundesrat (Hrsg.) (2011), Verordnung des Bundesministeriums der Finanzen. Zweite Verordnung zur Durchführung des Finanzausgleichsgesetzes im Ausgleichsjahr 2010. Drucksache 551/11. Berlin.

Bundesrat (Hrsg.) (2011a), Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grunderwerbsteuergesetzes – Grundsteuerbefreiung bei Zusammenschlüssen kommunaler Gebietskörperschaften. Gesetzesantrag des Freistaates Sachsen. Drucksache 737/11.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1981), Gesetzentwurf des Bundesrates. Entwurf eines Grunderwerbsteuergesetzes (GrEStG 1980). Drucksache 9/251.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (1979), Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes über steuerliche Vergünstigungen bei der Herstellung oder Anschaffung bestimmter Wohngebäude auf das geltende Grunderwerbsteuerrecht und über die Überlegungen, die zur Reform des Rechts der Grunderwerbsteuer angestellt worden sind. –Grunderwerbsteuerbericht–. Drucksache 8/2555 vom 08.02.79.

DST –Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2002), Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Positionspapier. Köln.

ECB – European Central Bank (eds.) (2003), Structural Factors in the EU Housing Markets. Frankfurt/M.

EMF – European Mortgage Federation (eds.) (2010), Study in the Cost of Housing in Europe 2010. Brüssel.

Europäische Kommission Generaldirektion Wettbewerb (2005), Staatliche Beihilfen Nr. C40/2004 (ex N 42/2004) – „Grunderwerbsteuerbefreiung bei Fusionen von Wohnungsunternehmen und Wohnungsgenossenschaften in den neuen Ländern“. Aufforderung zur Stellungnahme gemäß Artikel 88 Absatz 2 EG-Vertrag. (2005/C 53/05).

Finanzgericht Münster (Hrsg.) (2008), Aktenzeichen 8 K 4414/05 GrE. Urteil vom 19.06. 2008. Münster.

Fischer. P. u.a. (2002), Boruttau Grunderwerbsteuergesetz. 15. völlig neubearb. Auflage des

RWI-Projektbericht

von P. Boruttau begründeten Kommentars. München: Verlag C.H.Beck.

Frick, J.R. und M. M. Grabka, Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. *Wochenbericht des DIW* Nr.4/2009: 54-67.

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. (Hrsg.) (2011), Wohnungswirtschaftliche Daten und Trends 2011/2012. Zahlen und Analysen aus der Jahresstatistik des GdW. Berlin 2011.

Gefaeiler, W. (1983), Zur Reform der Grunderwerbsteuer. *Zeitschrift für Kommunal финанzen* (33)2: 22-24.

Gellrich, K. M. u. J. Philippen (2011), Verkehrssteuern: Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer. Wiesbaden: Gabler.

Girouard, N. et. al. (2006), Recent House Price Developments: The Role of Fundamentals. Economics Department Working Papers No. 475. OECD: Paris.

Hansmeyer, K.-H. und G. Schmölders (1980), Allgemeine Steuerlehre. 5. Neu bearbeitete Auflage. Berlin: Duncker & Humblot.

IVD – Immobilienverband Deutschland IVD Verband der Immobilienberater, Makler, Verwalter und Sachverständigen Region West e.V. (Hrsg.) (2011), Der IVD fordert: Keine Erhöhung der Grunderwerbsteuer. Landtag Nordrhein-Westfalen 15. Wahlperiode. Stellungnahme 15/718. Düsseldorf.

IVD – Immobilienverband, Center for Real Estate Studies (Hrsg.) (2011), Der Markt für Zinshäuser Deutschland 2011. Entwicklung der Transaktionsdaten und erforderlichen Daten der Wertermittlung.

Jörissen, J. und R. Coenen (2004), Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. TAB Hintergrundpapier Nr. 10. Berlin.

Kaiser, A. (2007), Grunderwerbsteuerplanung bei Umstrukturierung und Unternehmenserwerb. Herne: Verlag Neue Wirtschafts-Briefe.

Kleber, B., Sturm, R. und Th. Tümmeler (2010), Ergebnisse zu Unternehmensgruppen aus dem Unternehmensregister. *Wirtschaft und Statistik* 6/2010: 527-536.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 15/1684. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011a), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE Drucksache 15/1924 (Neudruck). Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010), Finanzplanung 2010 bis 2014 mit Finanzbericht 2011 des Landes Nordrhein-Westfalen. Drucksache 15/1001. Düsseldorf.

Landtag Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2011), Gesetzentwurf der Landesregierung. Landesgesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer. Drucksache 16/591. Mainz.

Landtag von Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2010), Grunderwerbssteuerbefreiung nach dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz. Antwort der Landesregierung auf eine Kleine Anfrage zur

Probleme der Grunderwerbsteuer

schriftlichen Beantwortung. Magdeburg.

Lang, J. (1993), Entwurf eines Steuergesetzbuchs. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 49. Bonn: Bundesministerium der Finanzen.

Maurer, P. (2011), RDM: Besteuert den Share-Deal. ImmobilienZeitung, Ausgabe 46 vom 17.11.2011, S. 5.

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW (Hrsg.) (2008), Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008) (Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.10.2008 - V.5 - 40.01 -). Düsseldorf.

Neumark, F. (Hrsg.) unter Mitwirkung von N. Andel und H. Haller (1980), Handbuch der Finanzwissenschaft Band II. 3. gänzlich überarbeitete Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Noll, H.-H. und S. Weick (2009), Wohnen in Deutschland: Teuer, komfortabel und meist zur Miete. Analysen zur Wohnsituation und Wohnqualität im europäischen Vergleich. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren, Ausgabe 41, 2009: 1-7.

OECD – Organisation for Economic Co-Operation and Development (eds.) (2011) Revenue Statistics 1965-2010. Paris.

Pahlke, J. (1980), Verkehrssteuern. In: W. Albers u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft. Zugleich Neuauflage des Handwörterbuchs der Sozialwissenschaften. Achter Band. Stuttgart u.a.: Gustav Fischer, J.C.B. Mohr und Vandenhoeck & Ruprecht.

Postbank, IfD Allensbach (Hrsg.) (2010), Eigenheim ist Favorit bei privater Altersvorsorge. Pressemitteilung vom 14.10.2010.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2011), Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa? Endbericht Im Auftrag von DIE JUNGEN UNTERNEHMER – BJU. Essen.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.) (2011a), Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer. Endbericht. Forschungsprojekt im Auftrag der Industrie- und Handelskammer (IHK) Region Stuttgart. Essen.

Rückle, D. (2005), Berufliche Mobilität und Förderung von Wohneigentum. Zu Widersprüchen zwischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik und Steuerpolitik. In: Th. Siegel (Hrsg.), Steuertheorie, Steuerpolitik und Steuerpraxis. Festschrift für Peter Bareis zum 65. Geburtstag. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 417-424.

Rürup, B. et al. (1976), Die wichtigsten Steuern. *WISU – Das Wirtschaftsstudium* 5: Studienblatt 8.

Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (Hrsg.) (2007), Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Michael Friedrich, Linksfraktion. PDS Drs.-Nr. 4/8218. Thema Grunderwerbsteuerbefreiung für Wohnungsunternehmen. Schreiben vom 3. April 2007. Dresden.

SPD Landesverband Berlin und CDU Landesverband Berlin (Hrsg.) (2011), Berliner Perspektiven für starke Wirtschaft, gute Arbeit und sozialen Zusammenhalt. Koalitionsvereinbarung

RWI-Projektbericht

zwischen Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) Landesverband Berlin und Christlich Demokratische Union Deutschlands (CDU) Landesverband Berlin für die Legislaturperiode 2011-2016. Berlin 2011.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (1976), Zeit zum Investieren. Jahresgutachten 1976/77. Wiesbaden.

Schmölders, G. und K.-H. Hansmeyer (1980), Allgemeine Steuerlehre. 5. Neubearb. Aufl. Berlin: Duncker & Humblot.

Schratzestaller, M. (2011), Vermögensbesteuerung – Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011), Finanzen und Steuern. Steuerhaushalt. Fachserie 14 Reihe 4. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2011a), Strukturhebung im Dienstleistungsbereich Grundstücks- und Wohnungswesen 2009. Fachserie 9 Reihe 4.3. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2008), Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006), Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Thöne, M. (2005), Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung. Köln.

Thüringer Landtag (Hrsg.) (2010), Kleine Anfrage der Abgeordneten Sedlacik und Kuschel (DIE LINKE) und Antwort des Thüringer Finanzministeriums. Drucksache 5/894 vom 27.04.2010. Erfurt.

Thüringer Landtag (Hrsg.) (2007), Grunderwerbsteuerbefreiung für Wohnungsunternehmen. Kleine Anfrage der Abgeordneten Kuschel (Die Linkspartei.PDS) und Antwort des Thüringer Finanzministeriums. Drucksache 4/2948 vom 20.04.2007. Erfurt.

VdW Rheinland Westfalen – Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft Rheinland Westfalen e.V. (Hrsg.) (2011), Stellungnahme im Rahmen der Öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschuss zum Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer. Stellungnahme 15/698. Landtag NRW. Drucksache 15/1924.

Voigtländer, M. (2009), Der Immobilienmarkt in Deutschland. Struktur und Funktionsweise. Berlin: Verband deutscher Pfandbriefbanken e.V.

Wiederhold, Lars (2011), So spart man sich die Grunderwerbsteuer. ImmobilienZeitung Nr. 39-40/29.09.2011, S. 59.

ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (Hrsg.) (2010), Determinanten für die langfristige Wertentwicklung von Immobilien. Gutachten im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Baden-Württembergischer Bausparkassen. Mannheim.

Probleme der Grunderwerbsteuer

Tabelle A1

Grunderwerbsteuer im internationalen Vergleich

Land	Steuersatz	Bemessungsgrundlage
Österreich	3,5% (2% bei nahem Verwandtschaftsverhältnis)	Verkaufspreis, falls nicht bestimmbar, dann dreifacher Einheitswert (unter Marktwert)
Belgien	12,5% (Brüssel, Wallonie); 10% (Flamen)	Verkaufspreis oder Marktwert (der höhere der beiden Werte)
Bulgarien*	2%	Verkaufspreis oder durch Steuerbehörde festgesetzter sog. „Steuerwert“ (der höhere der beiden Werte)
Zypern*	0,3% bis 0,8%	Marktwert
Tschechien	3%	Verkaufspreis oder durch Sachverständigengutachten festgesetzter Wert (der höhere der beiden Werte)
Dänemark	Keine Grunderwerbsteuer, nur Registrierungsabgabe („stempelafgift“)	-
Estland*	0,16%, wenn Verkaufspreis über EEK 10 Mio. (ca. 640.000 €) liegt, max. aber EEK 40.000 (ca. 2.500 €)	Verkaufspreis
Finnland	4%	Verkaufspreis
Frankreich	5,09	Verkaufspreis
Deutschland	3,5%; 4,5% in Berlin, Hamburg und Sachsen-Anhalt; 5% in Brandenburg	Verkaufspreis, falls nicht bestimmbar, dann Mietertragswert
Griechenland	1%	Marktwert
Ungarn	10% generell für Wohneigentum 2% für Bemessungsgrundlage unter HUF 4 Mio. (ca. 15.500 €), darüber 6%	Marktwert (generell Verkaufspreis)
Irland	7% - 9%	Verkaufspreis
Italien	7,8% für Gebäude; 3% für Erstwohnungen; 15% für landwirtschaftliche Grundstücke; 8% für sonstige	Verkaufspreis
Lettland*	2%, maximal LVL 30 000 (ca. 44 000 Euro)	Marktwert
Litauen*	Keine Grunderwerbsteuer	-
Luxemburg	6%; 1,2% bei Grundstücksverkäufen im Insolvenzfall, bei landwirtschaftlichen Grundstücken und Sozialwohnungen	Verkaufspreis
Malta*	5%	Verkaufspreis oder Marktwert (der höhere der beiden Werte)
Niederlande	6%	Verkaufspreis oder Marktwert (der höhere der beiden Werte)
Polen	2%	Marktwert

RWI-Projektbericht

noch Tabelle A1

Land	Steuersatz	Bemessungsgrundlage
Portugal	Für gewerbliche Käufe: 6,5% für Stadtgebiete, 5% für ländliche Gebiete, 8%, wenn Erwerber in einem Steuerparadies ansässig ist für Käufe von Wohneigentum: progressiver Satz bis zu 6%	Verkaufspreis oder sog. Steuerregistrierungswert (der höhere der beiden Werte)
Rumänien*	Keine Grunderwerbsteuer	-
Slowakei*	Keine Grunderwerbsteuer	-
Slowenien	2%	Verkaufspreis oder Marktwert (der höhere der beiden Werte)
Spanien	6% (7% in einigen autonomen Regionen)	Marktwert
Schweden	1,5% für natürliche Personen; 3% für juristische Personen; mind. 50 SEK	Anschaffungswert oder Marktwert (der höhere der beiden Werte)
Großbritannien	0% (bis £125.000, ca. 170.000 €) bis 4% (über £ 500.000, ca. 670.000 €); Ermäßigung für strukturschwache Regionen	Verkaufspreis
Norwegen	2,5%; mind. 250 NOK	Verkaufspreis
Schweiz	1% bis 3%; abhängig vom jeweiligen Kanton	Verkaufspreis
USA	Keine Grunderwerbsteuer auf Bundesebene; im Staat New York 2\$ je 500\$ des Kaufpreises; ab 1 Mio. \$ 1% des Kaufpreises	Verkaufspreis
Kanada	Grunderwerbsteuer abhängig vom jeweiligen Bundesstaat; bis zu 2,25 % (Neubraunschweig)	Verkaufspreis

* Angaben aus Schratzenstaller et al. (2008) übernommen, Quelle: Mennel-Förster (o. J.).