

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



Wolfgang Scherf



Carolin Dresselhaus

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

BEDEUTUNG DER GRUNDERWERBSTEUER

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

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

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

RECHTFERTIGUNG UND WIRKUNGEN

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

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

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

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

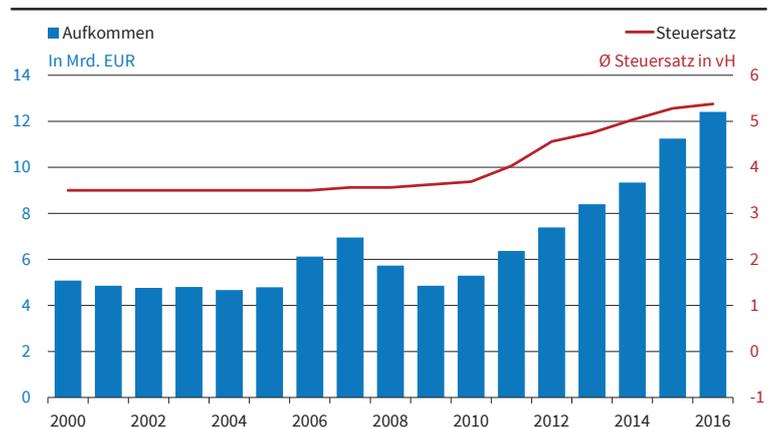
Fundamentale Steuerprinzipien greifen nicht

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

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

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

Abb. 1
Steuersatz und Aufkommen der Grunderwerbsteuer



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

© ifo Institut

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

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

Verzerrung ökonomischer Entscheidungen

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

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

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

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

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

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

REFORM DER GRUNDERWERBSTEUER

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

Integration in die Umsatzsteuer

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

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

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

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

würde dieser Steuervorteil quantitativ an Bedeutung verlieren.

Umgestaltung der Grunderwerbsteuer

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

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

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

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

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

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

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

FAZIT

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

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

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

LITERATUR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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