

Rundschreiben 3/2017

Aktueller Zeitschriftenbeitrag: „Reformbedürftige Grunderwerbsteuer“

Das Rundschreiben auf einer Seite

Anlass:

Das Institut hat in der Schrift 5 „Grunderwerbsteuer begrenzen – Hürden für bezahlbares Wohneigentum senken“ die Mängel der Grunderwerbsteuer dargestellt und Vorschläge für spürbare Entlastungen unterbreitet. Diese Studie hat auch in fachwissenschaftlichen Kreisen für Aufmerksamkeit gesorgt. Vor kurzem hat das *ifo Institut* das DSI gebeten, den aktuellen Reformbedarf bei der Grunderwerbsteuer darzulegen. Der Beitrag ist in der November-Ausgabe der Zeitschrift *ifo Schnelldienst* erschienen.

DSi-Diagnose:

- Der Reformbedarf bei der Grunderwerbsteuer ist erheblich.
- Sie hemmt zunehmend die Wohneigentumsbildung, erschwert die Altersvorsorge, führt zu preistreibenden Mehrfachbelastungen und ist auch aus verteilungspolitischer Sicht problematisch.
- Der starke Anstieg der Steuersätze in den letzten Jahren hat diese gravierenden Mängel noch verschärft. Eine Reform der Grunderwerbsteuer, die den Erwerb von Wohneigentum erschwinglicher macht, ist daher überfällig.

DSi-Empfehlungen:

- Die Bundesländer sind derzeit nicht bereit, die überhöhten Grunderwerbsteuersätze abzusenken. Daher ist kurzfristig vor allem eine Freistellungsregelung für die Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum anzustreben. Um eine spürbare Entlastung zu erreichen, sollte der Erwerb eines typischen Eigenheims von der Besteuerung freigestellt werden.
- Mittelfristig sollten die Bundesländer jedoch auch die Steuersätze deutlich reduzieren. Hierfür ist es erforderlich, den derzeit im Länderfinanzausgleich bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen zu beseitigen.
- Insgesamt sollte sich die Politik bei der Reform der Grunderwerbsteuer darauf konzentrieren, die Bürger bei der Eigentumsbildung zu entlasten. Von einer Modifizierung der sogenannten Share-Deal-Regelung ist hingegen abzuraten, da Mehrbelastungen auch für kleinere und mittlere Unternehmen drohen.

KOMMENTAR

Die 2%-Illusion
Joachim Weeber

DATEN UND PROGNOSEN

Arbeitsmarkt in Deutschland:
Ist eine Reform der Agenda
2010 notwendig?

*Florian Dorn, Stefanie Gäbler,
Björn Kauder, Manuela Krause,
Luisa Lorenz, Niklas Potrafke und
Alexander van Roessel*

Digitalisierung in deutschen
Unternehmen: Eine Bestands-
aufnahme

*Alexandra Heimisch,
Valentin Lindlacher und
Julia Schrickler*

IM BLICKPUNKT

ifo Konjunkturumfragen
Oktober 2017
Klaus Wohlrabe

ZUR DISKUSSION GESTELLT

Stagnierende Wohneigen- tumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?

*Jens Boysen-Hogrefe, Wolfgang Scherf und Carolin Dresselhaus,
Thomas Schäfer, Kunka Petkova und Alfons Weichenrieder,
Reiner Holznagel und Jens Lemmer, Manuela Krause und
Niklas Potrafke*



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

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

BELASTUNGSANSTIEG SEIT 2006

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

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

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

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

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

Tab. 1

Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern

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

^a Steuersatz: Ungewichteter Durchschnitt.

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

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

GESCHEITERTE REFORM DES JAHRES 1983

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

Tab. 2

Belastungsanstieg beim Erwerb von Wohneigentum seit 2010

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

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

Quelle: Berechnungen der Autoren.

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

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

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

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

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



Reiner Holznagel



Jens Lemmer

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

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

Preistreibende Mehrfachbelastungen

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

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

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

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

Problematische Verteilungseffekte der Grunderwerbsteuer

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

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

Tab. 3
Belastungsanstieg bei mehrmaliger Grundstücksübertragung

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

Annahme: Die Marktbedingungen erlauben es dem Verkäufer, die Steuerlast in voller Höhe auf den Käufer zu überwälzen.
^a Prozentuale Steuerbelastung in Bezug zum ursprünglichen Nettopreis von 300 000 Euro.

Quelle: Berechnungen der Autoren.

Tab. 4

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

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

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

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

FAZIT: NEUER REFORMANLAUF MIT SPÜRBAREN ENTLASTUNGEN NÖTIG

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

Share Deals: Vorsicht vor unerwünschten Nebenwirkungen

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

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

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

Europa und weltweit der Steuerwettbewerb wieder an Schärfe zunimmt.

Vorrang für Entlastungen!

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

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

Weiterer Reformbedarf: Der Staat als Wohnkostentreiber

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

LITERATUR

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

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