

Grunderwerbsteuer begrenzen

Hürden für bezahlbares Wohneigentum senken

Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler | Schrift 5

DSi

Grunderwerbsteuer begrenzen

Hürden für bezahlbares Wohneigentum senken

Grunderwerbsteuer begrenzen

Hürden für bezahlbares Wohneigentum senken

Deutsches Steuerzahlerinstitut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Berlin

Mai 2017

Bearbeitung:
J. Lemmer

Herausgeber:
Deutsches Steuerzahlerinstitut
des Bundes der Steuerzahler e. V.
Reinhardtstraße 52
10117 Berlin
Telefon 030 / 25 93 96-32
www.steuerzahlerinstitut.de

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei

ISSN 2197-6031

Geleitwort

Wohnen soll in Deutschland bezahlbar bleiben, so lauten regelmäßige Versprechen der Parteien. Doch tatsächlich ist es der Staat, der durch hohe Steuern und Abgaben das Wohnen zunehmend verteuert. Zu nennen sind hier die Grundsteuer, die Abgabenbelastung auf Strom und Heizenergie sowie zahlreiche kommunale Gebühren und Abgaben. Besonders dramatisch ist jedoch der Belastungsanstieg bei der Grunderwerbsteuer. Lag der Steuersatz im Jahr 1983 noch bundesweit bei 2 Prozent, beträgt er heute in fünf Bundesländern 6,5 Prozent und hat sich damit mehr als verdreifacht. Deswegen stellt das Institut im Rahmen seiner neuen Studie die Grunderwerbsteuer auf den Prüfstand. Der Befund ist eindeutig. Die Grunderwerbsteuer ist eine Steuer mit gravierenden Mängeln und Nachteilen. Sie ist nicht mit dem Leistungsfähigkeits- und auch nicht mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar. Sie belastet Geringverdiener in Relation zu ihrem Einkommen überproportional. Und sie bietet im Rahmen des Länderfinanzausgleiches Fehlanreize zu Steuererhöhungen.

Eine spürbare Reduzierung der übermäßigen Belastung ist daher dringend geboten, um gerade den Beziehern von kleinen und mittleren Einkommen den Zugang zu Wohneigentum zu erleichtern. Realpolitisch ist eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer sicherlich nicht realistisch. Aus diesem Grund plädieren wir dafür, zumindest den Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bis zu einer Wohnfläche von 200 m² steuerfrei zu stellen und den Fehlanreiz im Länderfinanzausgleich zu beseitigen. Perspektivisch ist generell eine deutliche Reduzierung der Steuersätze anzustreben.

Reiner Holznagel

Präsident des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V.

Inhalt

1	Einleitung	1
2	Historische Entwicklung und Skizze des geltenden Rechts	6
3	Grunderwerbsteuer: Eine Steuer ohne tragfähige Rechtfertigung	13
3.1	Steuergerechtigkeit als elementares Besteuerungsprinzip	13
3.2	Grunderwerbsteuer nicht mit Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar	14
3.3	Grunderwerbsteuer auch durch das Äquivalenzprinzip nicht zu rechtfertigen	16
3.4	Keine überzeugenden Lenkungsziele erkennbar ..	18
3.5	Exkurs: Integration der Grunderwerbsteuer in die Umsatzsteuer nicht sachgerecht	19
3.6	Zwischenfazit: Keine überzeugende Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer möglich	20
4	Weitere Mängel und Nachteile der Grunderwerbsteuer	22
4.1	Grunderwerbsteuer hemmt zunehmend die Wohneigentumsbildung	22
4.2	Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer führt zu Mehrfachbelastungen	23
4.3	Wirkungen der Grunderwerbsteuer sind verteilungspolitisch bedenklich.....	26
4.4	Grunderwerbsteuer verzerrt wirtschaftliche Entscheidungen.....	28
4.5	Grunderwerbsteuer beeinträchtigt die private Altersvorsorge	30
4.6	Aufkommensschwankungen setzen fiskalische Fehlanreize	32

5 Fehlanreiz zu Steuererhöhungen – verfehlte Regelung im Länderfinanzausgleich beseitigen	34
5.1 Steuerwettbewerb wirkt grundsätzlich disziplinierend auf die Politik	34
5.2 Grunderwerbsteuer für eine Stärkung des Steuerwettbewerbs wenig geeignet	36
5.3 Problematische Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich	38
5.4 Handlungsoptionen für eine sachgerechte Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen	50
6 Hohe Grunderwerbsteuerbelastung im internationalen Vergleich	53
7 Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung geboten	58
8 Fazit und Empfehlungen	60
Anhang	62
Literaturverzeichnis	63

Verzeichnis der Tabellen und Abbildungen

Tabelle 1:	Merkmale der Grunderwerbsteuer auf einen Blick	7
Tabelle 2:	Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern	9
Tabelle 3:	Entwicklung der Grunderwerbsteuereinnahmen seit 2006 (in Mrd. Euro)	10
Tabelle 4:	Zunehmende fiskalische Bedeutung der Grunderwerbsteuer	10
Tabelle 5:	Belastungsanstieg beim Erwerb von Wohneigentum seit dem Jahr 2010	23
Tabelle 6:	Kumulative Belastungseffekte bei mehrmaliger Grundstücksübertragung	24
Tabelle 7:	Steuerbelastung bei Wohneigentumserwerb im Bauträgermodell.....	26
Tabelle 8:	Anteile der Haushaltstypen an allen Wohneigentumsbildnern und an der Gesamtbevölkerung in Prozent (2008-2011)	27
Tabelle 9:	Fiktive Grunderwerbsteuerkraft im Länderfinanzausgleich im Jahr 2015	40
Tabelle 10:	Begründung von Grunderwerbsteuererhöhungen durch den Landesgesetzgeber	43
Tabelle 11:	Finanzielle Auswirkungen des Normierungsverfahrens im Detail (2015) ..	46
Tabelle 12:	Effektive Mehreinnahmen nach einer Grunderwerbsteuererhöhung (2015)	48
Tabelle 13:	Selbstbehalt bei zusätzlichen Grunderwerbsteuereinnahmen (2015)	49
Tabelle 14:	Grunderwerbsteuerbelastung beim Erwerb von Wohneigentum in Europa	55
Tabelle 15:	Anpassung der grunderwerbsteuerlichen Freibeträge an die Preisentwicklung.....	59

Tabelle A1:	Aufkommensschwankungen bei Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer	62
Abbildung 1:	Der Grunderwerbsteuer fehlt ein tragfähiger Rechtfertigungsgrund	21
Abbildung 2:	Ausgewählte Wohneigentumsquoten in Europa	32
Abbildung 3:	Berechnung der normierten Grunderwerbsteuereinnahmen gem. § 7 FAG	39
Abbildung 4:	Finanzielle Auswirkungen des Normierungsverfahrens im Überblick (2015)	46
Abbildung 5:	Auswirkungen einer modifizierten Normierung der Grunderwerbsteuereinnahmen	52
Exkurs:	Aktuelle Vorschläge der Parteien zur Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung	11

1 Einleitung

Die Grunderwerbsteuerbelastung ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Der Ausgangspunkt für diese problematische Entwicklung liegt im Jahr 2006: Mit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform I, die mitunter als „Sternstunde des Föderalismus“ bezeichnet wurde, erfolgte eine einschneidende Zäsur bei der Besteuerung von Grundstücks- und Immobiliengeschäften. Denn seit dem 1. September 2006 können die Bundesländer die Höhe des Grunderwerbsteuersatzes, der damals noch bundesweit bei 3,5 Prozent lag, eigenständig festlegen. Die an sich wünschenswerte Stärkung der Länderautonomie war jedoch mit einer verfehlten Regelung im Länderfinanzausgleich verknüpft, wodurch ein Fehlanreiz zu Steuererhöhungen installiert wurde. Da Mehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer beinahe vollständig im Landeshaushalt verbleiben, setzte die Freigabe des Steuersatzes eine Belastungsspirale in Gang, die den Erwerb von Wohneigentum erheblich verteuert hat. 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 Prozent noch Bestand.

Die große Zahl der Steuersatzanhebungen hat wesentlich dazu beigetragen, dass sich das Grunderwerbsteueraufkommen von 6,1 Mrd. Euro (2006) auf 12,4 Mrd. Euro (2016) mehr als verdoppelt hat. Doch das tatsächliche Ausmaß der Belastungsverschärfungen wird erst bei einem Blick auf die historische Entwicklung deutlich. So gab es früher im Grunderwerbsteuerrecht eine Reihe von Steuerbefreiungen für selbstgenutztes Wohneigentum, bevor die Reform des Jahres 1983 die Vergünstigungen abschaffte

und zum Ausgleich den Steuersatz von 7 auf 2 Prozent senkte. Mit Steuersätzen von 6 bzw. 6,5 Prozent ist in einigen Bundesländern das ursprüngliche Steuersatzniveau fast wieder erreicht, doch Steuerbefreiungen für selbstgenutztes Wohneigentum werden nicht mehr gewährt. Hinzu kommt, dass auch die zum Teil deutlich gestiegenen Immobilienpreise, die der Grunderwerbsteuer als Bemessungsgrundlage dienen, die Steuerbelastung zusätzlich erhöht haben. Beim Wohneigentumserwerb ist daher ein dreifacher Belastungsanstieg zu verzeichnen: durch höhere Steuersätze, weggefallene Steuerbefreiungen und steigende Immobilienpreise. Damit hat die Grunderwerbsteuerbelastung inzwischen in Deutschland ein Niveau erreicht, das auch im internationalen Vergleich sehr hoch ist.

Die auf Einnahmenmaximierung ausgerichtete Steuerpolitik der meisten Bundesländer verursacht jedoch erhebliche soziale und ökonomische Folgekosten. Das zeigt sich besonders deutlich bei der Wohneigentumsbildung und der privaten Alterssicherung. Zwar gilt der Erwerb von Wohneigentum als attraktive Form der privaten Altersvorsorge, zumal die anhaltende Niedrigzinsphase zinsgebundene Vorsorgeprodukte – wie z.B. Lebensversicherungen – massiv unter Druck gesetzt hat. Doch trotz der extrem niedrigen Zinssätze stagniert die Wohneigentumsquote in Deutschland weiterhin bei rund 45 Prozent auf niedrigem Niveau. Eine Ursache hierfür ist die Vielzahl der Grunderwerbsteuererhöhungen in den letzten Jahren. So hat der Belastungsanstieg bei der Grunderwerbsteuer die Nebenkosten, die beim Erwerb von Wohneigentum anfallen, stark erhöht. Da die Erwerbsnebenkosten nicht kreditfinanziert werden können, steigt durch eine höhere Grunderwerbsteuer der Kapitalbedarf und es verschlechtern sich die Kreditkonditionen, da das entsprechende Eigenkapital nicht zur Verbesserung der Bonität eingesetzt werden kann. Das trifft die Bezieher von kleinen und mittleren Einkommen besonders, da diese Einkommensgruppen häufig nicht über genügend

Ersparnisse verfügen, um neben dem Eigenkapital für die Baufinanzierung auch die Finanzmittel für die Grunderwerbsteuer und die übrigen Erwerbsnebenkosten aufbringen zu können. Inzwischen macht die Grunderwerbsteuer sogar häufig den mit Abstand größten Teil der Erwerbsnebenkosten aus. Sie hat sich damit zu einem nicht zu unterschätzenden Hemmnis für die Bildung von Wohneigentum entwickelt. Darunter leiden besonders Familien, die mit Abstand am häufigsten Wohneigentum erwerben möchten. Bei Schwellenhaushalten, für die ein Hauskauf ohnehin nur unter großen Anstrengungen finanzierbar ist, können höhere Grunderwerbsteuern den Erwerb von Wohneigentum sogar zum Scheitern verurteilen.

Zudem ist zu beachten, dass die Grunderwerbsteuer nicht nur angehende Wohneigentümer, sondern indirekt auch Mieter belastet. Denn bei Vermietung fließen die gesamten Investitionskosten, also auch die Grunderwerbsteuer, in die Mietzinskalkulation ein, sodass eine höhere Grunderwerbsteuer letztlich auf die Mieter überwälzt wird. Insofern sind die Grunderwerbsteuererhöhungen der letzten Jahre in doppelter Hinsicht verteilungspolitisch bedenklich: Zum einen ist mit einem zusätzlichen Anstieg der Mietkosten zu rechnen und zum anderen belasten höhere Grunderwerbsteuern die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen überproportional.

Der Anstieg der Grunderwerbsteuerbelastung ist kein isoliertes Einzelphänomen, sondern fügt sich in ein Gesamtbild, in dem der Staat durch eine Vielzahl von Steuern und Abgaben das Wohnen ohnehin verteuert. Zu nennen sind hier beispielsweise die Grundsteuer, die Abgabenbelastung auf Strom und Heizenergie sowie zahlreiche kommunale Gebühren und Abgaben. Auch in diesen Bereichen ist tendenziell ein steigendes Belastungsniveau zu verzeichnen, allem voran bei der Grundsteuer und bei der Abgabenbelastung auf Strom. Daher ist der Staat für einen Großteil des Wohnkostenanstiegs verantwortlich und konterkariert mit der

hohen Abgabenbelastung selbst das erklärte Ziel, bezahlbares Wohnen für alle Bevölkerungsschichten sicherzustellen.

Die Politik hat lange Zeit versucht, von diesem Befund abzulenken. So wurde beispielsweise die Einführung der Mietpreisbremse als wichtiger Schritt zur Begrenzung der (Netto-)Mietkosten dargestellt, während bei näherer Betrachtung das Instrument weitgehend wirkungslos geblieben ist und sich sogar negativ auf den Wohnungsmarkt bzw. die Bereitstellungen von zusätzlichem Wohnraum auswirken kann.¹ Auch die aktuelle Diskussion über das sogenannte Baukindergeld setzt nicht bei dem Hauptproblem der hohen staatlichen Abgabenlast an, sondern verspricht Abhilfe durch die Einführung einer weiteren Subvention, die mit zusätzlichem Bürokratieaufwand einhergeht. Um Mieter und Wohneigentümer wirksam zu entlasten, sind solche Versprechungen wenig geeignet. Stattdessen sollte die Politik der weiteren Verteuerung des Wohnens durch eine spürbare Reduzierung der staatlichen Steuer- und Abgabenbelastung Einhalt gebieten. Da einige Bundesländer die Grunderwerbsteuersätze in den letzten Jahren fast verdoppelt haben, besteht bei der Grunderwerbsteuer dringender Entlastungsbedarf.

Derzeit ist das politische Umfeld für Entlastungen durchaus günstig, da sich die Haushaltslage der Bundesländer sehr positiv darstellt. So sind die Zinsausgaben erheblich gesunken und die Steuereinnahmen seit 2010 Jahr für Jahr stark gestiegen. Das hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Bundesländer im Jahr 2016 einen Haushaltsüberschuss von 8,8 Mrd. Euro erzielt haben. Darüber hinaus ist auch die langfristige Finanzausstattung auf hohem Niveau gesichert, da durch die Einigung über die Bund-Länder-Finanzbeziehungen den Bundesländern ab 2020 zusätzliche Finanzmittel in Höhe von rund 9,7 Mrd. Euro pro Jahr zufließen. Eine Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung ist daher

1 Vgl. Arentz (2015).

auch aus fiskalischer Sicht möglich, ohne die Einhaltung der 2020 vollständig in Kraft tretenden Schuldenbremse zu gefährden.

Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Schrift den aufgelaufenen politischen Handlungsbedarf bei der Grunderwerbsteuer verdeutlichen. Neben der fehlenden Rechtfertigung sollen auch die weiteren Mängel und Nachteile der Grunderwerbsteuer herausgearbeitet und der bestehende Fehlanreiz im Länderfinanzausgleich dargestellt werden. Darüber hinaus werden der Politik verschiedene Reformoptionen an die Hand gegeben, die geeignet sind, die übermäßig hohe Grunderwerbsteuerbelastung spürbar zu reduzieren.

2 Historische Entwicklung und Skizze des geltenden Rechts

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer der Länder, die den Erwerb einer Immobilie oder eines unbebauten Grundstückes belastet.² Ausgenommen sind beispielsweise Erwerbe mit einem Wert von unter 2.500 Euro oder Grundstückserwerbe durch Ehegatten bzw. Lebenspartner. Steuerbefreit sind grundsätzlich auch unentgeltliche Übertragungen, die der Erbschaft- und Schenkungsteuer unterliegen.³ Die Höhe der Grunderwerbsteuer bemisst sich nach dem Wert der Gegenleistung⁴, was regelmäßig der Kaufpreis ist. Bei bebauten Grundstücken ist das folglich der Gesamtpreis für Grundstück und Immobilie. Für die Zahlung der Grunderwerbsteuer nimmt der Gesetzgeber zwar den Käufer und den Verkäufer gemeinsam in die Haftung⁵, in der Praxis hat jedoch im Regelfall der Käufer die Grunderwerbsteuer zu entrichten.⁶ Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer fließt den Ländern zu und lag im Jahr 2016 bei 12,4 Mrd. Euro.⁷ Das entspricht einem Anteil von 1,9 Prozent am Gesamtsteueraufkommen und einem Anteil von 4,5 Prozent an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder.⁸

2 Vgl. § 1 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG). Gemäß § 2 Abs. 2 GrEStG fällt auch bei der Einräumung von Erbbaurechten Grunderwerbsteuer an.

3 Siehe § 3 Grunderwerbsteuergesetz.

4 Siehe § 8 Abs. 1 Grunderwerbsteuergesetz.

5 So sieht § 13 Grunderwerbsteuergesetz vor, dass „die an einem Erwerbsvorgang als Vertragsteile beteiligten Personen“ regelmäßig die Steuerschuldner sind.

6 Für den Erwerber ist dies auch von erheblicher praktischer Relevanz. Denn erst nach Zahlung der Grunderwerbsteuer stellt das zuständige Finanzamt eine Unbedenklichkeitsbescheinigung aus, die für die Grundbucheintragung benötigt wird.

7 Die Länder leiten im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs Teile des Aufkommens an die Kommunen weiter.

8 Es wird auf die Steuereinnahmen der Länder vor Bundesergänzungszuweisungen abgestellt.

Tabelle 1: Merkmale der Grunderwerbsteuer auf einen Blick

Steuergegenstand	Grundstücksübertragungen
Bemessungsgrundlage	Kaufpreis (im Regelfall)
Steuersatz	Länderspezifisch: zwischen 3,5 und 6,5 %
Steuerschuldner	Käufer (in der Praxis)
Steuerbefreiungen (Auswahl)	Erwerbe durch Ehegatten oder Erwerbe unter 2.500 Euro
Gesetzgebungskompetenz	Bund (Bemessungsgrundlage), Länder (Steuersatz)
Ertragshoheit	Länder
Aufkommen	12,4 Mrd. Euro (2016)
Aufkommensentwicklung	Stark steigend (2006-2016: + 103 %)
Anteil am Gesamtsteueraufkommen	1,9 %

Quelle: Eigene Darstellung.

Ihren Ursprung hat die Grunderwerbsteuer im Mittelalter, als Grundherren Besitzwechselabgaben vom neuen Grundbesitzer forderten.⁹ In Deutschland wurde die Grunderwerbsteuer ab dem Jahr 1909 zunächst als Stempelabgabe und ab 1919 als reichseinheitliche Steuer erhoben. Im Jahr 1949 erhielten die Länder das ausschließliche Gesetzgebungsrecht; ab 1969 wurde dies zugunsten der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes geändert.¹⁰

Das Grunderwerbsteuerrecht hat sich zunächst in den Ländern unterschiedlich entwickelt und war von zahlreichen Steuerbefreiungen geprägt. Eine gewisse Vereinheitlichung des zersplitterten Rechts erfolgte im Jahr 1979, als der Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum durch bundeseinheitliche Freibeträge begünstigt

9 Unter der Bezeichnung „Litkaufgeld“ oder „Kaufschoss“ wurden solche Abgaben bereits seit dem 14. Jahrhundert in deutschen Städten erhoben.

10 Vgl. *BMF* (2016), S. 79.

tigt wurde.¹¹ Im Jahr 1983 ist das Grunderwerbsteuerrecht dann durchgreifend reformiert und bundeseinheitlich geregelt worden. Im Zuge der Reform wurden die bestehenden Ausnahmetatbestände weitgehend abgeschafft, darunter auch die Freibeträge für selbstgenutztes Wohneigentum. Diese Verbreiterung der Bemessungsgrundlage ging mit einer Senkung des Steuersatzes von 7 auf 2 Prozent einher.

Im Jahr 1997 wurde der Steuersatz zum Ausgleich der Einnahmeausfälle infolge der Aussetzung der Vermögensteuer auf 3,5 Prozent angehoben. Auf diesem Niveau blieb er, bis die Grunderwerbsteuer als Ergebnis der Föderalismusreform I wieder teilweise regionalisiert wurde. So dürfen die Länder seit dem 1. September 2006 den Steuersatz eigenständig bestimmen, während die Bemessungsgrundlage weiterhin bundeseinheitlich geregelt ist. Seit dieser Zäsur haben bis auf Bayern und Sachsen alle Länder den Steuersatz angehoben, was unter anderem durch die problematische Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich bedingt ist.¹² Nach insgesamt 27 Steuersatzerhöhungen bewegen sich die Steuersätze derzeit in einer Bandbreite zwischen 3,5 Prozent und 6,5 Prozent (siehe *Tabelle 2*).¹³ Die Grunderwerbsteuerbelastung ist somit durch die im Jahr 1983 verbreiterte Bemessungsgrundlage und den Anstieg der Steuersätze seit dem Jahr 2006 erheblich gestiegen.

11 Für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen galt ein Freibetrag von 250.000 DM, für Zweifamilienhäuser ein Freibetrag von 300.000 DM. Begünstigt wurde der Erwerb, wenn das Objekt vom Erwerber, seinem Ehegatten oder einem seiner Verwandten in gerader Linie binnen fünf Jahren mindestens ein Jahr ununterbrochen bewohnt wurde und zu mehr als zwei Dritteln Wohnzwecken diente. Vgl. *Bundesregierung* (1979), S. 3.

12 Siehe Kapitel 5.

13 Bei gleichem Kaufpreis kann es daher zu Belastungsunterschieden von bis zu 86 Prozent kommen.

Tabelle 2: Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern

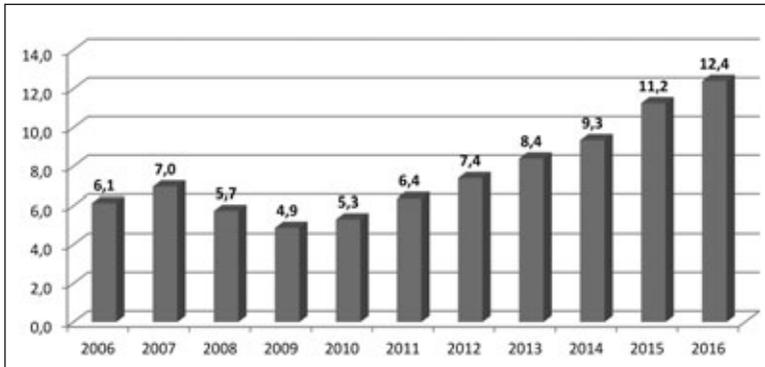
Bundesland	Steuersatz in Prozent	Anzahl Steuersatz-erhöhungen
Baden-Württemberg	5,0	1
Bayern	3,5	0
Berlin	6,0	3
Brandenburg	6,5	2
Bremen	5,0	2
Hamburg	4,5	1
Hessen	6,0	2
Mecklenburg-Vorpommern	5,0	1
Niedersachsen	5,0	2
Nordrhein-Westfalen	6,5	2
Rheinland-Pfalz	5,0	1
Saarland	6,5	4
Sachsen	3,5	0
Sachsen-Anhalt	5,0	2
Schleswig-Holstein	6,5	2
Thüringen	6,5	2
Insgesamt*	5,4	27

Quelle: Eigene Recherche (Stand: April 2017) * Steuersatz: ungewichteter Durchschnitt.

Die Steuersatzerhöhungen der letzten Jahre haben maßgeblich die Aufkommensentwicklung beeinflusst.¹⁴ So betragen die Grunderwerbsteuereinnahmen im Jahr 2016 rund 12,4 Mrd. Euro, was einer Verdopplung gegenüber dem Jahr 2006 entspricht (siehe *Tabelle 3*). Damit hat sich die Grunderwerbsteuer zur mit Abstand ergiebigsten Ländersteuer entwickelt (siehe *Tabelle 4*). Auch vor diesem Hintergrund haben sich zuletzt die politischen Diskussionen über die Grunderwerbsteuer intensiviert (siehe *Exkurs*).

14 Weitere Faktoren sind die gestiegenen Immobilienpreise und die erhöhte Zahl der Transaktionen.

**Tabelle 3: Entwicklung der Grunderwerbsteuereinnahmen seit 2006
(in Mrd. Euro)**



Quelle: Bundesfinanzministerium (Ist-Aufkommen).

Tabelle 4: Zunehmende fiskalische Bedeutung der Grunderwerbsteuer

Anteil der Grunderwerbsteuereinnahmen an den Landessteuereinnahmen insgesamt (in Mio. Euro)¹⁵

Steuerart	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Grunderwerbsteuer	5.290	6.366	7.389	8.394	9.339	11.249	12.408
Erbschaftsteuer	4.404	4.246	4.305	4.633	5.452	6.290	7.007
Rennwett- und Lotteriesteuer	1.412	1.420	1.432	1.635	1.673	1.712	1.809
Biersteuer	713	702	697	669	684	676	678
Feuerschutzsteuer	326	365	380	392	409	413	442
Landessteuereinnahmen gesamt	12.145	13.099	14.203	15.723	17.558	20.340	22.344
Anteil Grunderwerbsteuer	44 %	49 %	52 %	53 %	53 %	55 %	56 %

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.

15 Mit der vollständigen Übertragung des Kfz-Steueraufkommens auf den Bund im Jahr 2010 erfolgte bei den Landessteuereinnahmen ein statistischer Bruch. Daher wird darauf verzichtet, die Entwicklung der Vorjahre darzustellen.

Exkurs: Aktuelle Vorschläge der Parteien zur Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung

Partei	Vorschlag	Forderung im Detail
CDU/ CSU	Entlastung durch Freibetrag bzw. Steuersatzsenkung	<p>Die CDU Deutschlands plädiert dafür, dass die Bundesländer die Einführung eines Freibetrags beim Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums prüfen.¹⁶ Dieser Freibetrag könnte sich an dem durchschnittlichen Wert eines Einfamilienhauses orientieren.¹⁷ Hessens Finanzminister Schäfer stellt in Aussicht, etwaige Mehreinnahmen, die im Zuge einer Abschaffung der sogenannten Share-Deal-Regelung¹⁸ anfallen, zur Reduzierung der allgemeinen Grunderwerbsteuerbelastung zu nutzen.¹⁹</p> <p>Die Finanz- und Haushaltspolitiker der Unionsfraktionen im Bundestag und in den Landtagen sprechen sich ebenfalls für Entlastungen bei der Grunderwerbsteuer aus. So soll „die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer für den Erwerb selbstgenutzten Wohnraums geprüft“ sowie „der Trend zu immer höheren Grunderwerbsteuersätzen gestoppt und umgedreht werden.“²⁰ Die CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag fordert eine Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes von 6,5 auf 5 Prozent.²¹</p>
SPD	Vereinzelte Forderung nach Steuersatzsenkung	<p>Die SPD-Fraktion im Landtag Baden-Württemberg setzt sich dafür ein, die Grunderwerbsteuer beim Ersterwerb von selbstgenutztem Wohnraum zu halbieren.²²</p> <p>Die SPD-Bundestagsfraktion plädiert für eine Entlastung bei den Erwerbsnebenkosten (z. B. Maklergebühren). Die Grunderwerbsteuer – als regelmäßig größter Bestandteil der Erwerbsnebenkosten – wird in diesem Zusammenhang jedoch nicht erwähnt.²³</p>

16 Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer in die Zuständigkeit des Bundes fällt (siehe *Tabelle 1*).

17 Vgl. *CDU Deutschlands* (2016), S. 16 f.

18 Unter „Share Deals“ sind Grundstückstransaktionen zu verstehen, bei denen nicht das Grundstück als solches, sondern Anteile an einer grundbesitzenden Gesellschaft übertragen werden. Unter bestimmten Voraussetzungen fällt bei solchen Transaktionen keine Grunderwerbsteuer an. Vgl. *Deutscher Bundestag* (2017b), S. 1.

19 Vgl. *Hessisches Ministerium der Finanzen* (2016).

20 Vgl. *CDU/CSU* (2017), S. 3.

21 Vgl. *Günter* (2017).

22 Vgl. *SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg* (2017), S. 6.

23 Vgl. *SPD-Bundestagsfraktion* (2017), S. 4.

Grüne	Keine Entlastungsvorschläge	
LINKE	Keine Entlastungsvorschläge	
FDP	Entlastung durch Freibetrag	Die Bundesländer sollen die Befugnis erhalten, bei der Grunderwerbsteuer einen Freibetrag von bis zu 500.000 Euro beim Ersterwerb einer selbstgenutzten Immobilie einzuführen. Ggf. soll der Bund die resultierenden Mindereinnahmen der Länder teilweise kompensieren. ²⁴
AfD	Befreiung bei Selbstnutzung bzw. Reduzierung der Belastung	Der Landesverband Schleswig-Holstein fordert, selbstgenutzten Wohnraum von der Grunderwerbsteuer zu befreien. ²⁵ Der Landesverband NRW plädiert für eine Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung und eine Staffelung nach der Kinderzahl. ²⁶

Quelle: Eigene Recherche und Darstellung.

²⁴ Vgl. FDP (2017) und Niedersächsischer Landtag (2017).

²⁵ Vgl. AfD Schleswig-Holstein (2017), S. 36.

²⁶ Vgl. AfD Nordrhein-Westfalen (2016), S. 31.

3 Grunderwerbsteuer: Eine Steuer ohne tragfähige Rechtfertigung

3.1 Steuergerechtigkeit als elementares Besteuerungsprinzip

Unter den Besteuerungsgrundsätzen wird der Steuergerechtigkeit, der Steuereinfachheit und einer maßvollen Steuerbelastung besondere Bedeutung zugeschrieben.²⁷ Aus Sicht des Instituts ist und bleibt der Grundsatz der Steuergerechtigkeit das hochrangigste Besteuerungsprinzip. Daher kann die Erhebung einer Steuer nur dann als zulässig angesehen werden, wenn die Steuer den Anforderungen an eine gerechte Besteuerung genügt.

Bei dem Grundsatz der Steuergerechtigkeit geht es um die normative Entscheidung über die Verteilung der Steuerlasten. Steuergerechtigkeit erfordert die Allgemeinheit, Gleichmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Besteuerung. Alle Steuerzahler sollen entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit zur Besteuerung herangezogen werden, wobei Gleiches gleich (horizontale Gerechtigkeit) und Ungleiches unterschiedlich (vertikale Gerechtigkeit) besteuert werden sollte.

Hinsichtlich einer gerechten Abgabenerhebung unterscheidet man zwei Fundamentalprinzipien: das Leistungsfähigkeitsprinzip und das Äquivalenzprinzip. Das Äquivalenzprinzip findet dann seine Anwendung, wenn die angebotene (öffentliche) Leistung ihren Nutzern direkt zurechenbar ist. In diesem Fall können die Leistungen sachgerecht über Beiträge oder Gebühren finanziert werden; Steuern müssten folglich nicht erhoben werden. Das Äquivalenzprinzip ist jedoch nur bedingt geeignet, wenn es – wie wohl bei den meisten staatlichen Leistungen – keine unmittelbare Äquivalenz zwischen Leistungsgewährung und Nutzer gibt.

²⁷ Vgl. für die folgenden Ausführungen *DSi* (2013a), S. 8 f.

Zur Finanzierung solcher nicht zurechenbarer Leistungen müssen Steuern erhoben werden, die als Geldleistungen ohne Anspruch auf eine besondere Gegenleistung definiert sind. Daher kann das Äquivalenzprinzip nur eingeschränkt als Gerechtigkeitsprinzip der Besteuerung herangezogen werden.²⁸

Nach vorherrschender Ansicht wird der *Steuergerechtigkeit* am besten entsprochen, wenn die Steuerzahler gemäß ihrer Leistungsfähigkeit besteuert werden. Als Konkretisierung der Steuergerechtigkeit wird sowohl in der Finanz- und Steuerrechtswissenschaft als auch in der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das *Leistungsfähigkeitsprinzip* anerkannt. Das Leistungsfähigkeitsprinzip besagt, dass die einzelnen Steuerzahler entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden sollen. Als wichtigster Indikator zur Bestimmung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gilt das Einkommen bzw. als konkreter Maßstab das *verfügbare* Einkommen. Zwar können grundsätzlich auch der Konsum oder das Vermögen als Indikatoren für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit herangezogen werden, jedoch sind beide Größen dazu weniger geeignet als das verfügbare Einkommen.

3.2 Grunderwerbsteuer nicht mit Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar

Die Grunderwerbsteuer fällt bei der Übertragung von Grundstücken an und ist daher als objektbezogene Verkehrsteuer zu charakterisieren. Folglich bleiben bei ihrer Erhebung die persönlichen Verhältnisse und die Einkommenssituation des Steuerpflichtigen unberücksichtigt. Das bedeutet, dass beispielsweise beim Erwerb einer Immobilie im Wert von 300.000 Euro und einem Steuersatz

28 Eine Ausnahme bilden sogenannte Beitragssteuern, wie z. B. die Energiesteuer, die eine Übergangsform zwischen den eigentlichen Steuern und Gebühren und Beiträgen darstellen und mit dem Äquivalenzprinzip gerechtfertigt werden können.

von 5 Prozent 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. Das zeigt, dass wesentliche Unterschiede in der persönlichen Leistungsfähigkeit keine Auswirkungen auf die Verteilung der Steuerlasten haben. Daher steht die Grunderwerbsteuer schon vom Ansatz her nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip im Einklang.

Auch wenn das Vermögen – als weniger geeigneter Indikator zur Messung der Leistungsfähigkeit – herangezogen wird, ist festzustellen, dass der Erwerb von Wohneigentum nicht zwingend mit einem Zuwachs an Leistungsfähigkeit einhergeht. Denn der Immobilienkauf macht den Erwerber nicht *per se* leistungsfähiger, sondern wandelt zunächst gespartes Einkommen bzw. Eigenkapital in Sachvermögen um.²⁹ Das heißt, dass zunächst keine Vermögensmehrung eintritt, sondern lediglich das Vermögen des Erwerbers anders zusammengesetzt ist als vor dem Erwerb von Wohneigentum. Somit besteuert die Grunderwerbsteuer nicht das Vermögen als solches, sondern allenfalls den Versuch, langfristig Vermögenszuwächse zu erzielen.³⁰ Hinzu kommt, dass das für den Eigentumserwerb eingesetzte Einkommen bereits bei der Entstehung mit Einkommensteuer und beim Sparen mit Abgeltungsteuer belastet wurde. Die Leistungsfähigkeit des Erwerbers von Wohneigentum ist somit schon vor der Zahlung der Grunderwerbsteuer hinreichend erfasst und belastet worden.

Schließlich ist der Kaufpreis einer Immobilie, der regelmäßig die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer bildet, kein verlässlicher Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. So

29 Vgl. *Scherf/Dresselhaus* (2016), S. 4. Aus Sicht der Autoren lässt sich die Grunderwerbsteuer auch nicht mit einer vermeintlich im Vermögen liegenden Leistungsfähigkeit begründen, da „der Aktivtausch [also die Umwandlung von Geld- in Sachvermögen; der Verf.] die Vermögensposition des Erwerbers nicht verbessert.“

30 Vgl. *Gnewuch* (2012), S. 33.

werden Familien – unabhängig von ihrer Einkommenssituation – häufig einen höheren Kaufpreis zahlen, da sie mehr Wohnfläche benötigen als Singles oder Paare ohne Kinder.³¹ Ein systematischer Zusammenhang zwischen Kaufpreis und persönlicher Leistungsfähigkeit scheint also zweifelhaft zu sein. Im Ergebnis entspricht die Grunderwerbsteuer nicht den Erfordernissen des Leistungsfähigkeitsprinzips.³²

3.3 Grunderwerbsteuer auch durch das Äquivalenzprinzip nicht zu rechtfertigen

Dem Äquivalenzprinzip zufolge liegt eine gerechte Abgabenerhebung vor, wenn sich die staatlichen Leistungen für die Abgabepflichtigen und deren Gegenleistung in Form der gezahlten Abgabe weitgehend entsprechen. Bei der Anwendung des Äquivalenzprinzips auf die Grunderwerbsteuer ergeben sich jedoch erhebliche Probleme. Zum einen sind Steuern als Geldleistungen definiert, die *ohne Anspruch auf eine besondere Gegenleistung* erhoben werden.³³ Zum anderen ist die Bemessungsgrundlage der Steuer, also der Kaufpreis, kein geeignetes Kriterium, um eine fiskalische Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung abzubilden. Denn der Umfang der öffentlichen Leistungen für Wohneigentümer hängt nicht vom Kaufpreis einer Immobilie ab, sondern wird eher durch andere Faktoren wie die Lage des Grundstücks, die Finanzkraft der Gemeinde oder die Präferenzen der Bürger

31 Vgl. Scherf/Dresselhaus (2016), S. 5.

32 So auch Voigtländer/Hentze (2015), S. 10 („Bei der Grunderwerbsteuer erfolgt keine Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit, da sie am Objekt und nicht an der Finanzkraft des Erwerbers anknüpft.“), RWI (2012), S. 38 („Eine enge Verknüpfung von Wohneigentum und steuerlicher Leistungsfähigkeit ist [...] fraglich.“) und bereits Andrae (1980), S. 595 („[...] sollte die Grunderwerbsteuer wegen der fehlenden Anknüpfung an die Leistungsfähigkeit [...] allmählich abgebaut und schließlich ganz aufgehoben werden.“).

33 Siehe § 3 Abs. 1 Abgabenordnung.

bestimmt.³⁴ Daher eignet sich das Äquivalenzprinzip allenfalls bedingt zur Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer.

Auch eine eingeschränkte Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer wäre nur dann gegeben, wenn sich den Grunderwerbsteuereinnahmen spezielle Leistungen der Bundesländer in ungefähr der gleichen Größenordnung zuordnen ließen. Doch öffentliche Leistungen, die einen Bezug zum Wohneigentum aufweisen, werden überwiegend auf kommunaler Ebene erbracht. Dazu zählen etwa die Abfallentsorgung, die Straßenreinigung, Grundstücksvermessungen, die Erteilung einer Baugenehmigung oder die infrastrukturelle Erschließung von Bauland. Diese kommunalen Leistungen werden über Gebühren und Beiträge sowie z. T. auch anteilig über die Grundsteuer finanziert. Da die Gemeinden somit über eigene Finanzierungsinstrumente verfügen, ist es in diesem Zusammenhang auch unerheblich, dass die Länder einen Teil des Grunderwerbsteueraufkommens über den kommunalen Finanzausgleich an die Gemeinden weiterleiten. Hinzu kommt, dass die Länder selbst kaum spezielle Leistungen für Wohneigentümer bereitstellen.³⁵ Im Ergebnis kann daher auch das Äquivalenzprinzip nicht für eine Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer herangezogen werden.³⁶

34 Vgl. *Voigtländer/Hentze* (2015), S. 10.

35 Zwar fällt die soziale Wohnraumförderung in die Zuständigkeit der Länder. Doch den Schwerpunkt der Förderung bildet nicht der Erwerb von Wohneigentum, sondern die Schaffung bzw. Modernisierung von Mietwohnungen. Zudem erhalten die Länder noch bis ins Jahr 2019 Zuschüsse vom Bund, um diese Aufgabe zu finanzieren.

36 So auch *Voigtländer/Hentze* (2015), S. 10, *Scherf/Dresselhaus* (2016), S. 5 und *RWI* (2012), S. 14. Anderer Ansicht ist *Lang* (1993), S. 212, der die Grunderwerbsteuer als „Äquivalent für die den Wert des Grundstücks steigernden Leistungen der Gemeinde“ rechtfertigt. Da das Grunderwerbsteueraufkommen den Ländern zufließt und die Gemeinden – wie bereits dargestellt – über eigene Finanzierungsinstrumente verfügen, überzeugt diese Einschätzung jedoch nicht. Im Übrigen ist es nicht sachgerecht, Grundstücks- und Immobilienwertsteigerungen ausschließlich oder weitgehend den kommunalen Leistungen zuzuschreiben. Denn diese sind meist stabil, während Immobilienpreise bekanntlich stark schwanken.

3.4 Keine überzeugenden Lenkungszwecke erkennbar

Lassen sich Steuern nicht durch die elementaren Besteuerungsgrundsätze rechtfertigen, werden häufig Lenkungszwecke herangezogen.³⁷ Das ist auch bei der Grunderwerbsteuer der Fall. So sollen hohe Grunderwerbsteuern dämpfend auf die Preisentwicklung wirken und dadurch das Risiko von Immobilienpreisblasen eindämmen.³⁸ Dazu kommt es jedoch nicht zwingend³⁹, und bei entsprechenden Marktgegebenheiten sind sogar prozyklische Wirkungen zu befürchten. So dürfte es dem Verkäufer – bei starker Nachfrage nach Wohneigentum – regelmäßig gelingen, die gezahlte Grunderwerbsteuer auf den Käufer zu überwälzen. Eine hohe Steuerbelastung würde in solchen Fällen zusätzlich preistreibend wirken und tendenziell zu einer weiteren Überhitzung des Immobilienmarktes beitragen.⁴⁰ Auch internationale Erfahrungen deuten darauf hin, dass sich Immobilienblasen nicht durch hohe Grunderwerbsteuern verhindern lassen.⁴¹ Darüber hinaus stehen auch nichtsteuerliche Instrumente zur Verfügung, die geeigneter erscheinen, um Verzerrungen und übermäßige Preisanstiege auf

37 Die Rechtfertigung von Steuern durch Lenkungszwecke setzt jedoch voraus, dass die potentiellen Nachteile entweder nachweislich vermieden oder durch gesicherte, dem Gemeinwohl dienende Lenkungsvorteile einer Steuer mehr als aufgewogen werden. Das Institut hat mehrfach dargestellt, dass dieses anspruchsvolle Ziel in der Regel nicht erreicht wird. Für eine grundsätzliche Kritik an Lenkungssteuern vgl. *KBI* (2000).

38 Vgl. *Attanasio* (2014). Im Koalitionsvertrag von SPD und Grünen in Bremen ist vorgesehen, durch eine für bestimmte Käufergruppen stark erhöhte Grunderwerbsteuer vermeintliche Spekulationen mit Immobilien zu vermeiden. Vgl. *SPD/GRÜNE* (2015), S. 42.

39 Vgl. *Europäische Kommission* (2012), S. 27: „A tax on real property transactions could *potentially* deter speculation and thus help reduce the risk of housing market bubbles. However, this relationship remains *empirically ambiguous*.“ (Hervorhebungen durch Verf.).

40 Vgl. auch *Büttner* (2017), S. 27: „Theoretische Analysen zeigen auch, dass höhere Transaktionskosten mit einem Anstieg von Fluktuationen [bei den Immobilienpreisen; d. Verf.] einhergehen können.“

41 Vgl. *Boysen-Hogrefe* (2014), S. 79. Beispielsweise ist es in Spanien trotz einer vergleichsweise hohen Grunderwerbsteuerbelastung zu einem sehr starken Anstieg der Immobilienpreise gekommen.

dem Immobilienmarkt zu vermeiden.⁴² Zur Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer sind daher keine überzeugenden Lenkungszwecke erkennbar.⁴³

3.5 Exkurs: Integration der Grunderwerbsteuer in die Umsatzsteuer nicht sachgerecht

Die Grunderwerbsteuer belastet die Einkommensverwendung, indem Grundstücksumsätze besteuert werden. Sie wird daher häufig als Sonderumsatzsteuer charakterisiert.⁴⁴ Auf den ersten Blick läge es daher nahe, für eine Integration der Grundstücksübertragungen in die allgemeine Umsatzbesteuerung zu plädieren.⁴⁵ Dagegen spricht jedoch, dass die Umsatzsteuer grundsätzlich die Wertschöpfung belasten soll. Bei Grundstücksübergängen entsteht jedoch keine Wertschöpfung; sie stellen vielmehr einen Aktivtausch dar.⁴⁶

Die Integration von Grundstücksübertragungen in den Anwendungsbereich der Umsatzsteuer würde auch einen Systembruch bedeuten, da die Umsatzbesteuerung dann auch auf Private bzw. Nicht-Unternehmer ausgeweitet werden könnte, sodass diese erstmals Umsatzsteuer an das Finanzamt entrichten müssten.⁴⁷ Dies könnte zudem zu einem Einfallstor für höhere Belastungen privater Haushalte werden, wenn auch die Einbeziehung anderer Geschäfte zwischen Privatpersonen in die Umsatzsteuerpflicht erwogen würde. Auch wenn sich die Umsatzbesteuerung nur auf Lieferungen von Grundstücken oder – wie es die Mehrwertsteuer-

42 Vgl. *Europäische Kommission* (2012), S. 27: „Moreover, other policies are available that can deal more effectively with housing market bubbles, such as capital requirements and loan-to-value limits.“

43 So auch *Englisch* (2015), Rz. 4.

44 Vgl. *Englisch* (2015), Rz. 3.

45 So z. B. *Kirchhof* (2008), S. 24 f. und jüngst *Scherf* (2016), S. 10 ff.

46 Vgl. *RWI* (2012), S. 15.

47 Vgl. bereits *KBI* (1971), S. 94. Artikel 12 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie erlaubt es den Mitgliedstaaten, auch die Lieferung von Baugrundstücken und Neubauten durch Privatpersonen zu besteuern.

systemrichtlinie der EU vorschreibt – nur auf Lieferungen von unbebauten Baugrundstücken und Neubauten durch Unternehmer begrenzen ließe, würde bei einer solchen Reform die Steuerbelastung aufgrund des höheren Umsatzsteuersatzes steigen. Schließlich wäre auch Widerstand von Seiten der Länder zu erwarten, die nicht ohne weiteres auf das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer verzichten würden.⁴⁸ Eine Integration der Grunderwerbsteuer in die allgemeine Umsatzbesteuerung wäre somit steuerpolitisch nicht sachgerecht und erscheint politökonomisch unwahrscheinlich.

3.6 Zwischenfazit: Keine überzeugende Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer möglich

Die Grunderwerbsteuer ist weder mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip noch mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar und verstößt damit gegen die beiden Fundamentalprinzipien einer gerechten Abgabenerhebung. Auch überzeugende Lenkungszwecke sind nicht erkennbar. Damit bleibt als *formale* Rechtfertigung nur übrig, dass die Grunderwerbsteuer den Bundesländern Einnahmen verschafft. Der Fiskalzweck allein kann jedoch die Steuererhebung nicht hinreichend legitimieren.⁴⁹ Hinzu kommt, dass auch eine Integration der Grunderwerbsteuer in die Umsatzsteuer – nicht zuletzt wegen drohender Mehrbelastungen für die Steuerzahler – ausscheidet.

48 Vgl. auch *Englisch* (2015), Rz. 3. Anderer Ansicht: *Scherf* (2016), S. 11. Dieser schlägt eine finanzielle Kompensation der Länder durch zusätzliche Anteile am Umsatzsteuerertrag vor. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass der Bund zu einer weiteren Entlastung der Länder bereit ist. An dieser Stelle sei nur auf die zusätzlichen Finanztransfers aus dem Bundeshaushalt zugunsten von Ländern und Kommunen verwiesen, die im Zuge des Flüchtlingszustroms, zur Entlastung bei den Sozialausgaben oder bei der Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen bereits beschlossen wurden. Vgl. dazu *DSi* (2016b).

49 Vgl. *Tipke* (2003), S. 1012: „Das Steuerrecht eines Rechtsstaats verlangt mehr, als daß Steuern ihren Fiskalzweck erfüllen; die Steuergesetze eines Rechtsstaats müssen die Gesamtsteuerlast auch gerecht, und das heißt vor allem: gleichmäßig, auf die Schultern der Bürger verteilen.“

Dieser Befund spricht dafür, die Grunderwerbsteuer gänzlich abzuschaffen, also *ohne* im Gegenzug die Grundstücksübertragungen in die allgemeine Umsatzsteuer zu integrieren. Eine solche ersatzlose Abschaffung der Grunderwerbsteuer erscheint zwar sachlich geboten. Doch dann würden gemäß den Vorgaben der Mehrwertsteuersystemrichtlinie und des deutschen Umsatzsteuergesetzes bestimmte Erwerbe umsatzsteuerpflichtig.⁵⁰ Zudem dürfte eine solche Reform auch an den fiskalischen Interessen der Länder scheitern. Wegen der skizzierten Rechtfertigungsmängel sollte jedoch zumindest das in den meisten Bundesländern stark gestiegene Belastungsniveau reduziert werden.

Abbildung 1: Der Grunderwerbsteuer fehlt ein tragfähiger Rechtfertigungsgrund



Quelle: Eigene Darstellung.

50 Gemäß § 4 Nr. 9a UStG sind Umsätze steuerfrei, die unter das Grunderwerbsteuergesetz fallen. Bei einer Abschaffung der Grunderwerbsteuer entfielen diese Befreiung, sodass entsprechend der Mehrwertsteuersystemrichtlinie Lieferungen von unbebauten Baugrundstücken und von Neubauten durch Unternehmer mit Umsatzsteuer zu belasten wären.

4 Weitere Mängel und Nachteile der Grunderwerbsteuer

4.1 Grunderwerbsteuer hemmt zunehmend die Wohneigentumsbildung

Der Grunderwerbsteuersatz ist von bundeseinheitlich 3,5 Prozent im Jahr 2006 auf derzeit bis zu 6,5 Prozent gestiegen. In diesem Zeitraum hat sich das Aufkommen von 6,1 Mrd. Euro auf 12,4 Mrd. Euro (2016) mehr als verdoppelt. Dadurch hat sich die Grunderwerbsteuer zu einem erheblichen Kostenfaktor entwickelt, der zunehmend die Bildung von Wohneigentum hemmt. Hinzu kommt, dass bei einem Eigentumserwerb in Ballungsregionen aufgrund der dortigen Preisdynamik die Grunderwerbsteuerbelastung besonders stark steigt (siehe *Tabelle 5*).

Das hat zur Folge, dass der Anteil der Erwerbsnebenkosten am Gesamtkaufpreis, der in Deutschland ohnehin vergleichsweise hoch ausfällt⁵¹, weiter zunimmt. Da diese Kosten nicht kreditfinanziert werden können, muss die Grunderwerbsteuer aus dem Eigenkapital finanziert werden. Dadurch kann jedoch der Käufer weniger Eigenkapital in die Baufinanzierung einbringen, was zumindest die Bonität verschlechtert und den Kredit verteuert. Die verschärfte Grunderwerbsteuerbelastung kann jedoch auch dazu führen, dass bestimmte Haushalte das zusätzliche Eigenkapital nicht bereitstellen können und daher der Kauf einer Immobilie nicht zustande kommt.⁵² So deutet die seit dem Jahr 2010 stagnierende Wohneigentumsquote darauf hin, dass die Grunderwerbsteuer die Bildung von Wohneigentum in zunehmendem Maße beeinträchtigt.⁵³

51 Vgl. *Voigtländer* (2016b).

52 Zudem erschweren es die derzeit extrem niedrigen Zinsen, den für den Wohneigentumserwerb erforderlichen Kapitalstock aufbauen zu können. Vgl. *DSi* (2016c), S. 41 und 48.

53 Vgl. *Niehues/Voigtländer* (2016), S. 2.

Tabelle 5: Belastungsanstieg beim Erwerb von Wohneigentum seit dem Jahr 2010

	2010	2016	2016
Steuersatz	3,5 %	6,5 %	6,5 %
Kaufpreis	300.000 €	300.000 €	435.000 €
Annahme	–	Kaufpreis konstant	Kaufpreis gestiegen*
Grunderwerbsteuer	10.500 €	19.500 €	28.275 €
Belastungsanstieg ggü. 2010	–	85,7 %	169,3 %

*Quelle: Eigene Berechnungen; * Annahme: Anstieg um 45 Prozent. Der Deutschen Bundesbank zufolge sind die Preise für Wohnimmobilien in den sieben größten Städten Deutschlands zwischen 2010 und 2015 im Durchschnitt um 45 Prozent gestiegen.*

4.2 Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer führt zu Mehrfachbelastungen

Die Grunderwerbsteuer wird bei jedem Grundstücksübergang in voller Höhe auf den Kaufpreis fällig, sofern keine Steuerbefreiung vorliegt. Eine Berücksichtigung der bereits gezahlten Grunderwerbsteuer – wie etwa durch den Vorsteuerabzug bei der Mehrwertsteuer – findet nicht statt.⁵⁴ Wird daher ein Grundstück mehrmals übereignet, entsteht eine kumulative Mehrfachbelastung desselben Grundstücks durch die Grunderwerbsteuer.⁵⁵ Wird beispielsweise eine Immobilie drei Mal veräußert und liegt der Grunderwerbsteuersatz bei 6,5 Prozent, so beträgt die steuerliche Gesamtbelastung – bezogen auf den ursprünglichen Nettopreis – rund 21 Prozent (siehe *Tabelle 6*).

⁵⁴ Steuersystematisch ist die Grunderwerbsteuer daher wie eine Bruttoallphasenumsatzsteuer konzipiert, die in Deutschland vor dem Jahr 1968 existierte. Vgl. *Voigtländer/Hentze* (2015), S. 11 und *DSi* (2013a), S. 227.

⁵⁵ Dabei wird eine „Steuer auf die Steuer“ erhoben, da die bereits gezahlte Grunderwerbsteuer, sofern sie auf den Käufer überwält wird, in die Bemessungsgrundlage der erneut fälligen Grunderwerbsteuer einfließt.

In der Praxis können solche Mehrfachbelastungen durchaus in kurzen Zeitabständen 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 staatlich veranlassten Preisanstieg, den regelmäßig der Erwerber zu tragen hat.

Tabelle 6: Kumulative Belastungseffekte bei mehrmaliger Grundstücksübertragung

Verkauf	Nettopreis (ohne Steuer)	Grunderwerbsteuer	Bruttopreis (inkl. Steuer)	kumulierte Steuerbelastung*	
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 %

*Quelle: Eigene Berechnungen; Annahme: Die Marktbedingungen erlauben es dem Verkäufer, die Steuerlast in voller Höhe auf den Käufer zu überwälzen. * prozentuale Steuerbelastung in Bezug zum ursprünglichen Nettopreis von 300.000 Euro.*

Verschärfend kommt hinzu, dass beim Immobilienkauf häufig eine Doppelbelastung mit Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer auftritt.⁵⁶ So findet grundsätzlich eine Kumulation von Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer statt, wenn Grundstück und aufstehendes Gebäude als Einheit erworben werden. Kauft beispielsweise ein Unternehmer ein Grundstück, um darauf ein Haus zu bauen, das er später an einen privaten Erwerber veräußert, dann wird beim Grundstückserwerb durch den Unternehmer und bei der Weiterveräußerung von Grundstück und Haus jeweils Grunderwerbsteuer fällig. Zudem kommt es bei der zweiten Veräußerung zu einer Doppelbelastung mit Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer, weil die Umsatzsteuer, die auf Bauleistungen angefallen ist, in die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer

⁵⁶ Vgl. *DSi* (2016a), S. 4f. und *KBI* (2001), S. 48.

eingeht.⁵⁷ Damit wird hier also Grunderwerbsteuer von der Umsatzsteuer erhoben. Diese preistreibende Doppelbesteuerung bewirkt eine zusätzliche Belastung der Steuerpflichtigen und ist sowohl aus steuersystematischer als auch aus wohnungspolitischer Sicht abzulehnen.⁵⁸

Auch beim Neubau einer Immobilie, den ein privater Bauherr in Auftrag gibt, kann es zur Doppelbelastung durch Umsatz- und Grunderwerbsteuer kommen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Bauherr von einem Bauträger ein Grundstück erwirbt und zugleich die Herstellung des Gebäudes durch den Bauträger vereinbart. Dabei wird für den kompletten Kaufpreis – also Grundstück und aufstehendes Gebäude – Grunderwerbsteuer fällig. Im Kaufpreis ist zudem Umsatzsteuer auf die Bauleistungen enthalten, soweit der Bauträger diese nicht selbst erbracht hat. Auch in dieser Konstellation geht die Umsatzsteuer in die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer ein und erhöht dadurch die Steuerbelastung für den Bauherrn (siehe *Tabelle 7*). Im Ergebnis werden Bauträgermodelle gegenüber dem Eigentumserwerb in Eigenregie benachteiligt. Dies ist besonders in Ballungsgebieten problematisch, da aufgrund des begrenzten Baulandangebots der Wohneigentumserwerb häufig unter Einschaltung eines Bauträgers erfolgt.

57 Umsätze, die der Grunderwerbsteuer unterliegen, sind zwar nach § 4 Nr. 9a UStG von der Umsatzsteuer befreit. Es handelt sich allerdings um eine „unechte Steuerbefreiung“, da beim unternehmerischen Bauherrn zugleich der Vorsteuerabzug entfällt. Das hat zur Folge, dass die Umsatzsteuer, die bei Errichtung des Gebäudes auf umsatzsteuerpflichtige Vorleistungen fällig wird, als Belastung beim Unternehmen hängen bleibt. Wird diese Umsatzsteuerbelastung beim Verkauf des Gebäudes im Kaufpreis weitergegeben, so wird auf diese Umsatzsteuer Grunderwerbsteuer erhoben. Vgl. *Seer* (2013), S. 150 ff. und *KBI* (2001), S. 48.

58 Vgl. *Englisch* (2015), Rz. 7: „Das derzeitige Nebeneinander von Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer entbindet den Gesetzgeber nicht von dem gleichheitsrechtlichen Erfordernis, eine Kumulation beider Steuern zu vermeiden, um eine übermäßige Steuerbelastung auszuschließen.“

Tabelle 7: Steuerbelastung bei Wohneigentumserwerb im Bauträgermodell

1. Verkauf (nur unbebautes Grundstück)	
Grundstückskosten netto	100.000 €
Grunderwerbsteuer (6,5 %)	6.500 €
Grundstückskosten brutto	106.500 €
2. Bauphase Gebäude	
Baukosten brutto	250.000 €
davon Eigenanteil (Annahme: 10 %)	25.000 €
davon Weitergabe an Dritte (brutto)	225.000 €
<i>darin enthalten: Umsatzsteuer von 19 % auf Drittleistungen</i>	35.924 €
Kaufpreis Immobilie	356.500 €
3. Verkauf Grundstück + Gebäude	
Grunderwerbsteuer (6,5 %)	23.173 €
davon „Steuer auf die Steuer“ (d. h.: auf die Umsatzsteuer erhobene Grunderwerbsteuer)	2.335 €
Steuerlast Gesamt (Grunderwerb- und Umsatzsteuer)	65.597 €
in Prozent des Kaufpreises	18,4 %

Quelle: Voigtländer/Hentze (2016), S. 16 und eigene Berechnungen.

4.3 Wirkungen der Grunderwerbsteuer sind verteilungspolitisch bedenklich

Die Grunderwerbsteuer belastet die Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen im Verhältnis zu ihrem verfügbaren Einkommen besonders stark. Wird beispielsweise eine Eigentumswohnung im Wert von 240.000 Euro gekauft, beträgt bei einem Steuersatz von 5 Prozent die Grunderwerbsteuer 12.000 Euro. Bei einem Jahreseinkommen von 50.000 Euro entspricht eine Steuerschuld von 12.000 Euro bezogen auf das Einkommen einer Belastung von 24 Prozent. Bei einem Einkommen von 100.000 Euro liegt die Belastung (bezogen auf das Einkommen) bei 12 Prozent. Insofern wirkt

die Grunderwerbsteuer regressiv und belastet kleine und mittlere Einkommen überproportional. Daraus folgt in der Praxis, dass die Grunderwerbsteuer vor allem für einkommensschwache Schwellenhaushalte, die sich also einen Immobilienkauf nur unter besonderen (Spar-)Anstrengungen leisten können, die Bildung von Wohneigentum zusätzlich erschwert.⁵⁹

Zudem sind Familien von der hohen Grunderwerbsteuerbelastung besonders betroffen, da sie überdurchschnittlich häufig Wohneigentum bilden. So sind mehr als die Hälfte der Erwerber Paare mit Kindern, während ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nur rund 20 Prozent beträgt (siehe *Tabelle 8*). Dieser Anteil hat sich in den letzten 20 Jahren kaum verändert, sodass Familien als die klassischen wohneigentumsbildenden Haushalte bezeichnet werden können.⁶⁰ Hinzu kommt, dass Familien mehr Wohnfläche benötigen als Singles oder Paare ohne Kinder und daher regelmäßig einen höheren Kaufpreis zahlen müssen. Daraus folgt, dass bei ihnen auch die fällige Grunderwerbsteuer höher ausfällt als bei anderen Haushaltstypen.

Tabelle 8: Anteile der Haushaltstypen an allen Wohneigentumsbildnern und an der Gesamtbevölkerung in Prozent (2008–2011)

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: BBSR (2016b).

⁵⁹ Das IW Köln weist darauf hin, dass regelmäßig Ersparnisse in Höhe von 30 Prozent des Kaufpreises für den Erwerb von Wohneigentum erforderlich sind. Bei einem Kaufpreis von 250.000 Euro sind das bereits 75.000 Euro, aber nur 20 Prozent der Mieter verfügen über ein Sparvermögen von mehr als 50.000 Euro. Vgl. *Voigtländer/Hentze/Seipelt* (2017), S. 5.

⁶⁰ Vgl. BBSR (2016a), S. 65.

Die ungünstigen Verteilungswirkungen der Grunderwerbsteuer belasten auf den ersten Blick vor allem Eigentümer und Selbstnutzer. Zu bedenken ist jedoch, dass bei Vermietung die gesamten Investitionskosten, also auch die Grunderwerbsteuer, in die Mietzinskalkulation einfließen. Somit sind auch Mieter von der Grunderwerbsteuer bzw. von Grunderwerbsteuererhöhungen betroffen.⁶¹ Zudem werden durch den Erwerb von Wohneigentum in der Regel Mietwohnungen frei. Die dadurch grundsätzlich mögliche Entlastung des Mietwohnungsmarktes wird aber durch die Grunderwerbsteuer beeinträchtigt, sodass durch Auszüge erreichbare Ausweitungen des Wohnungsangebots und damit verbundene Mietpreisdämpfungen erschwert werden.⁶² Schließlich verteuern hohe Grunderwerbsteuersätze den Wohnungsneubau und stehen damit im Widerspruch zu dem politischen Ziel, insbesondere den Bau von preisgünstigen Wohnungen voranzutreiben.⁶³

4.4 Grunderwerbsteuer verzerrt wirtschaftliche Entscheidungen

Die Grunderwerbsteuer macht inzwischen häufig den Großteil der Erwerbsnebenkosten aus.⁶⁴ Sie verteuert daher den Immobilienerwerb und stellt generell ein Transaktions- und Investitionshemmnis dar.⁶⁵ Dieser negative Effekt hat sich in den letzten Jahren weiter verschärft, da in den meisten Bundesländern die Steuersätze gestiegen sind. Das verringert die Zahl der getätigten Immobilieninvestitionen, da durch die erhöhten Transaktionskosten die Preisspanne für eine Einigung zwischen Käufer und Ver-

61 Vgl. *Bach/Bartholmai* (2001): „Die Grunderwerbsteuer, die eine besondere Umsatzsteuer für Grundbesitz darstellt, dürfte ebenfalls [also wie auch die Grundsteuer; d. Verf.] im Regelfall an die Nutzer weitergegeben werden.“

62 Vgl. *Arentz* (2016), S. 2.

63 Vgl. *BUMB* (2016), S. 29.

64 Ohne Maklergebühren beträgt der Anteil der Grunderwerbsteuer an den gesamten Erwerbsnebenkosten regelmäßig über 80 Prozent. Vgl. *RWI* (2012), S. 28.

65 Vgl. *Voigtländer/Hentze* (2016), S. 11.

käufer kleiner wird. So kommt eine Studie des *ifo Instituts* zum Ergebnis, dass eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt die Anzahl der Transaktionen von Ein- und Zweifamilienhäusern langfristig um 6 Prozent reduziert.⁶⁶ Die Erhebung der Grunderwerbsteuer kann somit zu Wohlfahrtsverlusten führen, da wirtschaftlich erwünschte Immobilienerwerbe allein aus steuerlichen Gründen nicht zustande kommen.⁶⁷

Darüber hinaus benachteiligt die Grunderwerbsteuer Investitionen in den vorhandenen Gebäudebestand. So wird der Käufer einer Bestandsimmobilie stärker belastet, als der Käufer eines vergleichbaren Grundstücks, das er anschließend bebaut. Das liegt daran, dass beim Kauf einer Eigentumswohnung oder eines Einfamilienhauses die Grunderwerbsteuer auf den gesamten Kaufpreis fällig wird. Ein Bauherr, der ein Einfamilienhaus in Eigenregie – also ohne Einschaltung eines Bauträgers – errichtet, zahlt hingegen nur die Grunderwerbsteuer, die auf den Grundstückspreis entfällt. Diese verzerrende Besteuerung ist besonders in innerstädtischen Lagen problematisch, wo in der Regel wenig Bauland zur Verfügung steht. So können Investitionen in den Gebäudebestand, die aus wohnungspolitischer, städtebaulicher oder auch umweltpolitischer Sicht wünschenswert wären, aufgrund der höheren Grunderwerbsteuer unterbleiben.

Auch im unternehmerischen Bereich wirkt die Grunderwerbsteuer verzerrend. So unterliegen Investitionen in Maschinen und Anlagen zwar der Umsatzsteuer, diese hat aber aufgrund des Vorsteuerabzugs in der Regel keine Kostenbelastung zur Folge. Hingegen ist der Erwerb von (Betriebs-)Grundstücken zwar umsatz-

66 Vgl. *Fritzsche/Vandrei* (2016), S. 18. Die Autoren untersuchen die Entwicklung der Immobilientransaktionen in fünf Bundesländern (Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt) über einen Zeitraum von zehn Jahren (Januar 2005 bis September 2015).

67 Auch *Büttner* (2017) stellt fest, dass „die Grunderwerbsteuer mit vergleichsweise hohen volkswirtschaftlichen Kosten einhergeht [...], weil „Immobilien-geschäfte verteuert werden und daher zum Teil unterbleiben“ (S. 28).

steuerfrei, es fällt aber regelmäßig Grunderwerbsteuer an.⁶⁸ Die Grunderwerbsteuer verzerrt somit die Entscheidung zwischen Anmietung und Kauf eines Betriebsgrundstücks.

Schließlich hemmt die Grunderwerbsteuer die Mobilität von Eigenheimbesitzern, weil sie bei jedem Erwerbsvorgang erneut anfällt. Wer beispielsweise im Laufe seines Berufslebens drei Mal umzieht und bei jedem Umzug das bisherige Wohneigentum verkauft und neues Wohneigentum erwirbt, muss drei Mal Grunderwerbsteuer zahlen.⁶⁹ Diese Mehrfachbelastung verringert die Bereitschaft von Wohneigentümern, einen attraktiven Arbeitsplatz in größerer Entfernung vom Wohnort anzunehmen.⁷⁰ Eine derart verminderte Mobilität kann zu Wohlfahrtsverlusten führen, da Arbeitnehmer auf Einkommenssteigerungen verzichten und bei Unternehmen Produktivitätseinbußen auftreten, weil qualifiziertes Personal fehlt. Besonders problematisch sind Fälle, in denen Arbeitnehmer aus beruflichen Gründen gezwungen sind, ihr bisheriges Wohneigentum aufzugeben, und am künftigen Wohnort eine neue Immobilie erwerben müssen. Unter solchen Umständen nimmt die Grunderwerbsteuer den Charakter einer Strafsteuer an, da der Belastung nicht ausgewichen werden kann.

4.5 Grunderwerbsteuer beeinträchtigt die private Altersvorsorge

Die Alterssicherung rückt mehr und mehr in den Fokus der Politik.⁷¹ In einer schrumpfenden und älter werdenden Gesellschaft

68 Bei bebauten Betriebsgrundstücken kann die Grunderwerbsteuer, die auf den Erwerb des Gebäudes entfällt, grundsätzlich über die Nutzungsdauer abgeschrieben werden. Hingegen ist die Grunderwerbsteuer, die auf den Erwerb des Grundstücks entfällt, nicht abschreibungsfähig und reduziert daher nicht den Gewinn des Unternehmens.

69 Vgl. *KBI* (2001), S. 48.

70 In der Finanzwissenschaft wird dieser Zusammenhang als „Lock-in-Effekt“ bezeichnet. Je höher die Grunderwerbsteuerbelastung ist, desto stärker wird die Mobilität von Eigenheimbesitzern eingeschränkt. Vgl. auch *OECD* (2011), S. 12 ff.

71 Aktuell wird sowohl über Reformen in der gesetzlichen Rentenversicherung als auch über die Stärkung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge diskutiert.

ist zusätzliche private Vorsorge nötig, um ein auskömmliches Einkommen im Alter zu gewährleisten. Durch die Niedrigzinspolitik der Notenbanken sind jedoch vor allem verzinste Kapitalanlagen substanziell unter Druck geraten.⁷² Auch der Abschluss einer Lebensversicherung, die lange Zeit als klassisches Vorsorgeprodukt für breite Bevölkerungsschichten diente, erscheint aufgrund der wiederholten Absenkung des Garantiezinses kaum noch attraktiv. Dieses prekäre Umfeld extrem niedriger Zinsen, das zunehmend als Anlagenotstand wahrgenommen wird, zwingt die Sparer, über alternative Investitionen nachzudenken.

Daher treten derzeit die Vorteile von Wohneigentum verstärkt in den Vordergrund. So zeigen wissenschaftliche Studien, dass eine selbstgenutzte Immobilie gut geeignet ist, um Altersarmut zu vermeiden.⁷³ Hinzu kommt, dass der Erwerb von Wohneigentum von vielen Bürgern als Form der Altersvorsorge besonders wertgeschätzt wird.⁷⁴ Gleichwohl deutet die im internationalen Vergleich niedrige Wohneigentumsquote in Deutschland darauf hin, dass viele Bürger nicht in der Lage sind, das von ihnen bevorzugte Vorsorgeprodukt zu erwerben (siehe *Abbildung 2*). Es ist daher widersprüchlich, dass die Politik zwar mehr Eigenvorsorge der Bürger anmahnt, zugleich aber den Immobilienkauf durch die Grunderwerbsteuer verteuert und es damit breiten Bevölkerungsschichten erschwert, sich wirksam gegen Altersarmut abzusichern.

Gravierende Zielkonflikte bestehen ebenfalls bei der staatlichen Förderung der Wohneigentumsbildung. So fördert der Staat den

72 Siehe auch *DSi* (2016c), S. 48.

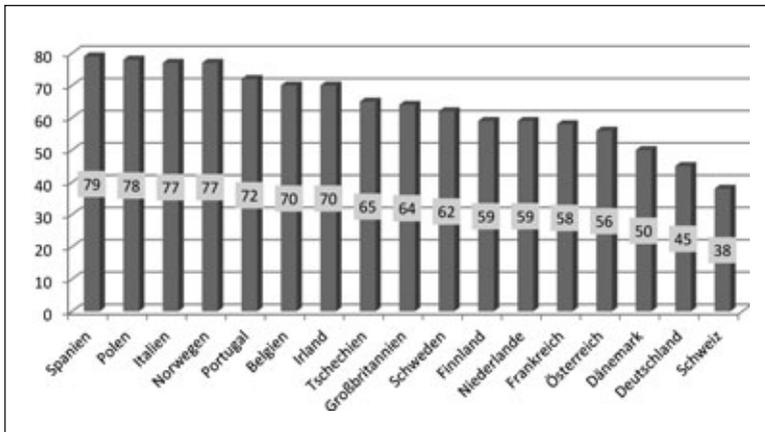
73 Beispielsweise weist das IW Köln darauf hin, dass „die laufenden Kosten von Wohneigentümern – unter Berücksichtigung der Zinskosten, der Opportunitätskosten, der laufenden Instandsetzungs- und Abnutzungskosten sowie der Grundstückspreisentwicklung – im Bundesdurchschnitt etwa 30 Prozent unter den Kosten der Mieter liegen.“ Vgl. *Voigtländer* (2016a).

74 Nach einer repräsentativen Umfrage bezeichnen rund zwei Drittel der Befragten Wohneigentum als „ideale Form der Altersvorsorge“. Vgl. *Postbank* (2013).

Immobilienwerb zur privaten Altersvorsorge beispielsweise durch das Eigenheimrentengesetz („Wohnriester“), und auch die Programme der Wohnraumförderung sollen den Erwerb von Wohneigentum unterstützen. Diese Förderung wird jedoch zunehmend durch die Grunderwerbsteuer konterkariert, zumal die Steuersätze in den letzten Jahren stark gestiegen sind. Auch das zeigt, dass die Politik widersprüchlich handelt und Haushaltsmittel ineffizient einsetzt.

Abbildung 2: Ausgewählte Wohneigentumsquoten in Europa

Wohnungen, die von den Eigentümern selbst bewohnt werden (2015 in Prozent)



Quelle: LBS (2016), S. 33.

4.6 Aufkommensschwankungen setzen fiskalische Fehlanreize

Da die Grunderwerbsteuer ausschließlich Grundstücksübertragungen belastet, hat sie im Vergleich zu anderen Steuerarten, wie beispielsweise der allgemeinen Umsatzsteuer, einen eingeschränkten Anwendungsbereich. Die Höhe der Grunderwerbsteuereinnahmen ist daher maßgeblich davon abhängig, wie sich die Grundstücks- und Immobilienpreise und das Transaktionsvo-

lumen auf dem Immobilienmarkt entwickeln. Daraus folgt, dass das Grunderwerbsteueraufkommen im Zeitablauf erheblichen Schwankungen ausgesetzt sein dürfte. So zeigt der langfristige Vergleich, dass die Grunderwerbsteuer wesentlich volatiler ist als die Umsatzsteuer.⁷⁵

Es ist zu erwarten, dass die Schwankungen des Grunderwerbsteueraufkommens negative Auswirkungen auf das staatliche Ausgabeverhalten haben. So verleiten erhebliche Mehreinnahmen die Bundesländer dazu, auch die Ausgaben kräftig zu erhöhen.⁷⁶ Dies leistet einer expansiven Finanzpolitik Vorschub, die höhere Ausgaben vorsieht, als dies bei realistischer Einschätzung des dauerhaft verfügbaren Einnahmenniveaus der Fall wäre.⁷⁷ Bei einem spürbaren Rückgang der Grunderwerbsteuereinnahmen dürfte hingegen erfahrungsgemäß das überhöhte Ausgabenniveau nicht entsprechend reduziert werden. Dadurch entstehen Fehlanreize, die Einnahmeausfälle durch Steuererhöhungen oder erhöhte Kreditaufnahmen zu kompensieren.⁷⁸ Die Volatilität der Grunderwerbsteuereinnahmen birgt daher erhebliche Risiken für die Haushaltspolitik der Bundesländer und kann mittelbar auch zu einem weiteren Anstieg der Abgabenbelastung beitragen.

75 Siehe dazu *Tabelle A1* im Anhang.

76 Vgl. *Europäische Kommission* (2012), S. 26: „Significant revenue from transaction taxes in boom phases tends to lead policy makers to assess the budgetary situation too optimistically.“

77 Siehe *KBI* (2012).

78 Vgl. auch *Büttner* (2017), S. 27: „Es kommt hinzu, dass die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer bei einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung stark einbrechen können, sodass sich die Krisenanfälligkeit der öffentlichen Finanzen erhöht.“

5 Fehlanreiz zu Steuererhöhungen – verfehlte Regelung im Länderfinanzausgleich beseitigen

Mehr Steuerautonomie für die Bundesländer ist grundsätzlich wünschenswert, da dies einen Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften in Gang setzt, der die Steuerbelastung der Bürger tendenziell begrenzen kann. Die Regionalisierung der Grunderwerbsteuersätze hat jedoch bekanntlich nicht zu einem belastungsbegrenzenden Steuerwettbewerb der Bundesländer geführt.⁷⁹ Stattdessen ist durch eine Vielzahl von Steuersatzerhöhungen die Belastung für Wohneigentumserwerber in den meisten Bundesländern stark gestiegen.

Diese Entwicklung ist vor allem einer verfehlten Regelung im Länderfinanzausgleich geschuldet, die überdurchschnittlich hohe Grunderwerbsteuersätze mit finanziellen Vorteilen belohnt. Daher sollte dieser Fehlanreiz zu Steuererhöhungen beseitigt werden, um einen weiteren Belastungsanstieg zu vermeiden. Zugleich ist es aber ratsam, die Steuerautonomie der Bundesländer durch geeignete Reformen – etwa bei der Lohn- und Einkommensteuer – substantiell zu stärken.

5.1 Steuerwettbewerb wirkt grundsätzlich disziplinierend auf die Politik

Steuerwettbewerb zwischen Gebietskörperschaften kann dazu beitragen, die steuerliche Belastung zu begrenzen.⁸⁰ Dies legen bereits verschiedene finanzwissenschaftliche Konzepte nahe. So geht die *Tiebout-Hypothese* davon aus, dass hinreichend mobile Bürger denjenigen Wohnort wählen, der ihnen die entsprechend ihren Präferenzen beste Kombination aus Steuerbelastung und

79 Vgl. bereits *DSi* (2013b).

80 Vgl. für die folgenden Ausführungen *DSi* (2015a), S. 59 ff. (mit entsprechenden Literaturnachweisen).

öffentlichen Leistungen bietet. Die Gebietskörperschaften sollten daher bestrebt sein, den Bürgern den besten Steuer-Leistungs-Mix anzubieten. In eine ähnliche Richtung geht die *Leviathan-Theorie* der Besteuerung, nach der die Steuerzahler aufgrund eines Steuerwettbewerbs zwischen Gebietskörperschaften einer übermäßigen Besteuerung in einer Gemeinde durch Abwanderung in eine andere Gemeinde ausweichen können. Die Mobilität wirkt somit tendenziell disziplinierend auf den einnahmemaximierenden Leviathan-Staat. Entscheidend für die Disziplinierung der Steuerpolitik ist dabei nicht erst, dass die Bürger tatsächlich „mit den Füßen abstimmen“ und ihren Wohnort verlagern, sondern bereits die Tatsache, dass sie eine Abwanderung androhen können und die Politik dies fürchten sowie bei ihren Maßnahmen einkalkulieren muss.

Ergänzt wird die Leviathan-Theorie durch Modelle des Maßstabswettbewerbs (*yardstick competition*). Danach sorgt bereits die Verfügbarkeit von vergleichbaren Informationen bzw. der Informationsfluss für einen Wettbewerb zwischen Institutionen. Unterschiedliche Belastungsniveaus in Gebietskörperschaften machen die Steuerpolitik der Regierungen für Wähler vergleichbar. Bei sonst gleich bleibenden Rahmenbedingungen werden die Wähler vergleichsweise niedrigere Belastungsniveaus goutieren und Regierungen mit relativ hohen Belastungsniveaus abstrafen. Somit kann Steuerwettbewerb in Verbindung mit einer Dezentralisierung, also einer verstärkten Aufgaben- und Einnahmeautonomie unterer Ebenen, wie z. B. der Bundesländer oder Kommunen, die Reduzierung der Steuerbelastung fördern.

Auch aus ordnungspolitischer Sicht ist die Stärkung des Steuerwettbewerbs positiv zu werten. Ein Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften setzt ein Entdeckungsverfahren in Gang, in dem verschiedene steuer- und fiskalpolitische Experimente ausprobiert werden können. So könnte beispielsweise die durch Steuerentlastungen bewirkte Steigerung des Wirtschaftswachs-

tums andere Gebietskörperschaften zur Nachahmung anregen, während die negativen Effekte einer übermäßigen Steuerbelastung andere Gebietskörperschaften vor solchen Fehlern bewahren könnten.

Schließlich liefert die empirische Evidenz ebenfalls Indizien für eine Reduzierung der Steuerbelastung durch Steuerwettbewerb. Empirische Untersuchungen für die Schweiz zeigen, dass Steuerwettbewerb, der vor allem mit fiskalischer Dezentralisierung einhergeht, also der verstärkten Verlagerung von Aufgaben und Einnahmeautonomie auf untere Ebenen, zu niedrigeren Staatsausgaben sowie -einnahmen und somit zu niedrigerer Steuerbelastung führt.

5.2 Grunderwerbsteuer für eine Stärkung des Steuerwettbewerbs wenig geeignet

Eine wichtige Voraussetzung für funktionierenden Steuerwettbewerb ist die Merklichkeit der Steuerbelastung. So sollte die Steuer, über deren Tarif und/oder Bemessungsgrundlage die Gebietskörperschaften eigenständig entscheiden können, möglichst eine breite Mehrheit der Bevölkerung treffen. Erst dies macht die Steuer als ein von allen Steuerpflichtigen zu zahlender Preis für die öffentlichen Leistungen sichtbar und versetzt die Bürger tatsächlich in die Lage, aus unterschiedlich zusammengesetzten Paketen aus Steuern und Staatsleistungen auszuwählen. Das hat zum einen zur Folge, dass sich Regierungen gegenüber den Bürgern rechtfertigen müssen, wenn Steuererhöhungen geplant sind. Zum anderen können die von einer Steuererhöhung betroffenen Wähler durch Protest oder (die Androhung von) Abwanderung Einfluss auf die Politik ausüben. Dies stärkt die demokratische Kontrollmacht der Bevölkerung und stellt insofern auch eine institutionelle Vorkehrung gegen eine übermäßige Steuerbelastung dar.⁸¹

81 Vgl. Thöne (2014), S. 22.

Bei der Grunderwerbsteuer ist indes die Merklichkeit der Steuerbelastung nur eingeschränkt gegeben. Zwar werden Erwerber durch die Grunderwerbsteuer stark belastet, da sie einen großen Teil ihrer Ersparnisse für die Steuerzahlung aufwenden müssen und dieses Kapital nicht mehr entlastend in die Baufinanzierung einbringen können.⁸² Da jedoch die Grunderwerbsteuer beim Immobilienkauf anfällt, ist sie für Personen, die kein Wohneigentum erwerben, weniger sichtbar als eine regelmäßig wiederkehrende Belastung wie etwa durch die Lohnsteuer. Zudem wird häufig übersehen, dass eine Grunderwerbsteuererhöhung nicht nur die Erwerber von Wohneigentum, sondern auch die Mieter trifft, weil letztlich die Belastung überwältigt wird. Das führt dazu, dass sich in erster Linie Wähler, die Wohneigentum erwerben wollen, gegen eine höhere Grunderwerbsteuer zur Wehr setzen dürften. Da allerdings der Anteil der Wohneigentumserwerber an den Wahlberechtigten relativ gering ist, ist auch ihr politischer Einfluss entsprechend begrenzt. Das schwächt den demokratischen Kontrolleffekt und reduziert den auf einer Regierung lastenden Rechtfertigungsdruck gegenüber den Bürgern.

Diese Rahmenbedingungen begünstigen das Entstehen von negativen externen Effekten. Beispielsweise ist es für eine Regierung attraktiv, an überhöhten Ausgaben für breite Bevölkerungsschichten festzuhalten und diese durch Grunderwerbsteuererhöhungen zu finanzieren, die nur eine relativ kleine Gruppe belasten. Es besteht insofern die Gefahr einer politischen Ausbeutung von Minderheiten. Zudem ist die Steuerautonomie der deutschen Bundesländer auf den Grunderwerbsteuersatz beschränkt, so dass diese Finanzierungsquelle – auch mit Blick auf die im Jahr 2020 vollständig in Kraft tretende Schuldenbremse – besonders stark beansprucht wird. Daher deutet bereits der theoretische Befund darauf hin, dass die Grunderwerbsteuer für eine belastungsbegrenzende wirkende Regionalisierung wenig geeignet ist.

82 Vgl. Kapitel 4.1.

Weitaus günstigere Eigenschaften weist hingegen die Lohn- und Einkommensteuer auf. Sie kennzeichnet eine hohe Mercklichkeit, da die persönliche Belastung der monatlichen Gehaltsabrechnung zu entnehmen ist und somit für breite Bevölkerungsschichten in regelmäßigen Abständen transparent und spürbar wird. Daher wäre es naheliegend, die Steuerautonomie der Länder zu stärken, indem diese Zu- und Abschlagsrechte bei der Lohn- und Einkommensteuer erhalten.⁸³ Dies dürfte eine geeignete Grundlage für einen funktionierenden Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern sein, von dem die Bürger durch eine verbesserte Qualität der öffentlichen Leistungen und eine Begrenzung der Steuerbelastung profitieren könnten. Es wäre dann folgerichtig, die Grunderwerbsteuer gänzlich abzuschaffen, da sie weder mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip noch mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar ist und somit einer tragfähigen Rechtfertigung gänzlich entbehrt.⁸⁴ Indes haben nicht zuletzt die Verhandlungen über die Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen gezeigt, dass die große Mehrheit der Länder nicht an einer Stärkung der Steuerautonomie interessiert ist. Auch eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer dürfte am Widerstand der Länder aufgrund ihrer fiskalischen Interessen scheitern. Es ist somit davon auszugehen, dass die Länder weiterhin den Grunderwerbsteuersatz eigenständig bestimmen können. Umso wichtiger ist es daher, den derzeit im Länderfinanzausgleich bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen zu beseitigen.

5.3 Problematische Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich

Der Länderfinanzausgleich zielt darauf ab, die Finanzkraftunterschiede der Länder zu reduzieren und ihre Finanzausstattung

83 Vgl. *DSi* (2015a), S. 67.

84 Vgl. bereits *DSi* (2013a), S. 306.

weitgehend anzugleichen. Finanzschwache Länder (mit einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner) erhalten daher Ausgleichszuweisungen und finanzstarke Länder (mit einer überdurchschnittlichen Finanzkraft je Einwohner) zahlen Ausgleichsbeiträge. Zur Ermittlung der ausgleichsrelevanten Finanzkraft wird im Länderfinanzausgleich grundsätzlich auf das tatsächliche Steueraufkommen der Länder abgestellt. Davon wird jedoch abgewichen, wenn die Länder die Steuersätze eigenständig festlegen können. Das ist bei der Grunderwerbsteuer seit dem 1. September 2006 der Fall. Seitdem werden im Länderfinanzausgleich nicht die tatsächlichen, sondern die normierten Grunderwerbsteuereinnahmen zur Ermittlung der Steuerkraft der Länder berücksichtigt. Das normierte Grunderwerbsteueraufkommen, also die Steuerkraftzahl eines Landes, wird ermittelt, indem der bundesweite Durchschnittssteuersatz auf die Landesbemessungsgrundlage angewendet wird (siehe *Abbildung 3*).⁸⁵

Abbildung 3: Berechnung der normierten Grunderwerbsteuereinnahmen gem. § 7 FAG

<p>(1) Steuerkraftzahl Land_i = $\frac{\text{Bemessungsgrundlage Land}_i}{\text{bundesweite Bemessungsgrundlage}} \cdot \text{bundesweites Steueraufkommen}$</p> <p><i>Die Formel kann wie folgt umgestellt werden:</i></p> <p>(2) Steuerkraftzahl Land_i = $\frac{\text{bundesweites Steueraufkommen}}{\text{bundesweite Bemessungsgrundlage}} \cdot \text{Bemessungsgrundlage Land}_i$</p> <p><i>Der Quotient entspricht dem Durchschnittssteuersatz aller Länder. Daher gilt:</i></p> <p>(3) Steuerkraftzahl Land_i = Durchschnittssteuersatz · Bemessungsgrundlage Land_i</p>
--

Quelle: Eigene Darstellung gemäß § 7 FAG.

⁸⁵ Siehe § 7 Abs. 1 Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG).

Durch diese Regelung ist die Steuerkraftzahl eines Landes nicht nur vom eigenen Steuersatz, sondern auch von der Steuerpolitik der anderen Länder abhängig. Die maßgebliche Größe ist dabei der bundesdurchschnittliche Steuersatz, der 2015 bei 5,03 Prozent lag. Je weiter der Steuersatz eines Landes vom Durchschnitt entfernt ist, desto größer sind die finanziellen Vor- bzw. Nachteile im Länderfinanzausgleich.⁸⁶ Ländern mit einem unterdurchschnittlichen Steuersatz wird daher eine fiktive Steuerkraft unterstellt, die höher ist als das tatsächliche Steueraufkommen. Dies war im Jahr 2015 beispielsweise bei Sachsen, Bayern und Hamburg der Fall. Hingegen wird Ländern mit einem überdurchschnittlichen Steuersatz eine fiktive Steuerkraft zugeordnet, die kleiner als das tatsächliche Steueraufkommen ist. Im Jahr 2015 zählten zu diesen Ländern beispielsweise Hessen, Berlin und Schleswig-Holstein (siehe *Tabelle 9*).

Tabelle 9: Fiktive Grunderwerbsteuerkraft im Länderfinanzausgleich im Jahr 2015

Bundesland	Ist-Aufkommen (in Mio. Euro)	Steuerkraftzahl (in Mio. Euro)	fiktive Steuerkraft	nachrichtlich: Steuersatz 2015
Bayern	1.570	2.256	144 %	3,5 %
Sachsen	258	368	143 %	3,5 %
Hamburg	479	535	112 %	4,5 %
Baden-Württemberg	1.604	1.618	101 %	5,0 %
Niedersachsen	825	831	101 %	5,0 %
Rheinland-Pfalz	431	435	101 %	5,0 %
Mecklenburg-V.	171	172	101 %	5,0 %
Sachsen-Anhalt	134	135	101 %	5,0 %
Bremen	103	104	101 %	5,0 %

⁸⁶ Vgl. RWI (2012), S. 22.

Thüringen	125	125	100 %	5,0 %
Brandenburg	277	272	98 %	6,5 %
Nordrhein-Westfalen	2.534	2.127	84 %	6,5 %
Hessen	1.151	971	84 %	6,0 %
Berlin	960	806	84 %	6,0 %
Saarland	84	70	83 %	6,5 %
Schleswig-Holstein	545	423	78 %	6,5 %
Erklärung: fiktive Steuerkraft = Steuerkraftzahl in % des tatsächlichen Steueraufkommens.				

Quelle: BMF (2015b), eigene Berechnungen.

Mit dem Normierungsverfahren wollte der Gesetzgeber ursprünglich vermeiden, dass Länder ihre Finanzkraft durch Steuerensenkungen reduzieren und sich diese somit durch andere Länder teilweise finanzieren lassen.⁸⁷ Solche Steuerensenkungen auf Kosten anderer Länder wären möglich, wenn die tatsächlichen und nicht die normierten Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich berücksichtigt würden. In diesem Fall hätten Länder ihre Finanzkraft durch Steuerensenkungen reduzieren und dann aufgrund der niedrigeren Finanzkraft tendenziell höhere Ausgleichs- und Umsatzsteuerzuweisungen erhalten können. Das Normierungsverfahren führt aber dazu, dass sowohl die Mindereinnahmen aus einer Steuerensenkung als auch die Zusatzeinnahmen aus einer Steuererhöhung weitgehend beim Land verbleiben. Für die Länder gibt es somit keinen Anreiz, Steuerensenkungen zulasten anderer Länder umzusetzen. Auf der anderen Seite ist es aber attraktiv, die Grunderwerbsteuer zu erhöhen, um Haushaltsmittel zu akquirieren, ohne diese Mehreinnahmen (teilweise) an andere abgeben zu müssen.

⁸⁷ Vgl. Fraktionen der CDU/CSU und SPD (2006), S. 20.

Die beabsichtigte Vermeidung eines Fehlanreizes führte somit zur Implementierung eines anderen Fehlanreizes. So liefert das Normierungsverfahren in seiner derzeitigen Ausgestaltung einen Fehlanreiz zu Steuererhöhungen.⁸⁸ Wenn nämlich – ausgehend von einem gleichen Steuersatz in allen Ländern – eines oder mehrere Länder ihre Steuersätze erhöhen, steigt auch die für die Ausgleichszuweisungen und die Umsatzsteuerverteilung relevante (fiktive) Finanzkraft der Länder, die den Grunderwerbsteuersatz nicht erhöht haben. Demzufolge wird auch Ländern mit unterdurchschnittlichen bzw. konstanten Steuersätzen eine höhere Finanzkraft unterstellt, als sie bei Berücksichtigung der tatsächlichen Einnahmen wäre. Steuererhöhungen in bestimmten Ländern gehen also zulasten der übrigen Länder, für die sich folglich ein Anreiz ergibt, mit Steuererhöhungen nachzuziehen. Auf diese Weise kann eine Steuererhöhungsspirale entstehen, die bereits seit einigen Jahren tatsächlich zu beobachten ist.

Diese negativen Effekte des Normierungsverfahrens sind auch empirisch nachweisbar. So zeigt eine Analyse von Landtagsdrucksachen, dass die bestehende Regelung im Länderfinanzausgleich überwiegend dazu beigetragen hat, dass die Bundesländer den Grunderwerbsteuersatz erhöht haben (siehe *Tabelle 10*). Auch zukünftig sind weitere Steuererhöhungen zu befürchten, falls die Fehlanreize nicht beseitigt werden. Bisher ist bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 nicht vorgesehen, die problematische Normierung der Grunderwerbsteuereinnahmen zu modifizieren.⁸⁹ Daher sind weitere Reformschritte erforderlich, um den bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen aus dem Länderfinanzausgleich zu entfernen.⁹⁰

88 Siehe auch *Hentze* (2017), S. 2 („In der derzeitigen Form führt die Regelung daher zu einem Wettlauf um Steuersatzerhöhungen...“) und *Boysen-Hogrefe* (2017), S. 1 („Durch die gesonderte Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich werden negative fiskalische Effekte der Verhaltensreaktionen zum Teil ausgeglichen, sodass ein Anreiz für zusätzliche Steuersatzerhöhungen besteht.“).

89 Vgl. *Deutscher Bundestag* (2017a).

90 Vgl. *Boysen-Hogrefe* (2017), S. 15 für eine ähnliche Einschätzung.

Tabelle 10: Begründung von Grunderwerbsteuererhöhungen durch den Landesgesetzgeber

Land	Steuer- satz in Prozent	Erhöhung gültig seit	Begründung lt. Gesetzentwurf
Brandenburg	5,0	01.01.2011	Haushaltskonsolidierung; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
	6,5	01.07.2015	Haushaltskonsolidierung; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
Baden- Württemberg	5,0	05.11.2011	Begrenzung der Neuverschuldung; Finanzierung von Mehrausgaben (frühkindliche Bildung); <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
Berlin	4,5	01.01.2007	Haushaltskonsolidierung; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
	5,0	01.04.2012	s. o.
	6,0	01.01.2014	Kompensation von Mindereinnahmen durch die Zensus-Ergebnisse 2011; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
Bremen	4,5	01.01.2011	Einhaltung der Schuldenbremse; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
	5,0	01.01.2014	s. o.
Hamburg	4,5	01.01.2009	Finanzierung von familien-, sozial- und klimapolitischen Mehrausgaben; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
Hessen	5,0	01.01.2013	<i>Länderfinanzausgleich</i> (Benachteiligung durch Normierungsverfahren); Haushaltskonsolidierung
	6,0	01.08.2014	Einhaltung der Schuldenbremse; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)

Mecklenburg-V.	5,0	01.07.2012	Haushaltskonsolidierung; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
Niedersachsen	4,5	01.01.2011	Haushaltskonsolidierung
	5,0	01.01.2014	Haushaltskonsolidierung
Nordrhein-Westfalen	5,0	01.10.2011	Haushaltskonsolidierung
	6,5	01.01.2015	Haushaltskonsolidierung
Rheinland-Pfalz	5,0	01.03.2012	Haushaltskonsolidierung
Saarland	4,0	01.01.2011	Haushaltskonsolidierung; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
	4,5	01.01.2012	s. o.
	5,5	01.01.2013	s. o.
	6,5	01.01.2015	s. o.
Sachsen-Anhalt	4,5	01.03.2010	Haushaltskonsolidierung; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
	5,0	01.03.2012	s. o.
Schleswig-Holstein	5,0	01.01.2012	Haushaltskonsolidierung; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
	6,5	01.01.2014	Erzielung von Mehreinnahmen; <i>Länderfinanzausgleich</i> (Mehreinnahmen verbleiben im Land)
Thüringen	5,0	07.04.2011	Haushaltskonsolidierung
	6,5	01.01.2017	Haushaltskonsolidierung
<p>Ergebnis: Seit dem 1. September 2006 haben die Länder den Grunderwerbsteuersatz insgesamt 27 Mal erhöht. Die Auswertung der Gesetzesbegründungen zeigt, dass aus Sicht des Gesetzgebers in 20 Fällen die bestehende Regelung im Länderfinanzausgleich entscheidungsrelevant war.</p>			

Quelle: Eigene Recherche; verschiedene Landtags-Drucksachen.

Quantifizierung der Effekte im Länderfinanzausgleich

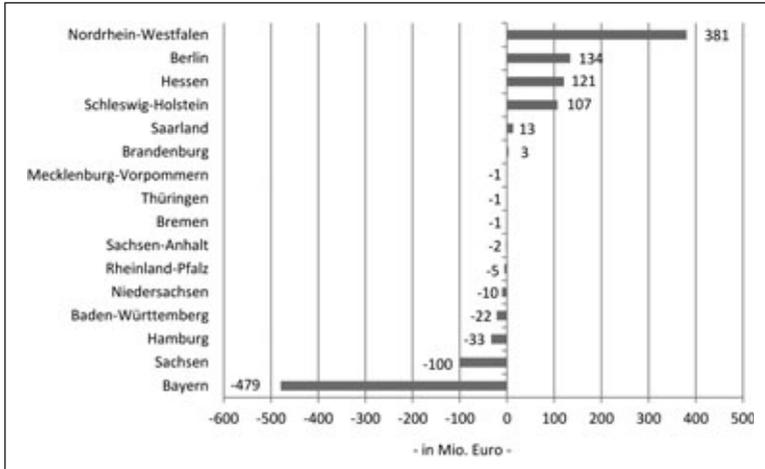
Die finanziellen Auswirkungen des Normierungsverfahrens im Jahr 2015 sind in *Abbildung 4* und *Tabelle 11* dargestellt. Dabei werden alle Stufen des derzeitigen Länderfinanzausgleichs berücksichtigt.⁹¹ Es zeigt sich, dass die Verteilungseffekte insbesondere bei den Ländern ins Gewicht fallen, die deutlich vom durchschnittlichen Grunderwerbsteuersatz von rund 5 Prozent abweichen. So wird beispielsweise Bayern mit einem Steuersatz von 3,5 Prozent durch das Normierungsverfahren um 479 Mio. Euro schlechter gestellt, als es bei der Anwendung der üblichen Finanzausgleichsregeln der Fall wäre. Das heißt, dass bei einer Erfassung der tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen die finanzielle Belastung Bayerns im Länderfinanzausgleich um 479 Mio. Euro geringer ausfallen würde als im jetzigen System. Dies entspricht rund 31 Prozent der bayerischen Grunderwerbsteuereinnahmen. Andererseits wird beispielsweise Nordrhein-Westfalen mit einem Steuersatz von 6,5 Prozent durch das Normierungsverfahren im Länderfinanzausgleich um 381 Mio. Euro besser gestellt, als das bei einer Erfassung der tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen der Fall wäre. Das entspricht 15 Prozent der Grunderwerbsteuereinnahmen des Landes. Das Normierungsverfahren führt somit zu erheblichen Verzerrungen, die als Fehlanreiz zu Steuererhöhungen wirken können.⁹²

91 Das sind der Umsatzsteuervorgangsausgleich, der horizontale Länderfinanzausgleich (im engeren Sinne) und die Bundesergänzungszuweisungen.

92 Vgl. u. a. *Hentze (2017)*, *Boysen-Hogrefe (2017)* und *RWI (2012)*. Anderer Ansicht sind *Scherf/Dresselhaus (2016)*, S. 10: „... die Wirkungen der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich [erscheinen; d. Verf.] insgesamt weitgehend unproblematisch.“ Diese Einschätzung stützt sich auf eine Modellrechnung, bei der die Auswirkungen einer Erhöhung des bayerischen Grunderwerbsteuersatzes um einen Prozentpunkt ermittelt werden. Dies würde den bundesweiten Durchschnittssteuersatz um 0,2 Prozentpunkte erhöhen. Im Zeitraum 2006-2015 ist der durchschnittliche Grunderwerbsteuersatz jedoch um mehr als 1,5 Prozentpunkte angestiegen. Das entspricht dem 7,5-fachen des Wertes, der der Modellrechnung zu Grunde liegt. Die Modellrechnung nimmt daher nur einen kleinen Teil der Verzerrungen im Länderfinanzausgleich in den Blick.

Abbildung 4: Finanzielle Auswirkungen des Normierungsverfahrens im Überblick (2015)

Vor- und Nachteile gegenüber einer Erfassung der tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen



Quelle: Eigene Berechnungen (unter Berücksichtigung von Umsatzsteuervorgausgleich, horizontalem Finanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen). Hinweis: Für die Berechnung wurde das Programm „Finanzausgleich zum Selberrechnen“ verwendet; vgl. Fehr/Kindermann/Wiegard (2016).

Tabelle 11: Finanzielle Auswirkungen des Normierungsverfahrens im Detail (2015)

Vor- bzw. Nachteile gegenüber einer Erfassung des tatsächlichen Grunderwerbsteueraufkommens

Bundesland	Auswirkungen des Normierungsverfahrens			GrEst-Aufk.*
	in Mio. Euro	in Euro/EW	in Prozent des GrEst-Aufk.	in Mio. Euro
Bayern	-479	-38	31	1.570
Sachsen	-100	-25	39	258
Hamburg	-33	-19	7	479
Baden-Württemberg	-22	-2	1	1.604
Niedersachsen	-10	-1	1	825

Rheinland-Pfalz	-5	-1	1	431
Sachsen-Anhalt	-2	-1	1	134
Bremen	-1	-1	1	103
Thüringen	-1	-1	1	125
Mecklenburg-V.	-1	-1	1	171
Brandenburg	3	1	1	277
Saarland	13	13	16	84
Schleswig-Holstein	107	38	20	545
Hessen	121	20	10	1.151
Berlin	134	38	14	960
Nordrhein-Westfalen	381	22	15	2.534

Quelle: Eigene Berechnungen (siehe Erläuterungen zu Abb. 4). * Grunderwerbsteueraufkommen der einzelnen Länder im Jahr 2015 (Ist-Werte).

Grunderwerbsteuererhöhungen sind für die Bundesländer attraktiv, weil das Normierungsverfahren dafür sorgt, dass die resultierenden Mehreinnahmen nahezu vollständig im Landeshaushalt verbleiben. Das soll zunächst mit zwei Beispielrechnungen verdeutlicht werden (siehe *Tabelle 12*): Hätte beispielsweise Hamburg den Grunderwerbsteuersatz im Jahr 2015 von 4,5 auf 5,5 Prozent erhöht, wären dem Land Mehreinnahmen von rund 105,6 Mio. Euro zugeflossen.⁹³ Nach Länderfinanzausgleich wären dem Land – unter sonst gleichen Bedingungen – Mehreinnahmen von 104,4 Mio. Euro verblieben. Das entspricht einem effektiven Selbstbehalt von 98,9 Prozent der erzielten Mehreinnahmen. In Sachsen-Anhalt hätte eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes von 5 auf 6 Prozent sogar dazu geführt, dass dem Land nach Länderfinanzausgleich 101,4 Prozent der erzielten Mehreinnahmen verbleiben⁹⁴. Das Normierungsverfahren im Länderfinanzausgleich bewirkt also in diesem Fall eine Prämienzahlung für das

93 Es wird von einer unveränderten Bemessungsgrundlage ausgegangen.

94 Bei ansonsten gleichen Bedingungen.

steuersatzerhöhende Land.⁹⁵ Es besteht daher ein gravierender Fehlanreiz, der in einigen Ländern beschlossene Steuererhöhungen durch zusätzliche Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich sogar noch belohnt.

Tabelle 12: Effektive Mehreinnahmen nach einer Grunderwerbsteuererhöhung (2015)

		Hamburg	Sachsen-Anhalt
		in Mio. Euro	
1	Mehreinnahmen bei Grunderwerbsteuererhöhung um 1 Prozentpunkt	105,6	26,8
2	Minder- bzw. Mehreinnahmen im Länderfinanzausgleich	-1,2	0,4
3 = 1 + 2	Effektive Mehreinnahmen per Saldo	104,4	27,2
4 = 3 / 1	Selbstbehalt (= Anteil der Mehreinnahmen, der effektiv im Landeshaushalt verbleibt)	98,9 %	101,4 %

Quelle: Eigene Berechnungen (siehe Erläuterungen zu Abb. 4).

Die Effekte, die eine Grunderwerbsteuererhöhung im Länderfinanzausgleich bewirkt, sind in *Tabelle 13* für sämtliche Bundesländer dargestellt. Dabei wird davon ausgegangen, dass ein einzelnes Bundesland seine Grunderwerbsteuereinnahmen infolge einer (marginalen) Steuersatzerhöhung um 10 Mio. Euro erhöht, während das Aufkommen der anderen Länder unverändert

95 Vgl. auch die Berechnungen bei *Scherf/Dresselhaus* (2016), S. 10. Dieser erstaunliche Effekt ist auf das Zusammenwirken des Normierungsverfahrens und der allgemeinen Systematik des Länderfinanzausgleichs (also dem Ausgleich von Finanzkraftunterschieden der Bundesländer in Richtung des Länderdurchschnitts je Einwohner) zurückzuführen. Das Normierungsverfahren sorgt zunächst dafür, dass die erzielten Mehreinnahmen infolge der Steuererhöhung allen Bundesländern zugerechnet werden. Maßgeblich für die Zurechnung ist dabei der Anteil eines Landes an der bundesweiten Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer. Da Sachsen-Anhalt eine unterdurchschnittliche Bemessungsgrundlage hat, werden den übrigen Ländern im Schnitt höhere Pro-Kopf-Einnahmen zugeschrieben. Da somit die Steuerkraft Sachsen-Anhalts im Vergleich zum Länderdurchschnitt gesunken ist, erhält es neben den erzielten Mehreinnahmen auch höhere Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich. Der Selbstbehalt beträgt folglich mehr als 100 Prozent.

bleibt.⁹⁶ Bei zehn Bundesländern ist festzustellen, dass die nach dem Länderfinanzausgleich verbleibenden Mehreinnahmen das zusätzlich erzielte Grunderwerbsteueraufkommen leicht übersteigt. Dieser sogenannte Selbstbehalt ist mit rund 102 Prozent in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen am größten. Bei den übrigen Bundesländern liegt der Selbstbehalt bei zusätzlich erzielten Grunderwerbsteuereinnahmen zwischen 96 und 99 Prozent.⁹⁷ Hingegen fällt der Selbstbehalt bei zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen, die einem Land etwa durch die Stärkung der eigenen Wirtschaftskraft zufließen, erheblich geringer aus.⁹⁸ Aus fiskalischer Sicht sind daher Grunderwerbsteuererhöhungen für die Bundesländer deutlich attraktiver.

Tabelle 13: Selbstbehalt bei zusätzlichen Grunderwerbsteuereinnahmen (2015)

Bundesland	Mehraufkommen Grunderwerbsteuer	Effektive Mehreinnahmen nach Länderfinanzausgleich	Selbstbehalt
	in Mio. Euro		in Prozent
Nordrhein-Westfalen	10,000	10,192	101,9
Bayern	10,000	9,627	96,3
Baden-Württemberg	10,000	9,868	98,7

96 Grunderwerbsteuer-Bemessungsgrundlagen aller Länder bleiben annahmegemäß unverändert.

97 Hinzu kommt, dass ein erhöhter Steuersatz tendenziell die Zahl der Immobilientransaktionen und damit auch die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer reduziert (siehe Kapitel 4.4). Da im Finanzausgleich die Steuerkraftzahl eines Landes ermittelt wird, indem der Durchschnittssteuersatz auf den Wert der Grunderwerbsteuer-Bemessungsgrundlage angewendet wird, kommt es bei einem Rückgang der steuerpflichtigen Grundstückstransaktionen zu einem zusätzlichen Ausgleichseffekt. Die infolge eines höheren Steuersatzes verminderte Bemessungsgrundlage führt also im Länderfinanzausgleich dazu, dass die Steuerkraft (trotz eines höheren Aufkommens) sinkt und daher das entsprechende Land mehr Zuweisungen aus dem Finanzausgleich erhält bzw. geringe Ausgleichsbeträge zahlen muss. Vgl. *Büttner (2017)*, S. 28.

98 Fällt beispielsweise in einem ostdeutschen Bundesland ein zusätzliches Lohnsteueraufkommen von 100 Euro an, werden davon bis zu 87 Euro durch den Länderfinanzausgleich abgeschöpft. In diesem Fall beträgt somit der Selbstbehalt nur rund 13 Prozent der zusätzlichen Lohnsteuereinnahmen. Vgl. *Brügelmann (2014)*, S. 19.

Niedersachsen	10,000	10,186	101,9
Hessen	10,000	9,892	98,9
Sachsen	10,000	10,157	101,6
Rheinland-Pfalz	10,000	10,086	100,9
Sachsen-Anhalt	10,000	10,141	101,4
Schleswig-Holstein	10,000	9,966	99,7
Thüringen	10,000	10,138	101,4
Brandenburg	10,000	10,052	100,5
Mecklenburg-V.	10,000	10,041	100,4
Saarland	10,000	10,053	100,5
Berlin	10,000	9,868	98,7
Hamburg	10,000	9,892	98,9
Bremen	10,000	10,013	100,1

Quelle: Eigene Berechnungen (siehe Erläuterungen zu Abb. 4).

5.4 Handlungsoptionen für eine sachgerechte Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen

Eine sachgerechte Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich sollte den derzeit bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen beseitigen. Diskussionen über ein derartiges Verfahren gab es bereits im Rahmen der Föderalismusreform I. So hatte Bayern vorgeschlagen, im Finanzausgleich für jedes Land das Grunderwerbsteueraufkommen anzusetzen, das sich bei einem Steuersatz von 3,5 Prozent ergibt. Dies hätte den Vorteil, dass Steuersatzerhöhungen oder -senkungen ohne finanzielle Folgen für den Länderfinanzausgleich blieben.⁹⁹ Diese Einschätzung ist durchaus zutreffend für das Jahr 2006, als den Ländern die Steuersatzautonomie bei der Grunderwerbsteuer

⁹⁹ Vgl. Kube/Seiler (2013), S. 66 f.

übertragen wurde. Seitdem haben sich indes aufgrund des Normierungsverfahrens und der erfolgten Steuersatzerhöhungen erhebliche Veränderungen im Länderfinanzausgleich ergeben. So hätte eine Normierung mit einem einheitlichen Steuersatz von 3,5 Prozent beispielsweise das jährliche Finanzausgleichsvolumen um rund 3,4 Mrd. Euro (2015) reduziert. Das würde u. a. dazu führen, dass auch für Länder mit einem unterdurchschnittlichen Grunderwerbsteuersatz – wie z. B. Sachsen – finanzielle Nachteile gegenüber dem *status quo* entstünden.¹⁰⁰ Das ist als problematisch anzusehen, da ein solches Normierungsverfahren auch ein Bundesland bestrafen würde, das bisher den Grunderwerbsteuersatz konstant gehalten hat.

Daher ist zu erwägen, grundsätzlich wieder die tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen. Das würde zum einen das Finanzausgleichsvolumen zunächst konstant halten. Zum anderen würde dieses Verfahren dafür sorgen, dass Steuersatzerhöhungen aufgrund der bekannten Finanzausgleichseffekte weniger attraktiv wären als bisher. Um die vorhersehbaren Vorbehalte der Länder gegen diesen Vorschlag abzuschwächen, wäre übergangsweise eine ergänzende Regelung denkbar. So könnte vorläufig unterhalb eines niedrigen Steuersatzniveaus weiterhin eine Normierung stattfinden, wobei der Normierungssatz aber maximal 3,5 Prozent betragen sollte. Da eine solche Regelung den Wettbewerb um möglichst niedrige Steuerbelastungen zwischen den Bundesländern einschränkt, sollte sie mittelfristig abgeschafft werden.

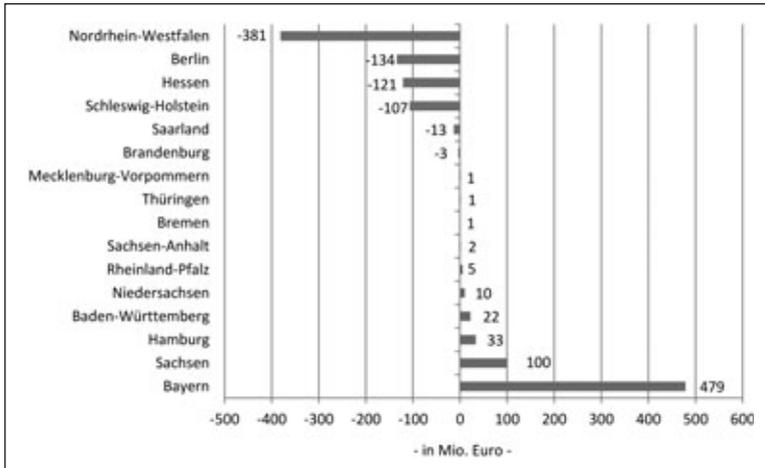
Das derart modifizierte Normierungsverfahren hätte zwei wesentliche Vorteile: Zum einen würden die verminderten Selbstbehalte weitere Steuersatzerhöhungen unattraktiver machen und daher der Belastungsspirale bei der Grunderwerbsteuer einen Riegel vorschieben. Zum anderen könnte die Reform dazu beitragen,

¹⁰⁰ Siehe hierfür die Modellrechnungen von Broer (2014), S. 265.

dass die Bundesländer bei der Grunderwerbsteuer wieder zu einem moderaten Steuersatzniveau zurückkehren. Die finanziellen Auswirkungen des Reformvorschlags gegenüber dem derzeitigen Normierungsverfahren sind in *Abbildung 5* dargestellt.

Abbildung 5: Auswirkungen einer modifizierten Normierung der Grunderwerbsteuereinnahmen

Finanzielle Vor- bzw. Nachteile gegenüber dem *status quo* (2015)



Quelle: Eigene Berechnungen (siehe Erläuterungen zu Abb. 4).

6 Hohe Grunderwerbsteuerbelastung im internationalen Vergleich

Ein internationaler Vergleich der Grunderwerbsteuerbelastung ist mit einigen Schwierigkeiten konfrontiert. So ist die Besteuerung beim Erwerb von Wohneigentum in den einzelnen Staaten sehr unterschiedlich geregelt, sowohl was den Steuertarif als auch die Bemessungsgrundlage angeht. Erschwert wird der Vergleich vor allem durch eine Vielzahl von Befreiungen und Ausnahmetatbeständen, die teilweise noch regional unterschiedlich ausfallen. In Staaten, die keine Grunderwerbsteuer erheben, fallen zum Teil andere Abgaben, z. B. die Umsatzsteuer, an.¹⁰¹ Die nachfolgenden Betrachtungen beschränken sich auf einen Vergleich der Grunderwerbsteuersätze und auf die Darstellung von ausgewählten Steuerbefreiungen, die über die in Deutschland bestehenden Regelungen hinausgehen.

Der Vergleich berücksichtigt 26 europäische Staaten (siehe *Tabelle 13*). Für diese Vergleichsgruppe ist zunächst festzustellen, dass in vielen Staaten kein einheitlicher Grunderwerbsteuersatz existiert, sondern sich die Steuersätze in einer gewissen Bandbreite bewegen. Das ist – wie in Deutschland – auf die Steuersatzautonomie der Gliedstaaten (wie z. B. in Frankreich, Spanien oder der Schweiz) oder auf unterschiedliche Steuersatzermäßigungen (wie in Italien oder Belgien) zurückzuführen. Des Weiteren sind zwar die meisten Steuertarife proportional ausgestaltet, es gibt jedoch in einigen Staaten auch progressive Tarife (z. B. in Großbritannien, Irland, Ungarn und Portugal). Daher wird zunächst auf die jeweiligen Höchststeuersätze abgestellt. Dabei zeigt sich, dass nur 6 von insgesamt 26 Staaten den deutschen Maximalsteuersatz von 6,5 Prozent übertreffen. Im Einzelnen sind das Belgien, Großbritannien, Italien, Luxemburg, Portugal und Spanien. Indes zeigt sich bei

¹⁰¹ Vgl. *Bechtoldt et al* (2014), S. 1287.

näherer Betrachtung, dass in einigen dieser Staaten die tatsächliche Belastung häufig unter dem deutschen Niveau liegen dürfte. In Großbritannien liegt beispielsweise der effektive Steuersatz bei einem Kaufpreis von 500.000 Pfund bei 3 Prozent.¹⁰² In Italien kommt beim Erwerb einer Erstwohnung nur ein Steuersatz von 3 Prozent zur Anwendung, und in Belgien verringert sich beim Verkauf an Personen, denen Wohnungsbauprämien zustehen, der Steuersatz auf 1,5 Prozent. Daher ist festzustellen, dass die effektiven Grunderwerbsteuersätze nur in wenigen europäischen Ländern höher sind als in Deutschland.

Die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer wird in zahlreichen Staaten durch Vergünstigungen begrenzt. So gewähren Großbritannien, Luxemburg, Portugal und einzelne Kantone in der Schweiz Freibeträge für bestimmte Immobilienerwerbe. In Finnland, Griechenland und Tschechien ist der Ersterwerb von Wohneigentum – unter bestimmten Auflagen – von der Grunderwerbsteuer komplett befreit. Des Weiteren gibt es in Italien und den Niederlanden Regelungen, die beim erneuten Immobilienkauf eine Steuerkumulation unter bestimmten Voraussetzungen vermeiden. Hingegen werden in Deutschland beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum grundsätzlich keine Vergünstigungen bzw. Steuerbefreiungen gewährt.¹⁰³ Daraus folgt, dass in Deutschland sehr hohe Steuersätze auf eine weitgehend ungeschmälerte Bemessungsgrundlage angewendet werden. Im europäischen Vergleich liegt die Grunderwerbsteuerbelastung in Deutschland daher mit an der Spitze.

¹⁰² Siehe die Ausführungen zu Großbritannien in *Tabelle 13*.

¹⁰³ Hiervon ausgenommen sind beispielsweise Übertragungen zwischen Ehepartnern, die steuerfrei bleiben.

Tabelle 14: Grunderwerbsteuerbelastung beim Erwerb von Wohneigentum in Europa

Land	Steuersatz	Regionale Steuersatz-autonomie	Vergünstigungen ¹⁰⁴
Belgien	bis zu 12,5 %	Ja	Unter bestimmten Voraussetzungen werden Freibeträge bis zu 75.000 Euro gewährt. Beim Verkauf an Personen, denen Wohnungsbauprämien zustehen, verringert sich der Steuersatz auf 1,5 %.
Bulgarien	2–4 %	Ja	–
Dänemark ¹⁰⁵	0,6 %	Nein	–
Deutschland	3,5–6,5 %	Ja	–
Estland	keine	–	–
Finnland	4 %	Nein	Bei natürlichen Personen im Alter von 18–39 Jahren ist der selbstgenutzte Ersterwerb steuerfrei.
Frankreich ¹⁰⁶	2,4–5,8 %	Ja	–
Griechenland ¹⁰⁷	3 %	Nein	Der Ersterwerb einer Eigentumswohnung ist bis zu bestimmten Höchstgrenzen steuerfrei.
Großbritannien ¹⁰⁸	0–12 %	Nein	Erwerbe bis 125.000 Pfund sind steuerfrei.

104 In vielen Staaten – darunter auch in Deutschland – sind Grundstücksübertragungen zwischen Ehegatten oder solche aufgrund einer Erbschaft von der Grunderwerbsteuer befreit. Es werden daher nur darüber hinausgehende Vergünstigungen angeführt, die beim Erwerb von (selbstgenutztem) Wohneigentum von Bedeutung sind.

105 In Dänemark existiert keine Grunderwerbsteuer. Stattdessen wird eine Registrierungsabgabe erhoben.

106 Bestimmte Immobilienerwerbe unterliegen nicht der Grunderwerbsteuer, sondern der Umsatzsteuer.

107 Stand: 2016.

108 Es wird eine Stempelsteuer mit progressivem Stufenarif erhoben. Die ersten 125.000 £ bleiben steuerfrei, die nächsten 125.000 £ (von 125.001 £ bis 250.000 £) werden mit einem Steuersatz von 2 % belastet, die nächsten 675.000 £ (von 250.001 £ bis 925.000 £) mit 5 %, die nächsten 575.000 £ (von 925.001 £ bis 1,5 Mio. £) mit 10 % und etwaige Beträge über 1,5 Mio. £ mit 12 %. Bei einem Kaufpreis von 500.000 Pfund beträgt die Stempelsteuer 15.000 £, was einem Durchschnittssteuersatz von 3 Prozent (in Bezug auf den Kaufpreis) entspricht. Vgl. HM Revenue & Customs (2017). *siehe:* <https://www.gov.uk/stamp-duty-land-tax/residential-property-rates>.

Irland	1–2 %	Nein	Erwerbe bis zu einem Wert von 1 Mio. Euro werden mit einem Steuersatz von 1 % belastet. Für den ggf. darüber liegenden Teil des Kaufpreises gilt ein Steuersatz von 2 %.
Italien	3–9 %	Nein	Für sog. Erstwohnungen gilt ein ermäßigter Steuersatz von 3 %. Bei erneutem Kauf einer Erstwohnung (nach Umzug in eine andere Gemeinde) erfolgt eine Gutschrift in Höhe der bereits gezahlten Steuer.
Kroatien	5 %	Nein	–
Lettland	2 %	Nein	–
Litauen	keine	–	–
Luxemburg	6–9 %	Teilweise (nur: Luxemburg Stadt)	Freibetrag für bestimmte Wohnimmobilien von 20.000 bzw. 40.000 Euro (zusammenveranlagte Ehegatten)
Niederlande	2 % bei Wohnimmobilien (ansonsten 6 %)	Nein	Vermeidung von Steuerkumulation bei aufeinanderfolgenden Erwerben (Steuer auf Ersterwerb wird bei Zweiterwerb angerechnet, wenn zwischen den Erwerben max. 6 Monate liegen)
Norwegen	2,5 %	Nein	–
Österreich	3,5 %	Nein	–
Polen ¹⁰⁹	2 %	Nein	–
Portugal	0–8 % ¹¹⁰	Nein	Bei Immobilienerwerben zur dauerhaften Eigennutzung wird ein Freibetrag von 92.407 Euro gewährt.

109 Kaufverträge über Immobilien und Grundstücke unterliegen einer sogenannten Steuer auf zivilrechtliche Handlungen.

110 Bei Immobilienerwerben zur dauerhaften Eigennutzung gilt in Kontinentalportugal folgender Staffeltarif: a) bis 92.407 Euro = 0 %; b) mehr als 92.407 Euro bis 126.403 Euro = 2 %; c) mehr als 126.403 Euro bis 172.348 Euro = 5 %; d) mehr als 172.348 Euro bis 287.213 Euro = 7 %; e) mehr als 287.213 Euro bis 574.323 Euro = 8 %; über 574.323 Euro = 6 %. Hingegen unterliegen „ländliche Grundstücke“ einem fixen Steuersatz in Höhe von 5 %.

Schweden	1,5 % ¹¹¹	Nein	–
Schweiz ¹¹²	0,2–3 % ¹¹³	Ja	Je nach Kanton bzw. Gemeinde sehr unterschiedlich ausgestaltet
Slowakei	keine	–	–
Spanien	6–10 %	Ja	–
Tschechien	4 %	Nein	Ersterwerb von Wohneigentum ist grundsätzlich steuerbefreit
Ungarn	2–4 % ¹¹⁴	–	–

Quelle: Mennel/Förster (2016), Bechtoldt et al (2014) und eigene Recherche. Eigene Darstellung.

111 Für juristische Personen gilt ein Steuersatz von 4,25 %.

112 In der Schweiz wird eine sogenannte Handänderungssteuer erhoben, welche jedoch in einigen Kantonen abgeschafft wurde.

113 Je nach Kanton bzw. Gemeinde. Die Steuersätze sind in der Regel proportional, nur im Kanton Tessin und im Kanton Wallis gelten progressive Tarife.

114 Bis 4 Mio. Forint (rund 13.000 Euro) gilt ein Steuersatz von 2 %, für den Betrag oberhalb der 4-Mio.-Grenze ein Steuersatz von 4 %.

7 Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung geboten

Aufgrund der gravierenden Mängel der Grunderwerbsteuer und des starken Anstiegs der Steuersätze in den meisten Bundesländern ist es geboten, die hohe Grunderwerbsteuerbelastung zu reduzieren. Bei der gegebenen politischen Ausgangslage erscheint kurzfristig am ehesten eine Freistellungsregelung für Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum politisch mehrheitsfähig zu sein. Dazu sollte der Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bis zu einer Wohnfläche von 200 m² von der Besteuerung freigestellt werden.¹¹⁵ Dies hätte eine jährliche Entlastung von schätzungsweise 6 Mrd. Euro zur Folge.

Sollte dieser Vorschlag politisch nicht durchsetzbar sein, ist zu erwägen, zumindest die bis zum 31.12.1982 existierenden Freibeträge¹¹⁶ für den Ersterwerb einer selbstgenutzten Immobilie wieder einzuführen und an die zwischenzeitliche Preisentwicklung anzupassen. Bei privater Selbstnutzung wären dann Freibeträge von mindestens 276.000 Euro bzw. 331.000 Euro im Grunderwerbsteuergesetz zu verankern (siehe *Tabelle 15*).¹¹⁷ Da zuletzt die Immobilienpreise teilweise stark gestiegen sind, wären auch höhere Freibeträge zu erwägen. Folglich sollten die Bundesländer das Recht erhalten, von den genannten Mindestbeträgen nach oben abweichen zu können.

115 Diese wäre auch ein Beitrag zur Vereinheitlichung steuerrechtlicher Vorschriften, da bei der Erbschaftsteuer eine vergleichbare Regelung existiert.

116 Siehe Kapitel 2.

117 Vgl. *DSi* (2015b), S. 3.

Tabelle 15: Anpassung der grunderwerbsteuerlichen Freibeträge an die Preisentwicklung

Gebäudetyp	Freibetrag bis 31.12.1982		Inflationsbereinigter Freibetrag (01.01.2017) in Euro
	in DM	in Euro	
Einfamilienhaus	250.000	127.823	276.003
Eigentumswohnung	250.000	127.823	276.003
Zweifamilienhaus	300.000	153.388	331.202

Quelle: Eigene Berechnungen.

Mittel- und längerfristig sollte generell eine deutliche Reduzierung der Steuersätze angestrebt werden. Hierfür ist es erforderlich, den im Länderfinanzausgleich bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen zu beseitigen.¹¹⁸

¹¹⁸ Bisher ist bei der Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs ab dem Jahr 2020 nicht vorgesehen, die problematische Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen im Länderfinanzausgleich zu modifizieren. Insofern sind weitere Reformschritte geboten.

8 Fazit und Empfehlungen

Die Grunderwerbsteuer ist eine überholte Steuer mit vielen Mängeln. Zunächst entbehrt die Grunderwerbsteuer einer tragfähigen Rechtfertigung, da sie weder mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip noch mit dem Äquivalenzprinzip im Einklang steht. Auch überzeugende Lenkungsziele sind nicht erkennbar, und eine Integration der Grunderwerbsteuer in die Umsatzsteuer scheidet aus steuer-systematischen und steuerpolitischen Gründen aus. Als denkbarer, aber nicht überzeugender Rechtfertigungsgrund bleibt daher nur übrig, dass die Grunderwerbsteuer den Bundesländern Einnahmen verschafft. Da der Fiskalzweck allein die Steuererhebung nicht hinreichend legitimieren kann, spricht der theoretische Befund für eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer. Dies erscheint jedoch politisch unrealistisch, sodass zumindest eine Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung erforderlich ist.

Die Analyse der Steuerwirkungen und der aktuellen Steuersatzentwicklung fördert weitere Nachteile der Grunderwerbsteuer zu Tage:

- Durch die Steuererhöhungen der letzten Jahre macht die Grunderwerbsteuer inzwischen regelmäßig den mit Abstand größten Teil der Erwerbsnebenkosten aus. Dieser Belastungsanstieg hemmt zunehmend die Wohneigentumsbildung und hat Wohlfahrtsverluste zur Folge.
- Die Grunderwerbsteuer führt zu Mehrfachbelastungen, da bei jedem Grundstücksübergang die Steuer in voller Höhe anfällt. Zudem kommt es beim Immobilienerwerb häufig zu einer Doppelbelastung durch Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer.
- Die Grunderwerbsteuer ist verteilungspolitisch problematisch, da sie Familien und Geringverdiener im Verhältnis zu ihrem verfügbaren Einkommen besonders stark belastet.
- Die Grunderwerbsteuer wirkt verzerrend, da sie die Mobilität von Arbeitnehmern hemmt, Investitionen in den Gebäudebe-

stand benachteiligt und die Entscheidung von Unternehmen zwischen Anmietung oder Kauf eines Betriebsgrundstücks beeinträchtigt.

- Die Grunderwerbsteuer belastet die private Altersvorsorge, da sie den Erwerb von Wohneigentum verteuert. Das ist problematisch, da selbstgenutztes Wohneigentum – zumal in einer Phase extrem niedriger Zinsen – als ergänzende Alterssicherung von den Bürgern besonders wertgeschätzt wird.
- Das Grunderwerbsteueraufkommen unterliegt erheblichen Schwankungen und leistet damit einem expansiven Ausgabeverhalten der Bundesländer Vorschub.
- Derzeit existiert im Länderfinanzausgleich eine verfehlte Regelung zur Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen. Diese Regelung verschafft Ländern mit überdurchschnittlich hohen Grunderwerbsteuersätzen einen finanziellen Vorteil und stellt daher einen Fehlanreiz zu Steuererhöhungen dar.

Aufgrund der zahlreichen Mängel und schädlichen Nebenwirkungen ist eine spürbare Reduzierung der Grunderwerbsteuerbelastung geboten. Bei der gegebenen politischen Ausgangslage scheint kurzfristig am ehesten eine Freistellungsregelung für Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum politisch mehrheitsfähig zu sein. Dazu sollte der Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bis zu einer Wohnfläche von 200 m² von der Besteuerung freigestellt werden. Dies hätte eine jährliche Entlastung von schätzungsweise 6 Mrd. Euro zur Folge.

Sollte dieser Vorschlag politisch nicht durchsetzbar sein, ist zu erwägen, zumindest die bis zum 31.12.1982 existierenden Freibeträge für den Ersterwerb einer selbstgenutzten Immobilie wieder einzuführen und an die zwischenzeitliche Preisentwicklung anzupassen. Mittel- und längerfristig sollte generell eine deutliche Reduzierung der Steuersätze angestrebt werden. Hierfür ist es u. a. erforderlich, den im Länderfinanzausgleich bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen zu beseitigen.

Anhang

Tabelle A1: Aufkommensschwankungen bei Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer

Jahr	Grunderwerbsteuer		Umsatzsteuer*	
	in Mio. Euro	+/- ggü. Vorjahr	in Mio. Euro	+/- ggü. Vorjahr
1991	2.165		91.865.000	
1992	2.626	21,3 %	101.088.029	10,0 %
1993	3.017	14,9 %	110.594.991	9,4%
1994	3.595	19,2 %	120.510.474	9,0 %
1995	3.102	-13,7 %	119.960.324	-0,5 %
1996	3.267	5,3 %	121.282.616	1,1 %
1997	4.666	42,8 %	123.170.725	1,6 %
1998	5.502	17,9 %	127.932.387	3,9%
1999	6.057	10,1 %	137.155.581	7,2%
2000	5.081	-16,1 %	140.871.289	2,7%
2001	4.853	-4,5 %	138.935.081	-1,4 %
2002	4.763	-1,9 %	138.195.081	-0,5 %
2003	4.800	0,8 %	136.995.939	-0,9 %
2004	4.646	-3,2 %	137.365.942	0,3 %
2005	4.791	3,1%	139.712.499	1,7 %
2006	6.125	27,8 %	146.688.345	5,0 %
2007	6.952	13,5%	169.635.873	15,6 %
2008	5.728	-17,6 %	175.989.044	3,7 %
2009	4.857	-15,2 %	176.991.302	0,6 %
2010	5.290	8,9 %	180.041.554	1,7 %
2011	6.366	20,3 %	190.032.941	5,5 %
2012	7.389	16,1 %	194.634.875	2,4 %
2013	8.394	13,6 %	196.843.172	1,1 %
2014	9.339	11,3 %	203.110.383	3,2 %
2015	11.249	20,5 %	209.920.563	3,4 %
Durchschnittliche Veränderung pro Jahr bei**:				
steigendem Aufkommen		13,4 %		4,1 %
sinkendem Aufkommen		-10,3 %		-1,1 %

Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. Hinweise: * Einschließlich Einfuhrumsatzsteuer; ** Markierte Werte bleiben bei der Berechnung wegen signifikanter Steuersatzänderungen in diesem Jahr unberücksichtigt. Eine signifikante Steuersatzänderung liegt annahmegemäß vor, wenn sich der bundesweite (Durchschnitts-)Steuersatz um mehr als fünf Prozent gegenüber dem Vorjahr erhöht hat.

Literaturverzeichnis

AfD Nordrhein-Westfalen (2016): Wahlprogramm 2017 der AfD Nordrhein-Westfalen, vorläufige Fassung, <https://cdn.afd.tools/sites/2/2016/09/08201911/Wahlprogramm-2017-vorl%C3%A4ufige-Fassung-160906.pdf> (Stand: 20.02.2017).

AfD Schleswig-Holstein (2017): Wahlprogramm der AfD Schleswig-Holstein für die Landtagswahl 2017, <https://www.afd-schleswig-holstein.de/index.php/wahlprogramm> (Stand: 20.02.2017).

Andreae, C.-A. (1980): Grundsteuern, in: Neumark, F. (Hrsg.), Handbuch der Finanzwissenschaft, Band II, 3. Auflage, Tübingen, S. 575-606.

Arentz, O. (2016): Wohnimmobilienkreditrichtlinie – Kollateralschäden bei der Altersvorsorge, http://www.otto-wolff-institut.de/Publikationen/OK-pdf/ab%20April%202016/OK_2016_09.pdf (Stand: 8.11.2016).

Arentz, O. (2015): Sinnvolle kommunale Wohnungspolitik schlägt Mietpreisbremse, http://iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste_iwp-website/publikationen/sonstige_publicationen/20150305_Kommentar_Mietpreisbremse.pdf, (Stand: 24.02.2017).

Attanasio, O. et al (2012): Modelling the Demand for Housing over the Lifecycle. *Review of Economic Dynamics* 15 (1), S. 1–18.

Bach, S. (2009): Vermögensbesteuerung in Deutschland: Eine Ausweitung trifft nicht nur Reiche, in: DIW Wochenbericht, Nr. 30, S. 478–486.

Bach, S. und Bartholmai, B. (2001): Reform der Erbschaftsteuer notwendig: Immobilien sachgerecht bewerten, Mehrbelastungen begrenzen. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 22/2001, 327–336.

Bechtoldt, S. et al (2014): Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen, in: DIW Wochenbericht Nr. 50, S. 1283–1290.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016): Steuern von A bis Z. Auflage 2016. Berlin.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016a): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2016. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016b): Zeitreihe – Eigentumsbildner nach Haushaltstyp und Anteil der Haushaltstypen an allen Haushalten (Auskunft per E-Mail vom 22.11.2016).

Boysen-Hogrefe, J. (2017): Steigende Grunderwerbsteuersätze, Verhaltensreaktionen und der Länderfinanzausgleich, Kiel Working Paper No. 2069, <https://www.ifw-members.ifw-kiel.de/publications/steigende-grunderwerbsteuersatze-verhaltensreaktionen-und-der-landerfinanzausgleich/kwp-2069> (Stand: 02.02.2017).

Boysen-Hogrefe, J. (2014): Finanz- und Wirtschaftspolitik bei einer anhaltenden monetären Expansion, Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Kiel.

Broer, M. (2014): Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, in: Wirtschaftsdienst 94 (4), S. 258–266.

Brügelmann, R. (2014): Föderalismusreform: Die Unzulänglichkeiten des Finanzausgleichs unter den Ländern, iw policy paper 16/2014, http://www.iwkoeln.de/_storage/asset/198140/storage/master/file/5551379/download/L%C3%A4nderfinanzausgleich%20policy%20paper.pdf (Stand: 22.02.2017).

BUMB - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (2016): Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf (Stand: 22.02.2017).

Bundesregierung (1979): Grunderwerbsteuerbericht, Bundestags-Drucksache 8/2555.

Büttner, T. (2017): Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer, in: ifo Dresden berichtet 1/2017, http://www.cesifo-group.de/DocDL/ifoDD_17-01_25-28_Buettner.pdf (Stand: 01.03.2017).

CDU/CSU (2017): Düsseldorfer Erklärung zur Finanzpolitik, http://www.cdu-nrw-fraktion.de/sites/default/files/media/doc/06.04.2017_duesseldorfer_erklaerung.pdf

CDU Deutschlands (2016): Sonstige Beschlüsse, 29. Parteitag der CDU Deutschlands in Essen, S. 16 f. https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/cdupt16_sonstige_beschluesse.pdf?file=1 (Stand: 20.02.2017).

Deutscher Bundestag (2017a): Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichsystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften, Bundestagsdrucksache 18/11135.

Deutscher Bundestag (2017b): Share Deals in der Grunderwerbsteuer, Aktueller Begriff Nr. 06/17 vom 9. Februar 2017, Wissenschaftliche Dienste, <https://www.bundestag.de/blob/492650/e9d89abd8bc0db56c08c8b2073371a51/share-deals-in-der-grunderwerbsteuer-data.pdf> (Stand: 21.03.2017).

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013a): Bausteine für eine Reform des Steuersystems, DSi-Schrift Nr. 1, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013b): Grunderwerbsteuer und Länderfinanzausgleich: Anreize für Steuererhöhungen beseitigen, DSi-kompakt Nr. 2, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015a): Die DSi-Steuerbremse. Zehn Maßnahmen zur Begrenzung der Belastungen, DSi-Schrift Nr. 3, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2015b): „Wohnkostenbremse“ für den Staat: Fünf Vorschläge zur Belastungsbegrenzung bei den Mietern und Eigentümern, DSi-kompakt Nr. 18, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2016a): „Steuer auf die Steuer“: Mehrbelastungen durch Steerkumulation begrenzen, DSi-kompakt Nr. 23, Berlin.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2016b): Zur Einigung über die Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020, DSi-Rundschreiben 7/2016.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2016c): Abgeltungsteuer beibehalten. Mehrbelastungen für Sparer vermeiden. DSi-Sonderinformation Nr. 4, Berlin.

Englisch, J. (2015): Umsatzsteuer (§ 18), in: Tipke, K. und Lang, J., Steuerrecht, 22. Auflage, Köln.

Europäische Kommission (2012): Quarterly report on the euro area, Volume 11, Issue 4, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/qr_euro_area/2012/pdf/qrea4_en.pdf (Stand: 24.11.2016).

FDP (2017): Freibetrag bei Grunderwerbsteuer. FDP will Familien zum Eigenheim verhelfen, <https://www.liberales.de/content/fdp-will-familien-zum-eigenheim-verhelfen> (Stand: 20.02.2017).

Fehr, H., Kindermann, F. und Wiegard, W. (2016): Finanzausgleich zum Selberrechnen, <http://www.laenderfinanzausgleich.com/> (Stand: 07.03.2017).

Feld, L. und Schnellenbach, J. (2013): Verzerrungen im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Gutachten im Auftrag des Freistaates Bayern und des Landes Hessen. Freiburg.

Fritzsche, C. und Vandrei, L. (2016): Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, in: ifo Dresden berichtet 6/2016, S. 14–19, http://www.cesifo-group.de/DocDL/ifoDD_16-06_14-19_Fritzsche.pdf (Stand: 28.02.2017).

Gnewuch, J. (2012): Die Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis, *Die Wohnungswirtschaft*, 3/2012, S. 32-33.

Günter, D. (2017): CDU-Fraktion will Grunderwerbsteuersatz auf fünf Prozent senken, <http://www.daniel-guenther-cdu.de/artikel/cdu-fraktion-will-grunderwerbsteuersatz-auf-fuenf-prozent-senken> (Stand: 02.02.2017).

Haller, H. (1981): *Die Steuern*, 3. Auflage, Tübingen.

Hentze, T. (2017): Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, *IW-Kurzberichte* 11. 2017, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/tobias-hentze-fehlanreize-bei-der-grunderwerbsteuer-im-laenderfinanzausgleich-320403> (Stand: 02.02.2017).

Hessisches Ministerium der Finanzen (2016): FMK treibt auf Hessens Initiative Reform der Grunderwerbsteuer voran, Pressemitteilung vom 01.12.2016. <https://www.hessen.de/presse/presse->

mitteilung/schaefer-2017-vorsitzender-der-finanzministerkonferenz (Stand: 02.02.2017).

HM Revenue & Customs (2017): Calculate Stamp Duty Land Tax, <https://www.tax.service.gov.uk/calculate-stamp-duty-land-tax/#/intro> (Stand: 28.02.2017).

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2000): Lenken mit Steuern und Abgaben – Große Mängel und Gefahren, Schriftenreihe, Heft Nr. 92, Wiesbaden.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2001): Wohnungsbauförderung auf dem Prüfstand, Schriftenreihe, Heft Nr. 93, Wiesbaden.

KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (2012): Steuererhöhungen zur Haushaltskonsolidierung – ein Irrweg, Schriftenreihe, Heft Nr. 112, Berlin.

Kirchhof, P. (2008): Umsatzsteuergesetzbuch, Heidelberg.

Kube, H. und Seiler, C. (2013): Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle der Bayerischen Staatsregierung und der Hessischen Landesregierung, <http://www.joachim-poss.de/00reden/Antrag-Teil1.pdf> (Stand: 28.02.2017).

Mennel/Förster (2016): Steuern in Europa, Amerika und Asien, Herne/Berlin.

Niedersächsischer Landtag (2017): Bildung von Eigentum erleichtern – Für einen Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer, Antrag der Fraktion der FDP, Drucksache 17/7419.

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

LBS – Bundesgeschäftsstelle der Landesbausparkassen (2016): Wohneigentumsquoten in Deutschland und Europa, <https://www>.

lbs-markt-fuer-wohnmobilien.de/inhalt/bestandszahlen/
#content_974 (Stand: 23.11.2016).

Neumark, F. (1970), Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik, Tübingen.

Niehues, J. und Voigtländer, M. (2016): Wohneigentumsquote. Geringe Dynamik in der Wohneigentumsbildung, IW-Kurzberichte 22/2016, <http://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/wohneigentumsquote-geringe-dynamik-in-der-wohneigentumsbildung-281489> (Stand: 24.11.2016).

OECD (2011): Housing and the Economy: Policies for Renovation, <https://www.oecd.org/newsroom/46917384.pdf> (Stand: 22.02.2017).

Postbank (2013): Postbank-Studie: Deutsche bauen bei der Altersvorsorge vor allem auf Immobilien. Presseinformation vom 14.10.2013.

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

Scherf, W. und Dresselhaus, C. (2016): Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere No. 95, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/144210/1/862710804.pdf> (Stand: 30.09.2016).

SPD-Landtagsfraktion Baden-Württemberg (2017): Positionspapier der SPD-Landtagsfraktion zum Wohnungsbau, <http://fraktion.bawue.spd.de/cgi-sub/fetch.php?id=1257> (Stand: 20.02.2017).

SPD-Bundestagsfraktion (2017): Rechte der Mieterinnen und Mieter stärken, Beschluss vom 13.01.2017, http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/beschluss_spdbf_mieten.pdf (Stand: 20.02.2017).

SPD/GRÜNE (2015): Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 19. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2015–2019, http://landesportal.bremen.de/fastmedia/36/Koalitionsvereinbarung_2015...pdf (Stand: 08.11.2016).

Thöne, M. (2014): Regionalisierung von Steuern, München.

Tipke, K. (2003): Die Steuerrechtsordnung, Band II, 2. Auflage, Köln.

Voigtländer, M. (2016a): Bezahlbarer Wohnraum im Niedrigzinsumfeld. Wohneigentumsförderung statt sozialer Wohnungsbau, <http://www.nzz.ch/wirtschaft/oekonomenstimmen/bezahlbarer-wohnraum-im-niedrigzinsumfeld-wohneigentumsfoerderung-statt-sozialer-wohnungsbau-ld.4657> (Stand: 23.11.2016).

Voigtländer, M. (2016b): A high financial burden for German home buyers, IW-Kurzberichte 72.2016, <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-kurzberichte/beitrag/michael-voigtlaender-a-high-financial-burden-for-german-home-buyers-310521> (Stand: 18.11.2016).

Voigtländer, M. und Hentze, T. (2015): Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot. Kurzexpertise, <http://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/michael-voigtlaender-tobias-hentze-bedeutung-der-grunderwerbsteuer-fuer-das-wohnungsangebot-261965> (Stand: 30.09.2016).

Voigtländer, M., Hentze, T. und Seipelt, B. (2017): Reform der Grunderwerbsteuer. Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz, <https://www.fdp-fraktionen.de/app/download/15164881125/IW-Studie%20Reform%20der%20Grunderwerbsteuer.pdf?t=1486370281> (Stand: 20.02.2017).

