

Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen

Von Sergej Bechtoldt, Ronny Freier, Johannes Geyer und Frank Kühn

Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern stehen vor einer umfassenden Reform. Neben einer Neuordnung des Länderfinanzausgleichs diskutiert die Politik derzeit Finanzhilfen für strukturschwache Regionen nach dem Auslaufen des Solidarpakts sowie die Stärkung der allgemeinen Finanzkraft der Länder hin zu einer wirksamen Schuldenbremse.

Vor diesem Hintergrund untersucht dieser Bericht die Reform der Grunderwerbsteuer, die als eines der wichtigsten Ergebnisse der Fiskalföderalismusreform von 2006 gilt. Seitdem können die Länder die Höhe des Steuersatzes selbst bestimmen. Darüber hinaus werden die Vor- und Nachteile der Grunderwerbsteuer ausführlich analysiert.

Die hinzugewonnene Steuerautonomie für die Länder hat eine beträchtliche Dynamik ausgelöst. Außer Bayern und Sachsen haben alle Bundesländer in den letzten acht Jahren die Möglichkeit genutzt, die Grunderwerbsteuer zu erhöhen. Sie ist heute die mit Abstand wichtigste unabhängige Steuereinnahme der Länder, und die einzige Steuer, bei der die Länder den Steuersatz selbst festlegen können. Allerdings ist das Steueraufkommen gemessen an den Gesamteinnahmen, also inklusive Gemeinschaftssteuern, Bundeszuschüssen und Länderfinanzausgleich, relativ gering. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass Deutschland bei den Steuersätzen auf Grunderwerb am oberen Ende der Skala liegt.

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrssteuer, die beim Erwerb von Grundeigentum erhoben wird. Das Aufkommen der Steuer steht den Ländern zu und erreichte 8,4 Milliarden Euro im Jahr 2013. Bis 2006 wurde der Steuersatz für alle Länder einheitlich durch den Bund festgelegt. Im Zuge der Föderalismusreform I, die die Gesetzgebungskompetenz zwischen Bund und Ländern neu geregelt hat, wurde die Kompetenz zur Festlegung des Steuersatzes auf die Länder übertragen und damit deren Steuerautonomie erhöht. Die Bundesländer können nun ihre Finanzkraft stärken und Handlungsspielräume für Politikgestaltung auf der Länderebene gewinnen, indem sie die Steuersätze erhöhen oder durch Steuersenkungen ihre Bürger entlasten.

Dieser Wochenbericht stellt die Entwicklung der Grunderwerbsteuer in den Ländern seit 2006 dar (Kasten 1). Die Erfahrungen, die mit der Grunderwerbsteuer bisher gemacht wurden, sind auch vor dem Hintergrund der aktuellen Debatten um die Neuordnung des Länderfinanzausgleichs, das Auslaufen des Solidarpakts II und die Wirkung der Schuldenbremse (insbesondere auf Länderebene) relevant. Die Grunderwerbsteuer ist vergleichbar mit anderen Steuerarten, die auf kommunaler Ebene regional ausdifferenziert sind. Derzeit wird unter anderem diskutiert, den Ländern ein Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuer zu gewähren, um damit ihre Steuerautonomie zu stärken. In diesem Zusammenhang ist auch eine Stärkung der (kommunalen) Grundsteuer im Gespräch.¹

Stark steigende Steuersätze und Mehreinnahmen bei der Steuer auf Grunderwerb

Der bundesweit einheitliche Steuersatz auf Grunderwerb lag vor der Reform im Jahr 2006 bei 3,5 Pro-

¹ Im Gegensatz zur Grunderwerbsteuer ist die Grundsteuer keine Verkehrssteuer. Hierbei handelt es sich um eine jährlich zu leistende Steuer, die sich ebenfalls am Wert des Grundstücks bemisst. Allerdings ist die Bemessung des Grundstückswerts in Deutschland bei der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer unterschiedlich.

Kasten 1

Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrssteuer, die an Rechtsgeschäfte anknüpft, die den Eigentumswechsel eines inländischen Grundstücks zum Gegenstand haben. Die Bemessungsgrundlage der Steuer ist der vertraglich vereinbarte Kaufpreis einschließlich der Gegenleistungen. Falls es nicht möglich ist, die Immobilie durch einen Kaufpreis zu bewerten, da der Eigentumswechsel ohne Gegenleistung erfolgte oder diese nicht ermittelbar ist, werden Bedarfswerte nach dem Bewertungsgesetz angewandt. Von der Besteuerung ausgeschlossen sind unter anderem Bagatellfälle bis 2.500 Euro oder Grundstückserwerbe durch Erbfolge oder Schenkung.¹ Die Steuerschuldner sind sowohl der Verkäufer als auch der Käufer des Grundstücks (§ 13 Nr. 2 GrEStG). Beide Vertragspartner haften gesamtschuldnerisch, sofern im Vertrag nichts anderes vereinbart ist. In der Regel zahlt allerdings der Käufer des Grundstücks die Grunderwerbsteuer.

¹ Eine Übersicht zu Steuerbefreiungstatbeständen findet sich in RWI (2012): Probleme der Grunderwerbsteuer und ihre Anhebung durch die Länder – Endbericht. 11.

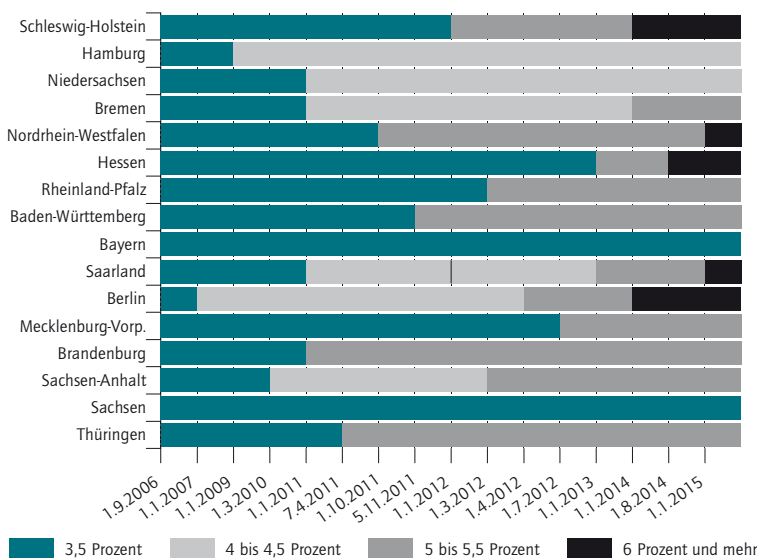
Die Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer führt zu problematischen Mehrfachbelastungen. Wenn dasselbe Grundstück mehrfach übertragen wird, wird jedes Mal auch eine Grunderwerbsteuer erhoben.²

Im Allgemeinen sind Rechtsgeschäfte, die der Grunderwerbsteuer unterliegen, von der Mehrwertsteuer befreit, so dass es nicht zu Doppelbesteuerung kommt (§ 4 Nr. 9 UStG). Eine Ausnahme ist ein sogenanntes „einheitliches Vertragswerk“. Darin wird neben der Übertragung eines Grundstücks auch dessen Bebauung geregelt, die in die Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer einfließt. Der Käufer zahlt in diesem Fall neben der Grunderwerbsteuer auch Umsatzsteuer auf die Bauleistungen.

² Zur Kritik der Grunderwerbsteuer im Kontext der Systematik der Besteuerung siehe Bach, S., Bartholmai, B. (2001): Reform der Erbschaftsteuer notwendig: Immobilien sachgerecht bewerten, Mehrbelastungen begrenzen. Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 22/2001, 327-336.

Abbildung

Entwicklung der Steuersätze der Grunderwerbsteuer in den Bundesländern seit 2006



Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Nur Bayern und Sachsen haben den Grunderwerbsteuersatz bisher nicht erhöht.

zent. Inzwischen haben alle Bundesländer außer Bayern und Sachsen den Steuersatz erhöht. Als erstes Bundesland reagierte Berlin und erhöhte zum 1. Januar 2007 den Steuersatz auf Grunderwerb auf 4,5 Prozent. Es folgten Hamburg im Jahr 2009 und Sachsen-Anhalt 2010, bevor 2011 gleich sieben Bundesländer die Steuersätze anhoben (teilweise um 1,5 Prozentpunkte auf fünf Prozent). Inzwischen wurde 22-mal von einzelnen Ländern an der Steuerschraube gedreht (Abbildung). Mit der neuesten Welle von Steuererhöhungen zum 1. Januar 2014 stieg der Steuersatz in zwölf von 16 Bundesländern auf über fünf Prozent. In der Spitze liegt er bei 6,5 Prozent in Schleswig-Holstein und sechs Prozent in Berlin. Weitere Steuererhöhungen sind geplant. Zum 1. Januar 2015 steigt der Steuersatz auch in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland auf 6,5 Prozent. Zudem hat die neue brandenburgische Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag eine Erhöhung angekündigt.

Parallel zum Anstieg der Steuersätze ist auch das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer gewachsen (Tabelle 1). Über alle Länder hinweg stiegen die Einnahmen im Vergleich von 2005 zu 2013 von 4,8 auf 8,4 Milliarden Euro und nahmen damit um 75 Prozent zu. Für 2014 wird ein weiterer Anstieg auf dann 9,2 Milliarden Euro erwartet.² Ein detaillierter Blick auf die Ein-

² Bundesministerium der Finanzen (2014): Monatsbericht September.

Tabelle 1

Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer nach Bundesländern

Bundesland	Aufkommen in Millionen Euro*					Aufkommen in Euro pro Kopf				
	2005	2007	2009	2011	2013	2005	2007	2009	2011	2013
Schleswig-Holstein	190	244	190	233	352	67	86	67	83	124
Hamburg	181	343	270	312	343	104	194	152	181	188
Niedersachsen	387	491	347	512	638	48	62	44	66	81
Bremen	57	57	37	56	62	86	87	56	86	94
Nordrhein-Westfalen	1 124	1 406	1 011	1 260	1 713	62	78	57	72	96
Hessen	410	740	414	518	719	67	122	68	87	117
Rheinland-Pfalz	190	231	198	238	366	47	57	49	60	92
Baden-Württemberg	705	864	689	943	1 317	66	80	64	90	121
Bayern	841	1 146	915	1 178	1 347	68	92	73	95	106
Saarland	40	51	40	46	79	38	50	39	46	79
Berlin	257	660	305	485	735	76	193	89	146	206
Brandenburg	103	157	109	148	172	40	62	43	60	69
Mecklenburg-Vorpommern	66	98	76	94	135	39	58	46	59	83
Sachsen	138	271	138	188	202	32	64	33	46	49
Sachsen-Anhalt	64	104	69	81	110	26	43	29	36	48
Thüringen	59	88	51	73	104	25	38	23	33	47

* Stand zum 31.12. des jeweiligen Jahres.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Beim Pro-Kopf-Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer gibt es ein starkes Ost-West-Gefälle.

nahmeseite zeigt zudem, dass die Landesregierungen allein mit der Ankündigung einer Steuerreform einmalige Mehreinnahmen für den laufenden Haushalt generieren können. Um der anstehenden Steuererhöhung zu entgehen, steigt durch Ankündigungseffekte das Volumen und die Anzahl der Transaktionen in den Monaten vor einer Reform und bringt damit (wenn auch zum alten Steuersatz) bereits vor der Reform Mehreinnahmen für die Landeskassen.³

Spitzenreiter bei den Einnahmesteigerungen ist Berlin mit fast 200 Prozent zusätzlichen Steuereinnahmen und absoluten Mehreinnahmen von fast 500 Millionen Euro im Jahr 2013 im Vergleich zu 2005. Insgesamt konnten zehn Bundesländer ihre Einnahmen um über 70 Prozent steigern.

Für das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer sind neben dem Steuersatz auch das Niveau und die Entwicklung der Immobilienpreise sowie das Transaktionsvolumen von Bedeutung. Dies zeigt sich an drei Entwicklungen: Erstens gibt es, wie bei allen Steuern, die sich auf Einkommen oder Vermögen beziehen, ein starkes Ost-West-Gefälle bei den Einnahmen pro Kopf. Zwar wächst das Steueraufkommen sowohl in West-

als auch in Ostdeutschland, das Niveau liegt im Osten aber deutlich unter dem im Westen (Tabelle 1, rechtes Panel). Vergleicht man Länder mit gleichem Steuersatz im Jahr 2013, also beispielsweise Thüringen und Rheinland-Pfalz mit fünf Prozent, so kommt Thüringen nur auf 47 Euro pro Kopf, Rheinland-Pfalz hingegen auf 92 Euro. Ein wichtiger Grund hierfür dürfte das unterschiedliche Niveau der Immobilienpreise sein. Zweitens stiegen die Einnahmen auch in den Ländern, die die Grunderwerbsteuer nicht angepasst haben. So konnten Bayern und Sachsen einen Einnahmezuwachs von 60 beziehungsweise fast 50 Prozent verzeichnen. Drittens fällt auf, dass die Steuereinnahmen im betrachteten Zeitraum starken regionalen Schwankungen unterliegen. Besonders während der Finanzmarktkrise 2008/09 sind die Steuereinnahmen flächendeckend eingebrochen.

Hohe Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Länderfinanzen

Insgesamt ist der Anteil der Grunderwerbsteuer an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder gering. Fasst man bei den Einnahmen die Landessteuern, die Gemeinschaftssteuern und die Gewerbesteuerumlage zusammen, zeigt sich, dass die Grunderwerbsteuer beispielsweise im Vergleich zu dem Landesanteil an der Einkommens- und Körperschaftsteuer nur eine untergeordnete Rolle spielt. So erklärt sich, dass der Anteil der Grund-

³ Aus den aggregierten Daten sind nur die Gesamteinnahmen für die Länder verfügbar. Eine genauere Betrachtung der Anzahl der Transaktionen und des durchschnittlichen Transaktionswerts ist deshalb nicht möglich.

Tabelle 2

Kassenmäßige Steuereinnahmen der Länder nach der Steuerart

In Millionen Euro

Steuerart	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Landessteuereinnahmen</i>										
Grunderwerbsteuer	4 655	4 778	6 109	6 936	5 713	4 844	5 277	6 350	7 368	8 368
Vermögensteuer	80	97	27	4	-7	7	2	-4	-1	-1
Erbschaftsteuer	4 283	4 097	3 762	4 203	4 771	4 550	4 404	4 246	4 305	4 633
Kraftfahrzeugsteuer	7 740	8 673	8 937	8 898	8 842	4 398	-	-	-	-
Rennwett- und Lotteriesteuer	1 885	1 813	1 775	1 701	1 536	1 511	1 412	1 420	1 431	1 635
Feuerschutzsteuer	353	331	322	320	327	323	326	366	380	392
Biersteuer	788	777	780	756	739	730	712	702	697	669
Sonstige Landessteuern	-	-1	-	0	0	0	0	-	1	0
Σ Landessteuereinnahmen	19 783	20 565	21 712	22 817	21 921	16 363	12 132	13 080	14 180	15 697
Anteil Grunderwerbsteuer in Prozent	23,53	23,23	28,14	30,40	26,06	29,60	43,50	48,55	51,96	53,31
<i>Gemeinschaftssteuern und Gewerbesteuerumlage</i>										
Einkommen- und Körperschaftsteuer	66 419	67 749	76 900	84 985	90 441	78 517	80 253	89 738	97 717	103 542
Umsatz- und Einfuhrumsatzsteuer	64 646	62 356	66 060	73 554	76 188	78 321	81 060	83 737	87 021	88 187
Gewerbesteuerumlage	4 254	4 697	5 370	5 354	5 437	3 863	4 638	5 368	5 551	5 478
Abgeltungsteuer auf Zins- und Veräußerungserträge	2 978	3 073	3 356	4 918	5 922	5 475	3 832	3 529	3 623	3 812
Σ Gemeinschaftssteuern und Gewerbesteuerumlage	138 297	137 874	151 685	168 811	177 988	166 176	169 783	182 371	193 911	201 020
<i>Gemeindesteuern der Stadtstaaten</i>										
Steuereinnahmen der Länder	163 204	163 947	179 753	197 947	206 772	188 722	188 425	202 331	214 960	224 210
Anteil Grunderwerbsteuer in Prozent	2,85	2,91	3,40	3,50	2,76	2,57	2,80	3,14	3,43	3,73

Quellen: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

Bei den Landessteuereinnahmen hat die Grunderwerbsteuer seit der Reform deutlich an Bedeutung gewonnen.

erwerbsteuer an den Gesamtsteuereinnahmen der Länder im Jahr 2013 lediglich bei 3,7 Prozent lag (Tabelle 2). Seit 2005 ist dieser Anteil mit 0,8 Prozentpunkten nur gering gestiegen.

Die besondere Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Länderfinanzen zeigt sich erst, wenn anstelle des Verhältnisses zu den Gesamteinnahmen das Verhältnis der Grunderwerbsteuer zu allen anderen Landessteuern betrachtet wird (Tabelle 2, oberes Panel). Im Jahr 2004 machte die Grunderwerbsteuer 23,5 Prozent der Landessteuern aus. Dieser Anteil hat sich mittlerweile mehr als verdoppelt und lag 2013 bei 53,3 Prozent.⁴ Die Grunderwerbsteuer ist damit unter den Steuern, die den Ländern ausschließlich zustehen, in einer absoluten Spitzenposition. Auch die Behandlung der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich setzt Anreize für die Länder, zusätzliche Einnahmen durch Steuererhöhungen zu generieren (ausführlich in Kasten 2).

⁴ Neben dem höheren Aufkommen in der Grunderwerbsteuer ist vor allem der Wegfall der Ertragshoheit der Länder über die Kraftfahrzeugsteuer zum 1. Juli 2009 für diese Entwicklung verantwortlich. Im Gegenzug erhielten die Länder eine pauschale Erstattung der Verwaltungskosten durch den Bund.

Letztendlich ist die Grunderwerbsteuer die einzige relevante Steuer mit substantiellem Aufkommen, die nicht bundeseinheitlich geregelt ist.⁵ Damit ist klar, warum die Grunderwerbsteuer von den meisten Landesregierungen genutzt wird, um die Landesfinanzen zu konsolidieren oder neue Ausgabenprogramme zu finanzieren.⁶

Regionale Variation der Grunderwerbsteuer ist im internationalen Vergleich eher die Ausnahme

Die vorhergehende Analyse hat gezeigt, dass die Steuersätze in Deutschland seit der Grunderwerbsteuerreform 2006 deutlich angestiegen sind und sich regional unterschiedlich entwickelt haben. Im Folgenden vergleicht dieser Bericht die Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer

⁵ Während die Länder die Einnahmen nach einer Anhebung der Steuersätze der Grunderwerbsteuer (Erstrundeneffekt) sicherlich willkommen heißen, bleibt offen, in welchem Ausmaß das höhere Aufkommen der Grunderwerbsteuer mit einem geringeren Aufkommen der allgemeinen Umsatzsteuer einhergeht (Zweitrundeneffekt).

⁶ Vgl. RWI (2012): Probleme der Grunderwerbsteuer und ihre Anhebung durch die Länder – Endbericht. 7; oder zum Beispiel im Koalitionsvertrag von 2011 zwischen den Grünen und der SPD in Baden-Württemberg, 3.

Kasten 2

Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich

Die Behandlung der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich (LFA) steigert den Anreiz, Einnahmen aus dieser Steuer zu generieren, zusätzlich.¹ Bei der Einführung der Grunderwerbsteuer wollte der Gesetzgeber explizit verhindern, dass sich Änderungen an den Steuersätzen direkt auf die Zahlungen im LFA auswirken. Unter anderem befürchtete man, dass relativ reiche Bundesländer im Zuge einer Steuersenkung gleichzeitig ihre für den LFA ausschlaggebenden Einnahmen senken.

Tatsächlich ist der Gesetzgeber zu einer Regelung gekommen, in der die Mehr- oder Mindereinnahmen einer Steuererhöhung beziehungsweise -senkung sich zwar nicht direkt, aber indirekt auf den LFA auswirken. In dem sogenannten Normierungsverfahren wird das Gesamtaufkommen der Grunderwerbsteuer anteilig auf die Länder aufgeteilt. Der Anteil eines Landes ist dabei (unabhängig vom Steuersatz) definiert als Anteil der Landesbemessungsgrundlage an der Gesamtbemessungsgrundlage.

Ein Beispiel soll die Anreizwirkungen des Systems exemplarisch verdeutlichen: Der Landesbemessungsanteil Bremens an der Gesamtbemessungsgrundlage beträgt etwa ein Prozent. Das heißt der Wert der Grundstücke, die in Bremen verkauft wurden, liegt im Verhältnis zum Veräußerungswert aller Grundstücke in Deutschland in dem Jahr lediglich bei einem

¹ Für eine nähere Betrachtung des LFA im Allgemeinen und zur Einordnung der Grunderwerbsteuer vgl. Bickmann, M., van Deuverden, K. (2014): Länderfinanzausgleich vor der Reform: eine Bestandsaufnahme. DIW Wochenbericht Nr. 28/2014.

Prozent. In Bayern beträgt er im Vergleich dazu etwa 20 Prozent. Angenommen, die Steuer wird in Bremen erhöht und generiert damit Mehreinnahmen in Höhe von zehn Millionen Euro. Die Steuererhöhung bleibt ohne direkte Wirkung für die Zahlungen im LFA (Bremen muss die zusätzlichen zehn Millionen nicht in die Berechnung miteinbringen). Allerdings hat sich das Gesamtaufkommen der Steuer jetzt um zehn Millionen Euro erhöht. Diese Erhöhung wird mittels der Länderanteile umgelegt. Bremen (mit einem Anteil von einem Prozent) muss sich für den LFA lediglich 100.000 Euro mehr anrechnen lassen. Bayern dagegen trägt mit 20 Prozent fast zwei Millionen Euro.²

Dieser Mechanismus beinhaltet also einen Anreiz für kleine Länder, die Steuereinnahmen aus der Grunderwerbsteuer zu steigern. Die Steuererhöhung in dem kleineren Land belastet im LFA überproportional Länder mit einem höheren Anteil an der Steuerbemessungsgrundlage.³

² Das Beispiel stammt aus Broer, M. (2014): Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung. Wirtschaftsdienst, 94 (4), 258–266.

³ Hessen begründete seine Steuererhöhung tatsächlich mit dem Normierungsverfahren der Grunderwerbsteuer beim LFA: „Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass die damit verbundenen nicht ausgeschöpften Steuerspielräume dem Land Hessen im Länderfinanzausgleich kalkulatorisch zugerechnet werden („normiertes Aufkommen“) und alleine im Jahr 2011 eine Zahllast von rund 80 Millionen Euro auslösen, der keine Einnahmen gegenüberstehen.“ Hessischer Landtag (Hrsg.) (2012): Gesetzentwurf – für ein Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer. Drucksache 18/6228.

in 33 Ländern (Tabelle 3). Ein Vergleich dieser Steuerform wird allerdings durch eine Vielzahl von Systemunterschieden erschwert. Eine Steuer auf den Erwerb von Grundbesitz (oder Wohneigentum) ist in Bezug auf die Steuersätze und die relevante Bemessungsgrundlage international unterschiedlich ausgestaltet. Dort, wo eine solche Steuer fehlt, fallen häufig andere Abgaben an, etwa Mehrwertsteuern. Jedes Land hat zudem spezifische Ausnahmetatbestände, die einen Vergleich der Belastungswirkungen durch die Steuer erschweren. In vielen Ländern wird beispielsweise zwischen Neubauten und Bestandsimmobilien unterschieden. Für Neubauten gilt dann die Mehrwertsteuer, für den Immobilienbestand die Grunderwerbsteuer. Dieser Bericht untersucht in erster Linie das Niveau der internationalen Steuersätze.

Von den Ländern, die in Tabelle 3 dargestellt sind, nutzen sechs Länder ein System, in dem die Höhe der

Steuersätze, anders als in Deutschland, progressiv an den Wert des Eigentums gebunden ist (unter anderem Zypern und Australien). Ähnlich wie in Deutschland haben acht weitere Länder ein regional variierendes Steuerrecht (je nach Bundesland oder sogar kleineren Verwaltungseinheiten, unter anderem in Luxemburg, Australien und der Schweiz). Betrachtet man nur die Steuersätze der Grunderwerbsteuer, zeigt sich, dass die Belastungswirkungen in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern eher im oberen Drittel liegen, insbesondere, wenn man nur das europäische Ausland vergleicht.⁷ Ähnlich wie in Deutschland gibt es in vie-

⁷ In einer älteren Auswertung, basierend auf Daten aus dem Jahr 2007, lag Deutschland bezogen auf die gesamten Transaktionskosten eines Immobilienkaufes im europäischen Mittelfeld, vgl. RWI (2012), a. a. O., Tabelle 4. Allerdings machte die Grunderwerbsteuer schon zu diesem Zeitpunkt, zu dem erst Berlin den Steuersatz einmal angehoben hatte, einen sehr großen Teil der gesamten Transaktionskosten aus. Inzwischen dürfte dieser Anteil weiter gestiegen sein.

Tabelle 3

Steuersätze auf Grunderwerb im internationalen Vergleich

Land	Steuersatz in Prozent	Variation des Steuersatzes	
		nach Immobilienwert	nach Region
Argentinien	circa 3	×	✓
Australien	1,9-7,3	✓	✓
Brasilien	circa 2	×	✓
Bulgarien	2-4	×	✓
China	5,5	×	×
Dänemark	0,6	×	×
Deutschland	3,5-6,5	×	✓
Estland	keine		
Finnland	4	×	×
Frankreich	5,10	×	×
Griechenland	3	×	×
Großbritannien	0-4	✓	×
Indonesien	5	×	×
Irland	0-6	✓	×
Italien	2-9	×	×
Kroatien	5	×	×
Lettland	2	×	×
Litauen	keine		
Luxemburg	6-9	×	✓
Niederlande	2-6	×	×
Österreich	3,5	×	×
Polen	keine		
Russland	keine		
Schweden	1,5	×	×
Schweiz	1-3,3	×	✓
Slowakische Republik	keine		
Südafrika	0-8	✓	×
Tschechische Republik	4	×	×
Türkei	2	×	×
Ungarn	2-4	×	×
USA	0-2,6	✓	✓
Vereinigte Arabische Emirate	4	×	×
Zypern	3-8	✓	×

✓=Ja, ×=Nein.

Quelle: Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2014

In Deutschland ist der Grunderwerbsteuersatz im internationalen Vergleich relativ hoch.

len Ländern Ausnahmetatbestände, günstigere Steuersätze oder hohe Freibeträge bei der Steuer für nahe Angehörige (auch bezogen auf Erbschaften und Schenkungen). Einige Länder besteuern auch den Kauf von gewerblichen und selbstgenutzte Immobilien unterschiedlich, wobei in der Regel die höheren Steuersätze bei Gewerbeimmobilien anfallen (unter anderem Italien und Irland). Zudem stellen einige Länder den ersten Kauf einer selbstgenutzten Immobilie steuerfrei (unter anderem Finnland und Kroatien).

Trotz der vielen Unterschiede zwischen den Ländern liegt Deutschland mit inzwischen durchschnittlich

5,2 Prozent eher am oberen Ende der Skala. Dies wird besonders im europäischen Vergleich deutlich.⁸

Vor- und Nachteile der Grunderwerbsteuer

Die dynamische Entwicklung der Steuersätze in den meisten Bundesländern zeigt den Bedarf der Länder an autonomen Finanzierungsinstrumenten. Mit der zunehmenden Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Finanzautonomie der Länder wird eine umfassende Analyse der Stärken und Schwächen dieser Steuerart immer wichtiger.

Ein Argument für die Grunderwerbsteuer ist, dass die Bemessungsgrundlage wenig mobil ist. Das Land und die Bebauung können sich der Besteuerung nicht direkt entziehen. Damit werden direkte Ausweichreaktionen zwischen einzelnen Regionen vermieden.⁹

Des Weiteren ist ein regionaler Wettbewerb zwischen den Steuern im föderalen System wünschenswert. Die Grunderwerbsteuer erlaubt es, Leistung und Gegenleistung gegenüber zu stellen (sogenannte fiskalische Äquivalenz). Die Politik hat dadurch Anreize, mit (Infrastruktur-)Projekten für einen hohen Wert der Immobilien im Land zu sorgen, und damit eine breite Steuerbasis für weitere politische Maßnahmen zu schaffen. Auf der anderen Seite wissen die Bürger wofür sie Steuern zahlen, und können als Wähler die Politiker verantwortlich machen.

Weitere Vorteile der Grunderwerbsteuer liegen in ihrer progressiven Wirkung (vermögende Individuen leisten sich Immobilien zu höheren Preisen) und in der geringen Wahrscheinlichkeit von substantieller Steuerhinterziehung – nur durch einen notariell beglaubigten Kaufvertrag kann der Käufer ins Grundbuch eingetragen werden.

Dennoch ist die Grunderwerbsteuer aus ökonomischer Sicht auch kritisch zu sehen. Ihre negativen Nebenwirkungen werden seit vielen Jahren diskutiert.¹⁰ Die wichtigsten Argumente der Kritiker sind die Folgenden:

Erstens unterliegt das Aufkommen der Grunderwerbsteuer erheblichen regionalen Schwankung (Tabelle 1) und ist stark von der Entwicklung der Immobilienpreise

⁸ Einschränkung sei hier erwähnt, dass es auch bei der Grundsteuer große Länderunterschiede gibt. Obwohl dieser Vergleich hier nicht explizit ausgearbeitet wird, bewegt sich Deutschland bei dieser Steuerart und bei der Besteuerung von Vermögen im Allgemeinen eher im unteren Bereich, Eurostat (2012): Taxation trends in the European Union.

⁹ Bickmann, M., van Deuverden, K. (2014), a. a. O.

¹⁰ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. SVR (Hrsg.) (1976): Zeit zum Investieren. Jahresgutachten 1976/77.

abhängig. Damit ist für die Länder eine hohe Planungsunsicherheit verbunden.¹¹

Zweitens belastet die Steuer nur die Parteien, die an einem Häuserkauf beteiligt sind. Da es wenig belastbare Evidenz gibt, wie sich die Steuerbelastung der Grunderwerbsteuer auf Käufer und Verkäufer aufteilt, bleibt unklar, welche Bevölkerungsgruppen am stärksten betroffen sind. Zumindest für die Käufer lässt sich aber sagen, dass überproportional oft junge Familien mit Kindern, die Wohneigentum erwerben wollen, zu den belasteten Gruppen zählen.¹² Zudem ist insbesondere der ländliche Raum betroffen, wo Grunderwerb eher die Regel ist. Für den Fall, dass Immobilien zum Zweck der Vermietung angekauft werden, ist außerdem davon auszugehen, dass ein Teil der Kosten der Grunderwerbsteuer auf zukünftige Mieter überwältigt werden.

Drittens sind negative Anpassungseffekte durch die Marktteilnehmer durchaus realistisch, auch wenn die zu besteuerte Immobilie nicht mobil ist. Investoren und potentielle Käufer von Grundeigentum könnten sich nach Alternativen in Bundesländern mit niedrigeren Steuern umschauen, wenn ihnen die Steuerlast in einem Land zu hoch wird. Gerade in Grenzregionen kann es dadurch zu Ausweichreaktionen kommen. Die Steuer könnte außerdem dazu führen, dass Grundstücke seltener den Besitzer wechseln oder der Erwerb von Immobilien gleich ganz unterbleibt.¹³ Die Grunderwerbsteuer wirkt auch auf die Anreize, neue Häuser zu bauen oder in den Bestand zu investieren. Ein potentieller Hausbesitzer zieht es eventuell vor, ein Haus neu zu bauen (wobei Grunderwerbsteuer lediglich auf das Grundstück anfällt), als eine bestehende Immobilie zu sanieren (bei der Grunderwerbsteuer auf den Gesamtwert der Immobilie zu bezahlen wäre). International konnte der negative Zusammenhang zwischen den Transaktionssteuern auf Wohneigentum und der Mobilität der Marktteilnehmer schon mehrfach nachgewiesen werden.¹⁴ Für Deutschland erlaubt die Datenlage bisher keine genaue Abschätzung der Anpassungseffekte

auf Haushalte und Firmen.¹⁵ Dazu kommt, dass es für den Staat sogar wünschenswert sein kann, die Mobilität einzuschränken, um beispielsweise die Spekulation in einer Immobilienblase zu begrenzen.¹⁶

Fazit

Aus der vorliegenden Analyse der Grunderwerbsteuerreform im Jahr 2006 lassen sich, insbesondere vor dem Hintergrund der geplanten Reformen in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen, wichtige Hinweise für die Politik ableiten.

Erstens ging die Dezentralisierung der Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer vornehmlich mit steigenden Steuerbelastungen einher. Als 2006 beschlossen wurde, die Hoheit über die Grunderwerbsteuer auf die Länder zu übertragen, lag der einheitliche Steuersatz bei 3,5 Prozent. Heute beträgt der Steuersatz im (ungeachteten) Mittel 5,2 Prozent. Innerhalb von nur acht Jahren hat sich der Steuersatz also um knapp 50 Prozent erhöht, in drei Bundesländern hat er sich sogar fast verdoppelt. Insgesamt 14 von 16 Bundesländern haben heute einen höheren Steuersatz als noch 2006. Kein Bundesland hat die Steuerlast reduziert. Deutschland liegt damit im internationalen Vergleich, insbesondere im Vergleich mit dem europäischen Ausland, eher im oberen Bereich.

Zweitens waren es vor allem die finanzschwächeren Länder, die die Steuerbelastung deutlich angehoben haben. Berlin hat als erstes Land die Steuern erhöht und liegt jetzt bei sechs Prozent. Das Saarland, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen sind mit 6,5 Prozent die Spitzenreiter bei der Grunderwerbsteuer.¹⁷ Die einzigen Länder, die nicht erhöht haben, sind mit Sachsen und Bayern die jeweilig finanzstärksten Länder in Ost- und Westdeutschland.

In Zeiten, in denen die Länder Ausgabendisziplin üben müssen, sind zusätzliche Einnahmepotenziale wichtig. Die Länder haben mit der Grunderwerbsteuer ein Mittel erhalten, zusätzlichen Finanzbedarf zu realisieren. Zwar macht die Grunderwerbsteuer lediglich einen relativ kleinen Anteil an den Gesamteinnahmen

¹¹ Das RWI verfolgt für einzelne Länder die erwarteten Einnahmen und stellt das realisierte Aufkommen gegenüber. Tatsächlich liegen die beiden Werte weit auseinander, RWI (2012), a. a. O., 48-51.

¹² Wohneigentum wird in Deutschland insbesondere von Familien mit Kindern gebildet. Zudem kaufen Familien mit Kindern im Durchschnitt teurere Immobilien. BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2006): Internationaler Vergleich von Kosten und Dienstleistungseffizienz bei der Transaktion von Wohneigentum – Optionen für Deutschland. Forschungen, Heft 120, 2-6.

¹³ OECD (2010): Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies.

¹⁴ Negative Effekte auf die Mobilität finden unter anderem Andrews, D., Caldera, A. S., Johansson, Å. (2011): Housing markets and structural policies in OECD countries. OECD economics department working paper no. 836; Barcelo, C. (2006): Housing tenure and labour mobility: a comparison across European countries. Documentos de Trabajo No. 0603, Banco de España.

¹⁵ Das BBSR (2006), a. a. O., 16-17 argumentiert, dass der Zusammenhang zwischen den Transaktionskosten von Grundeigentum und der Mobilität von Arbeitnehmern auch in Deutschland unbestreitbar ist, allerdings wird diese Aussage nicht weiter empirisch belegt.

¹⁶ So hat zum Beispiel Hongkong die Besteuerung von Grunderwerb im Jahr 2013 kurzfristig verdoppelt, um den rasanten Aufwärtstrend der Immobilienpreise zu verlangsamen.

¹⁷ Hierbei sei auch erwähnt, dass keinesfalls nur Berliner und Saarländer die höheren Steuern im Saarland und Berlin bezahlen. Auch die finanzstarken Investoren aus Bayern und Baden-Württemberg, die in Berlin in Eigentumswohnungen investieren, sind von der hohen Berliner Grunderwerbsteuer betroffen.

der Länder aus, allerdings ist sie für den Handlungsspielraum von Landesregierungen von erheblicher Bedeutung.

Wie die Diskussion der Vor- und Nachteile der Grunderwerbsteuer zeigt, ist es aber verfehlt, nur auf die Einnahmepotenziale zu blicken. Mit steigenden Steuersätzen wird es umso wichtiger, die potenziel-

len negativen Nebenwirkungen dieser Steuer zu kennen und gegen ihre Vorteile abzuwägen. Bisher liegen allerdings keine empirischen Studien zu den Verteilungswirkungen und den möglichen negativen Anreizwirkungen für Deutschland vor. Gerade für die aktuelle Diskussion um eine Erweiterung der Steuerautonomie der Länder wäre eine Analyse der Folgewirkungen der Grunderwerbsteuer wichtig.

Sergej Bechtoldt war Praktikant in der Abteilung Staat am DIW Berlin

Ronny Freier ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | rfreier@diw.de

Johannes Geyer ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Staat am DIW Berlin | jgeyer@diw.de

Frank Kühn war Praktikant in der Abteilung Staat am DIW Berlin

EIGHT YEARS AFTER REAL ESTATE TRANSFER TAX REFORM: MOST GERMAN STATES SEIZE OPPORTUNITY FOR TAX INCREASES

Abstract: The financial relationship between central government and the federal states is about to undergo major reforms. In addition to reorganizing financial equalization, policy-makers are now discussing providing financial aid for structurally weak regions once the Solidarity Pact expires, bolstering the general financial strength of states and establishing an effective debt ceiling.

Against this backdrop, the present report examines reform of real estate transfer tax, which is considered to be one of the most important results of the fiscal federalism reform in 2006. Since then, states have been able to determine their own tax rates. The report also analyzes the pros and cons of the real estate transfer tax in detail.

The states' newly acquired fiscal autonomy has triggered considerable dynamism. With the exception of Bavaria and Saxony, all the federal states have seized the opportunity to raise the real estate transfer tax over the past eight years. Today, it is by far the most important independent tax revenue for each state and is the only tax that allows them to set their own rate. However, tax revenue measured against total income, i.e., including community taxes, federal grants, and financial equalization, is relatively low. An international comparison shows that Germany is at the upper end of the scale when it comes to tax rates on real estate transfer.

JEL: H70

Keywords: Real estate transfer tax, public finance, fiscal federalism



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e.V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
www.diw.de
81. Jahrgang

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Dr. Claudia Lambert
Marie Kristin Marten
Dr. Anika Rasner
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Prof. Dr. Carsten Schröder

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74, 77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. 01806 - 14 00 50 25,
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung –
auch auszugsweise – nur mit Quellen-
angabe und unter Zusendung eines
Belegexemplars an die Serviceabteilung
Kommunikation des DIW Berlin
(kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.