



Kunka Petkova – Alfons Weichenrieder

Reformpläne bei der Grunderwerbsteuer

SAFE Policy Letter No. 61

SAFE | Sustainable Architecture for Finance in Europe

A cooperation of the Center for Financial Studies and Goethe University Frankfurt

House of Finance | Goethe University
Theodor-W.-Adorno-Platz 3 | 60323 Frankfurt

Tel. +49 69 798 33684 | Fax +49 69 798 33910
policy_center@safe.uni-frankfurt.de | www.safe-frankfurt.de

Dieser Artikel ist unter gleichlautendem Titel im Heft 21/2017 des ifo Schnelldiensts (S. 13-16) erschienen.

SAFE Policy Paper repräsentieren die persönlichen Ansichten der Autoren und nicht notwendigerweise die von SAFE oder seiner Mitarbeiter.

Reformpläne bei der Grunderwerbsteuer

Kunka Petkova, Wirtschaftsuniversität Wien

Alfons Weichenrieder, Goethe-Universität Frankfurt & SAFE

November 2017

Die aktuelle Diskussion

Seit 2006 haben die Bundesländer das Recht, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer selbst zu bestimmen. Von diesem Recht wurde in den meisten Bundesländern ausgiebig Gebrauch gemacht. Nur zwei Bundesländer, Bayern und Sachsen, haben den alten bundeseinheitlichen Steuersatz von 3,5 % beibehalten. Alle anderen Länder haben ihren Satz, der in der Spitze jetzt bei 6,5 % liegt, teils mehrfach erhöht.

Mit dieser Entwicklung sind verschiedene negative Begleiterscheinungen der Steuer weiter in den Vordergrund gerückt. Ausweichreaktionen und Preiseffekte auf dem Immobilienmarkt führten dazu, dass für jedes Prozent, um das der Steuersatz erhöht wurde, schätzungsweise nur rund 0,6 % zusätzliche Steuereinnahmen resultierten (Petkova und Weichenrieder 2017; Buettner 2017), während ohne Ausweichreaktionen und Preiseffekte eine Einnahmenerhöhung um ein Prozent zu erwarten gewesen wäre. Verschiedene Mechanismen sind hinter diesem unterproportionalen Aufkommenseffekt zu vermuten. Die Steuer führt zu einer geringeren Mobilität von Hausbesitzern, weil mit dem Umzug und dem Neuerwerb eines Hauses zusätzliche Transaktionskosten einhergehen. Sie beeinträchtigt damit potentiell auch das Funktionieren des Arbeitsmarktes. Die optimale Verwendung des Wohnraums wird behindert, weil die Steuer es verteuert, wenn Eigenheimbesitzer ihren Wohnverhältnisse an geänderte Lebensumstände anpassen wollen. Auch der Neubau kann leiden. Die Grunderwerbsteuer kann auch umgangen werden, wenn das Grundvermögen nicht per se verkauft wird, sondern als Teil einer Kapitalgesellschaft. Dafür ist es nach derzeitiger Gesetzeslage nur notwendig, dass weniger als 95 % der Kapitalgesellschaft innerhalb von fünf Jahren den Besitzer wechseln. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem Share Deal, weil nicht das Grundstück direkt den Besitzer wechselt, sondern die Anteile (Shares) an der haltenden Gesellschaft.

Die gestiegenen Steuersätze haben im letzten Bundestagswahlkampf auch die Familienpolitiker auf den Plan gerufen. Aus CDU sowie FDP wird der Ruf laut nach einem Freibetrag für Immobilienkäufer, die erworbenes Wohneigentum selbst nutzen möchten. Die Kinderzahl soll den Freibetrag je nach Vorschlag erhöhen.

Im Folgenden wird zum einen die Forderung nach einer Familienkomponente der Grunderwerbsteuer kritisch diskutiert. Darüber hinaus werden möglichen Alternativen zur Einschränkung der Steuergestaltungen durch Share Deals aufgezeigt.

Eine Familienkomponente für die Grunderwerbsteuer?

Eine Familienkomponente hört sich auf den ersten Blick sozial an, ist jedoch aus ökonomischer Sicht aus verschiedenen Gründen fraglich. Sollte Umverteilung daran ansetzen, wie Einkommen verwendet wird? Auch die Umsatzsteuer auf Güter des täglichen Gebrauchs belastet Familien. Will man Familien entlasten, dann sind Freibeträge in der Einkommensteuer, Kindergeld und möglicherweise sogar eine Einkommensteuer mit Familiensplitting das bessere Mittel der Wahl, weil sie diese Entlastung bewirken, ohne gezielt in die Entscheidung einzugreifen, wer mietet und wer kauft.

Steuerbefreiungen, die an den Verwendungszweck anknüpfen, machen zudem das Steuersystem unnötig kompliziert. Die Verschonungsregeln bei der Vererbung von Betriebsvermögen sind ein Paradebeispiel dafür, welches in schöner Regelmäßigkeit die Gerichte beschäftigt und die Politik zur Nachbesserung zwingt. Auch ein Freibetrag bei der Grunderwerbsteuer dürfte detaillierte Missbrauchsvorschriften erforderlich machen, wenn man verhindern will, dass kinderreiche Investoren Häuser nur pro forma als selbstgenutztes Wohneigentum erwerben, dann aber nach kurzer Zeit vermieten und als Investitionsobjekte nutzen. Das Steuerrecht wird dadurch einmal mehr verkompliziert, Erhebungs- und Befolgungskosten steigen.

Nicht zuletzt werden bei der Forderung nach Freibeträgen bei der Grunderwerbsteuer auch grundlegende ökonomische Zusammenhänge übersehen. Zwar ist der Erwerber eines Hauses formell der Steuerpflichtige. Damit ist aber noch nicht impliziert, dass der Käufer jedoch auch tatsächlich und in vollem Umfang die ökonomische Last trägt. Die tatsächliche Traglast hängt davon ab, ob der Kaufpreis von der Steuer unabhängig ist, oder ob er sinkt, weil sich die Steuer im Hauspreis widerspiegelt. In letzterem Fall belastet die Steuer im Endeffekt nicht den (möglicherweise kinderreichen) Käufer, sondern den Verkäufer. Dessen Familienstatus steht bei den politischen Vorschlägen aber nicht zur Disposition.

Mehrere internationale Studien legen in der Tat nahe, dass es ausgeprägte Kapitalisierungseffekte auf den Immobilienmärkten gibt. Diese können sogar so weit führen, dass der Hauspreis um mehr als 1000 Euro sinkt, wenn die Steuer um 1000 Euro steigt. Die Studie von Davidoff and Leigh (2013) für den australischen Immobilienmarkt kommt zu so einem Ergebnis. Kopczyk und Munroe (2015) konstatieren ähnlich gravierende Preiseffekte für Häuser und Apartments in New York und New Jersey, die ab einem Verkaufspreis von einer Million Dollar einer sogenannten Mansion Tax unterliegen. Auch die Analyse von Ihlanfeldt and Shaugnessy (2004), die sich auf Daten aus Florida bezieht, legt nahe,

dass der Verkaufspreis im Verhältnis eins-zu-eins mit der Steuer sinkt. Für deutsche Geschosswohnungen zeigt die Auswertung von Preisindizes auf Bundesländerebene, dass die Grunderwerbsteuer den Verkaufspreis sogar um mehr als den Steuerbetrag senkt (Petkova und Weichenrieder 2017). Auch eine jüngste Studie von Seipelt und Pestel (2017) legt nahe, dass die Hauptlast der Steuer bei den Verkäufern liegt, wenngleich die Identifikation eines mehr als hundertprozentigen Preiseffektes vom ökonometrischen Modell abhängt.

Steuereffekte, bei denen der Preis sogar um mehr als die auferlegte Steuer sinkt, sind ungewöhnlich. Sie können jedoch beim Immobilienvermögen erklärt werden, wenn man berücksichtigt, dass die Grunderwerbsteuer wie eine Finanztransaktionssteuer wirkt. Gehen die Marktteilnehmer davon aus, dass die Steuer auch bei einem zukünftigen Wiederverkauf Anwendung findet, so spiegelt der heutige Kaufpreis nicht nur die heutige Steuer wider, sondern auch den Barwert zukünftiger Steuern. Der Preiseffekt kann die einmalig anfallende Steuer daher übersteigen (vgl. Petkova und Weichenrieder 2017).

Freibeträge für die Grunderwerbsteuer wären ein neues Beispiel für das ungeschriebene Handlungsprinzip der deutschen Steuerpolitik: „Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass.“ Hohe Grenzsteuersätze werden verbunden mit den verschiedensten Ausnahmen – ohne ausreichende Prüfung, ob die damit verbundenen Ziele tatsächlich erreicht werden und das Ergebnis in angemessenem Verhältnis zu Aufwand und Nebenwirkungen steht. Sichergestellt wird damit lediglich die erhöhte Komplexität des Steuersystems. Eine Schmälerung der Bemessungsgrundlage seitens des Bundes kann zudem die Bundesländer zu noch höheren Steuersätzen verleiten. Will der Gesetzgeber vermeiden, dass immer höhere Grunderwerbsteuersätze den Immobilienmarkt unnötig lähmen – und damit nicht nur für Familien den Immobilienerwerb erschweren –, sollte er vielmehr darüber nachdenken, die Steuerautonomie der Länder durch andere, bessere Instrumente auszubauen.

Strategien gegen Steuervermeidung durch Share Deals

Obwohl sie in vielen Ländern erhoben wird, ist die Rechtfertigung der Grunderwerbsteuer nicht offensichtlich.¹ Während die Höhe des Gesamtkonsums und insbesondere das Einkommen eines Haushalts als Indikator der Leistungsfähigkeit anerkannt sind, ist dies bei speziellen Transaktionssteuern wie der Grunderwerbsteuer weniger klar, obgleich der Kauf einer Immobilie ein besonderes Signal für Leistungsfähigkeit sein kann, das bei alleiniger Betrachtung des steuerlichen Einkommens – etwa wegen Einkommensteuerhinterziehung – nicht verfügbar ist. Ein solches Argument stellt den privaten Immobilienkauf in den Vordergrund, nicht den gewerblichen.

¹ Vgl. z.B. Boruttau (2011, Rn 148-162).

Für die Grunderwerbsteuer sprechen ihre relativ einfache Erhebung, die an ein notariell zu beurkundendes Geschäft anknüpft, und ihre lange Tradition. Auch der Umstand, dass die Grunderwerbsteuer sich nach den verfügbaren empirischen Analysen stark im Vermögen der Immobilienbesitzer kapitalisiert, kann als Argument für eine Beibehaltung interpretiert werden, weil sich ein Großteil der Steuerausfälle, die mit einer Abschaffung einhergehen würden, nur die Vermögen der Grundbesitzer erhöhen würden. Als eine indirekte Steuer auf Grundvermögen, die allerdings nur bei Veräußerungen greift, hat sie den Vorteil, dass sie an tatsächlichen Marktwerten und nicht an veralteten Einheitswerten ansetzt.

Während für private Immobilienverkäufer eine Umgehung der Steuer aussichtslos erscheint, da die Umschreibung im Grundbuch die Bezahlung der Grunderwerbsteuer voraussetzt, gibt es anekdotische Evidenz, dass bei größeren Transaktionen von Immobilienunternehmen durch Share Deals Steuern in signifikantem Umfange umgangen werden.

Wenn durch Share Deals die Grunderwerbsteuer umgangen werden kann, ist diese Steuervermeidung für die Transaktionspartner nicht kostenlos zu haben. Der vermiedenen Steuer stehen Anwaltskosten und Prüfungen der Vertragsstrukturen gegenüber. Wird eine bestehende GmbH übernommen, ist zu prüfen, inwiefern jenseits des Besitzes der Immobilie auch noch Pflichten und Risiken übernommen werden. Aus diesen Gründen ist von Praktikern zu hören, dass sich Share Deals erst ab einem Transaktionsvolumen von 15 Mio. Euro rechnen.² Bei einem Steuersatz von 5 % entspricht dies einer Steuervermeidung von 0,75 Mio. Euro. Dies impliziert, dass die Kosten der juristischen Absicherung eines Share Deals in der gleichen Größenordnung liegen. Damit sind solche Konstruktionen auch für begüterte Eigenheimbesitzer unattraktiv. Umgekehrt bedeuten diese hohen Transaktionskosten aber signifikante Effizienzkosten der Besteuerung dort, wo sie bei größeren Wohnungsbeständen oder Gewerbeimmobilien zur Vermeidung anfallen.³

Zur Verringerung dieser Effizienzkosten gibt es mehrere Möglichkeiten. Eine Möglichkeit ist es, Transaktionen von Gewerbeimmobilien von der Grunderwerbsteuer auch dann zu befreien, wenn sie nicht über Share Deals abgewickelt werden. Dies würde die mit den Share Deals einhergehenden Transaktionskosten vermeiden. So ist in einigen Ländern die Grunderwerbsteuer begrenzt auf Eigenheime, wie bei der oben erwähnten Mansion Tax in New Jersey und New York. Eine andere Strategie ist es, die Anforderungen zu verschärfen, unter denen ein Share Deal zur Umgehung der Steuer berechtigt. Auch so können Share Deals und die damit zusammengehörenden

² Vgl. Zeit (2015).

³ Für eine Schätzung der marginalen Effizienzkosten der Grunderwerbsteuer basierend auf der Steueraufkommenselastizität siehe Buettner (2017).

Ressourcenkosten vermieden werden. Derzeit wird überlegt, den Mindestbehalt von derzeit 5 % der Anteile zu erhöhen (EY, 2017).

Es gibt aber auch noch andere Möglichkeiten, wie der Vergleich ausgewählter nationaler Regeln in Tabelle 1 zeigt. Mehrere Länder, darunter auch die traditionellen Hochsteuerländer Schweden und Norwegen, stellen Share Deals völlig von der Grunderwerbsteuer frei. Wenn nicht gleichzeitig auch die Asset Deals durch Immobiliengesellschaften steuerfrei gestellt würden, würde ein solches Vorgehen in Deutschland wohl zu einer zahlenmäßigen Erhöhung dieser Konstruktionen führen. Damit dürften die Effizienzkosten der Besteuerung steigen. Dafür spricht die höhere Attraktivität der entsprechenden Konstruktionen und die damit steigenden Fallzahlen. Diesem Effekt wirkt möglicherweise entgegen, dass die rechtlichen Konstrukte zur Steuervermeidung geringfügig einfacher und daher pro Fall weniger aufwändig werden.

In einigen Ländern, wie in Spanien und den Niederlanden, ist es für die Steuerpflicht entscheidend, ob es sich um Wohn- oder Geschäftsimmobilien handelt, die im Rahmen eines Share Deals veräußert werden. Geschäftsimmobilien werden freigestellt, was den Eigentümerwechsel erleichtern kann. Schließlich bestimmt sich in einigen Fällen die Steuerpflicht danach, welchen Anteil das Immobilienvermögen am Gesamtvermögen der übernommenen Gesellschaft hat. So ist es z.B. in Frankreich. In Ungarn wird sowohl auf den Anteil des Immobilienvermögens als auch auf die Höhe des verkauften Anteils abgestellt.

Die Konditionierung der Steuer bei Share Deals auf den Anteil des Immobilienvermögens könnte für Deutschland ein interessantes Modell sein, weil die Anhebung der Behaltsquote von derzeit 5 % ansonsten vermehrt Steuerfälle beim Anteilsverkauf von normalen Unternehmen mit sich brächte und damit Änderungen der betrieblichen Eigentümerstrukturen zusätzlich kompliziert würden.

Tabelle 1: Die Steuerpflicht von Share Deals in ausgewählten Ländern

Quellen: DLA Piper (www.dlapiperrealworld.com), Thomson Reuters Practical Law (www.uk.practicallaw.thomsonreuters.com), und diverse zusätzliche Internetrecherchen.

Land	Grunderwerbsteuer bei Sharedeals?
Belgien	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals. ^a
Dänemark	Die Besteuerung von Share Deals kann umgangen werden - wenn die Übertragung ein Teil der Umstrukturierung des Unternehmens (z.B. bei Fusion / Spaltung); - bei Übertragung der Immobilie an eine Zweckgesellschaft, die später als Unternehmensfortführung verkauft wird.
Frankreich	Grunderwerbsteuer in Höhe von 5 % des Aktienverkaufswertes wird ausgelöst, wenn der Immobilienwert der übernommenen Gesellschaft mehr als 50 % des Firmenwertes ausmacht.
Irland	Share Deals sind grundsätzlich steuerpflichtig. Vermeidung der Steuer durch neue Vorschriften weitgehend eingeschränkt.
Niederlande	Steuerpflichtig, wenn der internationale Immobilienwert der übernommenen Gesellschaft mehr als 50% des Firmenwertes ausmacht, die Gesellschaft überwiegend im Immobilienhandel bzw. der Immobilienentwicklung tätig ist (70% oder mehr) und 30% der entsprechenden Assets in den Niederlanden sind.
Norwegen	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals. ^b

Österreich	Ja, aber nur wenn zumindest 95 % der Anteile der Gesellschaft mit Immobilienbesitz an eine Hand veräußert werden. ^c Umgehung möglich durch Zwischenschaltung von Gesellschaften.
Portugal	Keine Besteuerung von Share Deals, falls Übernahmeziel eine Kapital- oder Aktiengesellschaft ist.
Rumänien	Keine Besteuerung von Share Deals.
Slowakei	Keine Besteuerung von Share Deals.
Spanien	Grundsätzlich keine Besteuerung von Share Deals. Besteuerung greift jedoch, wenn spanische Immobilien mehr als 50 % der Assets der übernommenen Gesellschaft ausmachen und diese Immobilien nicht geschäftlichen Zwecken dienen.
Schweden	Keine Besteuerung von Share Deals.
Ungarn	Steuerpflicht bei Erwerb von mindestens 75 % der Anteile einer Gesellschaft, deren ungarisches Immobilienvermögen mehr als 75 % der Bilanz umfasst.

Anmerkungen:

a In Ausnahmefällen können bestimmte Share Deals unter Steuerumgehungsklauseln fallen und Steuern auslösen.

b Spezifische Steuervorschriften bei der Besteuerung von Gesellschaften mit beschränkter Haftung (Limited Liability Companies).

c Seit 1.1.2016.

Schlussfolgerungen

Reformen, die ignorieren, dass die Grunderwerbsteuer keineswegs zur Gänze von der Marktseite getragen wird, die sie zahlt, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit zu ökonomisch fragwürdigen Ergebnissen führen. Vor diesem Hintergrund wird von einer Familienkomponente abgeraten. Im Hinblick auf Share Deals sind mehrere Gestaltungswege denkbar. Wenn die Politik hauptsächlich die offensichtlichsten Gestaltungen einschränken möchte, könnte neben die Beschränkung, welcher Anteil der Anteile für die Steuerfreiheit übertragen werden darf, ein zweites Kriterium alternativ dazu treten. Share Deals könnten auch dann freigestellt werden, wenn bei der übertragenen Kapitalgesellschaft das Immobilienvermögen im Bilanzvermögen nur eine untergeordnete Rolle spielt.

References

- Boruttau, Ernst P. (2011), Grunderwerbsteuergesetz, 17. Auflage, München, Beck Verlag.
- Buettner, Thiess (2017), Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax, CESifo Working Paper 6321.
- Davidoff, Ian and Andrew Leigh (2013), "How Do Stamp Duties Affect the Housing Market?", Economic Record 89, 396-410.
- EY (2017): Real Estate Tax Trends, March 2017,
[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Tax_Trends_März_2017/\\$FILE/ey-real-estate-tax-trends-maerz-2017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY_Real_Estate_Tax_Trends_März_2017/$FILE/ey-real-estate-tax-trends-maerz-2017.pdf).
- Ihlanfeldt, Keith R. and Timothy M. Shaughnessy (2004), "An Empirical Investigation of the Effects of Impact Fees on Housing and Land Markets", Regional Science and Urban Economics 34, 639–61.
- Kopczuk, Wojciech and David Munroe (2015). "Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market", American Economic Journal: Economic Policy 7, 214-57.
- Petkova, Kunka and Alfons J. Weichenrieder (2017), Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax (2017), WU International Taxation Research Paper Series No. 2017-07.
Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2988888>.
- Seipelt, Björn and Nico Pestel (2017), Price Effects of Real Estate Transaction Taxes: Evidence from Germany, Arbeitspapier, Cologne Institute for Economic Research.
- Zeit (2015), "Wer ein Haus kauft, ist der Dumme", NR. 32/2015,
<http://www.zeit.de/2015/32/immobilien-grunderwerbsteuer-grossinvestoren>.