



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

Endbericht

Forschungsprojekt im Auftrag der
Industrie- und Handelskammer (IHK) Region Stuttgart



Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Hans Jürgen Kerckhoff; Dr. Thomas
Köster; Dr. Thomas A. Lange; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen;
Dr.-Ing. Sandra Scheermesser; Reinhard Schulz; Vertreter des Fachressorts der
Bundesregierung NN; Vorsitzender des Forschungsbeirats NN

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

Endbericht – September 2011

Forschungsprojekt im Auftrag der

Industrie- und Handelskammer (IHK) Region Stuttgart

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

Endbericht – September 2011

Forschungsprojekt im Auftrag der
Industrie- und Handelskammer (IHK) Region Stuttgart

Projektbericht

Projektteam:

Hermann Rappen

Inhalt

1.	Einleitung	7
2.	Die Grunderwerbsteuer – kurz und bündig	9
3.	Steuerwirkungen der Grunderwerbsteuer am Immobilienmarkt	11
4.	Unternehmen und Immobilien	14
4.1.	Immobilien als Produktionsmittel.....	14
4.2.	Wandel der Unternehmenslandschaft und Immobilien	15
5.	Finanzpolitische Zielkonflikte	21
5.1.	Effizienzverluste öffentlicher Fördermaßnahmen.....	21
5.2.	Verringerung des Flächenverbrauchs.....	22
5.3.	Grunderwerbsteuer und Vermögensverteilung.....	23
6.	Fiskalische Auswirkungen in Baden-Württemberg	24
7.	Zusammenfassende Bewertung	27
	Literaturverzeichnis	30

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Auswirkungen einer Anhebung der Grunderwerbsteuer am Beispiel von Karlsruhe	13
Tabelle 2	Durchschnittlicher Gesamtwert der erworbenen Immobilie und des Eigenkapitals.....	14
Tabelle 3	Grunderwerbsteuerrelevante Veränderungen des Gewerbestatus.....	17
Tabelle 4	Verkaufsangebote im Rahmen von Nachfolgeregelungen.....	19
Tabelle 5	Verschärfung des Preisgefälles in Baden-Württemberg durch die Grunderwerbsteuer.....	23

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1	Steuertechnik der „Grunderwerbsteuer“	10
Schaubild 2	Die Entwicklung des Kassenaufkommens der Grunderwerbsteuer	12
Schaubild 3	Die Bedeutung des Immobilienvermögens für Unternehmen.....	15
Schaubild 4	Die wichtigsten steuerlichen Zielgrößen	16
Schaubild 5	Sitzverlagerungen über die Grenzen der Region Stuttgart.....	18
Schaubild 6	Verkaufsangebote im Rahmen von Nachfolgeregelungen.....	20
Schaubild 7	Verkaufsangebote im Rahmen von Nachfolgeregelungen.....	20
Schaubild 8	Die fiskalische Bedeutung der Grunderwerbsteuer für Baden-Württemberg	25
Schaubild 9	Das erwartete Mehraufkommen in Baden-Württemberg	26
Schaubild 10	Auswirkungen der bundesweiten Anhebung der Grunderwerbsteuer auf die Aufkommensentwicklung in Baden-Württemberg	27

Inhalt

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1	Die Steuersatzpolitik der Länder seit 2006	7
-------------	--	---

RWI

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

1. Einleitung

Die Länder bestimmen seit 2006 autonom über die Steuersätze der Grunderwerbsteuer. Neun Bundesländer haben sie seitdem erhöht und zwar von 3,5% auf 4,5 bzw. 5% (Übersicht 1). In Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen liegen aktuell Gesetzentwürfe vor, die kurz vor der Verabschiedung stehen: Beabsichtigt ist eine Anhebung auf 5%. Rheinland-Pfalz will den Steuersatz zum 1. März 2012 ebenfalls auf 5% anheben. Berlin und das Saarland wollen den Steuersatz bereits zum zweiten Mal erhöhen. Während im Saarland eine zweistufige Anhebung auf 4,5% zum 1. Oktober 2012 und auf 5% zum 1. Januar 2013 geplant ist, gibt es in Berlin bisher nur eine Absichtserklärung des Finanzsenators.

Übersicht 1

Die Steuersatzpolitik der Länder seit 2006

Land	Steuersatz in %	seit
Berlin	4,5	1. Januar 2007
Hamburg	4,5	1. Januar 2009
Sachsen-Anhalt	4,5	1. März 2010
Brandenburg	5,0	1. Januar 2011
Bremen	4,5	1. Januar 2011
Niedersachsen	4,5	1. Januar 2011
Saarland	4,0	1. Januar 2011
Thüringen	5,0	7. April 2011
Schleswig-Holstein	5,0	1. Januar 2012
Übrige Länder ¹	3,5	1. Januar 1997

Geplante Änderungen

Berlin	?	Nach den Senatswahlen
Nordrhein-Westfalen ²	5,0	1. Oktober 2011
Rheinland-Pfalz ³	5,0	1. März 2012
Baden-Württemberg ⁴	5,0	spätestens 2012
Saarland ⁵	4,5	1. Oktober 2012
	5,0	1. Januar 2013

Eigene Darstellung. -¹Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen. -²Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht. -³Gesetzentwurf der Landesregierung. -⁴Planung der Landesregierung. -⁵Eckdatenplanung für den Landeshaushalt.

Die Länder begründen die bereits erfolgten und geplanten Steuererhöhungen vor allem mit der notwendigen Haushaltskonsolidierung, die nicht alleine über die Ausgabenseite möglich sei. Seltener wird auf die Wahrnehmung zusätzlicher öffentlicher Aufgaben verwiesen, die angesichts der prekären Haushaltslage ohne Mehreinnahmen nicht finanzierbar seien. Hamburg wollte zusätzliche familien-, sozial- und klimapolitische Maßnahmen finanzieren. Nordrhein-Westfalen will neuerdings einen Teil der Mehreinnahmen für die Bewältigung der Haushaltsnotlage einer Reihe von Kommunen einsetzen. Die Grünen in Baden-Württemberg beantragten noch im vorangegangenen Landtag ebenfalls eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer, um damit kommunale Finanzprobleme lösen zu können. Der aktuelle Gesetzentwurf begründet die Erhöhung dagegen mit zusätzlichen Angeboten für Familien mit Kindern (z.B. Kleinkindbetreuung, Sprachförderung, Schulessen), die mit Hilfe der erwarteten Mehreinnahmen finanziert werden sollen.

Ein Leistungszusammenhang zwischen der Grunderwerbsteuer und den genannten zusätzlichen öffentlichen Leistungen besteht offensichtlich nicht; er wird lediglich suggeriert, um politischen Steuerwiderstand zu verhindern. Vielmehr wird mit der Anhebung der Grunderwerbsteuer eine politische Entscheidung darüber getroffen, wer die Lasten der Haushaltskonsolidierung oder der Finanzierung öffentlicher Leistungen tragen soll. So wird auf die besondere persönliche Leistungsfähigkeit von Immobilienbesitzern verwiesen sowie auf eine unzureichende Besteuerung der Vermögen, die u.a. auf die Aussetzung der allgemeinen Vermögenssteuer zurückzuführen seien.

Die Gesetzentwürfe gehen i.d.R. über die Benennung allgemeiner finanzpolitischer Zielsetzungen, zumeist der Haushaltskonsolidierung, nicht hinaus. Sie lassen jegliche kritische Reflexion der steuerpolitischen Maßnahmen vermissen: Die wirtschaftlichen und fiskalischen Nebenwirkungen einer Anhebung der Grunderwerbsteuer werden weitestgehend ausgeblendet. Die baden-württembergische Landesregierung benennt in der Gesetzesbegründung zumindest einige unerwünschte Nebeneffekte (Belastungswirkungen, Ausweichreaktionen). Sie geht allerdings von einer nur geringen Mehrbelastung aus und infolgedessen von keinen unerwünschten Verhaltenswirkungen. Diese Nebenwirkungen der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung sollen hier herausgearbeitet und ins Gedächtnis gerufen werden. Ziel ist es, zwischen dem Nutzen etwaiger Steuermehreinnahmen und den damit verbundenen Lasten für Bürger und Unternehmen abzuwägen.

Die Kurzstudie gliedert sich in fünf Abschnitte. Die problematischen Wirkungen der Grunderwerbsteuer resultieren aus zwei Faktoren: der Steuertechnik (Steuergegenstand, Steuerbemessungsgrundlage, Steuertarif) und der Steuersatzpolitik. Einleitend wird in Kapitel 2 die Steuertechnik vorgestellt, bevor in den Kapitel 3 und

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

4 getrennt für den Immobilienmarkt und die Unternehmen den Steuerwirkungen nachgegangen wird. Wegen dieser Steuerwirkungen gerät die Grunderwerbsteuer in Konflikt mit finanzpolitischen Zielsetzungen der Gebietskörperschaften. Dieser Frage wird in Kapitel 5 nachgegangen. Kapitel 6 fragt zusammenfassend nach den zu erwartenden fiskalischen Effekten der Steuererhöhung. Den Abschluss bildet eine zusammenfassende Bewertung der Grunderwerbsteuer und der Steuersatzpolitik.

2. Die Grunderwerbsteuer – kurz und bündig

Die Grunderwerbsteuer knüpft an den Wechsel in der wirtschaftlichen Verfügungsmacht über inländische Grundstücke an (Schaubild 1). Veräußerer und Erwerber sind steuerpflichtig. Beide haften gesamtschuldnerisch, wenngleich i.d.R. der Erwerber die Steuer zahlt. Steuerbemessungsgrundlage ist der Kaufpreis des Grundstücks einschließlich bestehender und zum Teil auch neu errichteter Gebäude; ersatzweise der Bedarfswert nach dem Bewertungsgesetz. Berücksichtigt werden auch andere Gegenleistungen (z.B. die Übernahme der Schulden, die Einräumung von Nießbrauchrechten). Es wird ein einheitlicher prozentualer Steuersatz erhoben, der seit 2006 von den Ländern festgesetzt wird. Allgemeine Ausnahmen von der Besteuerung sollen vor allem eine Doppelbesteuerung verhindern (z.B. Erbschaften). Hinzu kommen besondere Ausnahmen von der Besteuerung: begünstigte öffentliche Zwecke, zeitlich und sachlich begrenzte Befreiungen der Wohnungswirtschaft sowie Befreiungen im Falle des Erwerbs von Unternehmensanteilen oder der Umstrukturierung von Unternehmen (Konzernklausel).

Die Steuerpflicht entsteht mit dem rechtswirksamen Abschluss des Kaufvertrages bzw. des verpflichtenden Rechtsgeschäftes. Der Vorgang ist innerhalb von vierzehn Tagen zu melden. Der Zeitbedarf des Finanzamtes für die Veranlagung hängt u.a. davon ab, ob Bedarfswerte zeitaufwändig ermittelt werden müssen. Die Steuerzahlung ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Steuerbescheids zu leisten, die trotz gesamtschuldnerischer Haftung im ersten Zugriff vom Erwerber zu leisten ist. Eine Stundung wird nicht gewährt.

Ein zentrales Problem der Grunderwerbsteuer ist, dass ihre steuertechnische Ausgestaltung zu Mehrfachbelastungen führt. So hängt die steuerliche Belastung einer Immobilie in ihrem Lebenszyklus von der Häufigkeit des Wechsels in der wirtschaftlichen Verwertungsbefugnis ab. Mehrfachbelastungen können auch bei der Inanspruchnahme eines Bauträgers auftreten. Dieser Fall ist gegeben, wenn Grundstückskauf und Werkvertrag über Bauleistungen eine Einheit (sog. einheitliches Vertragswerk) bilden. Ähnlich gelagert sind Grundstückskäufe, die eine Verpflichtung zur Bebauung enthalten. Dies ist häufig der Fall, wenn Gemeinden Grundstü-

cke veräußern. Die Bauleistungen werden mit nicht abziehbarer Mehrwertsteuer belastet, der Kaufpreis einschließlich Mehrwertsteuer nochmals mit der Grunderwerbsteuer. Es liegt auf der Hand, dass Steuererhöhungen das Problem der kumulativen Besteuerung noch verschärfen.

Schaubild 1

Steuertechnik der „Grunderwerbsteuer“

Steuergegenstand	<ul style="list-style-type: none"> > zivilrechtliche Eigentumsübertragung > Übergang der wirtschaftlichen Verwertungsbefugnis ohne Eigentumsübertragung > mittelbare Übertragung von Grundstücken (z.B. Anteilserwerb)
Steuerbemessungsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> > Kaufpreis/kapitalisierte Erbbauzinsen des Grundstücks im Sinne des BGB unter Berücksichtigung übernommener Verpflichtungen und Nutzungsrechte des Verkäufers > Bedarfswerte nach dem Bewertungsgesetz im Falle mittelbarer Übertragung
Steuertarif	<ul style="list-style-type: none"> > proportionaler Steuersatz
Steuerbefreiung	<ul style="list-style-type: none"> > allgemeine Ausnahmen von der Besteuerung (Bagatellfälle, Erwerb durch Erbfolge oder Schenkung, durch Treugeber) > begünstigte öffentliche Zwecke > ausgewählte Erwerbsvorgänge in Ostdeutschland > Konzernklausel (Umstrukturierungen)
Steuerschuldner	<ul style="list-style-type: none"> > Gesamtschuldnerische Haftung von Verkäufer und Käufer, Zahlungspflicht beim Käufer

Eigene Darstellung.

Bewertungsprobleme von Immobilien treten auf, wenn ihre Übertragung ohne oder nicht zu ermittelnde Gegenleistung sowie im Rahmen von Umwandlungen, Einbringungen und sog. fiktiven Grundstückserwerben (z.B. Erwerb von Geschäftsanteilen) erfolgt. Diese Vorgänge unterliegen auch der Grunderwerbsteuer, sofern sie nicht unter die besonderen Steuerbefreiungen fallen. Anstelle des Kaufpreises

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

als Steuerbemessungsgrundlage treten hier sog. Bedarfswerte nach dem Bewertungsgesetz. Es verwundert nicht, dass die Ermittlung der Bedarfswerte streitanfällig ist. Mittlerweile bezweifelt sogar der Bundesfinanzhof, dass die Art und Weise der Wertermittlung nach dem Bewertungsgesetz verfassungsgemäß ist. Es komme zu willkürlichen und zufälligen Besteuerungsergebnissen (Bundesfinanzhof 2011). Das Bewertungsproblem gewinnt mit Blick auf die allgemeine Tendenz zur Anhebung der Grunderwerbsteuer an Gewicht, da sich hier dem Steuerpflichtigen auch Möglichkeiten zur Beeinflussung der Steuerbemessungsgrundlage eröffnen.

Die Sonderregelungen bezüglich der steuerlichen Behandlung des Erwerbs von Unternehmen und Gesellschaftsanteilen sowie der von Umstrukturierungen (Konzernklausel) sind geprägt von dem Bemühen, einerseits Transaktionshemmnisse zu beseitigen, andererseits Steuerumgehungen zu verhindern. Dieser Konflikt scheint nur unzureichend gelöst. Unternehmen gelingt es, insbesondere durch gesellschaftsrechtliche Konstruktionen, sich der Steuerpflicht zu entziehen, andere klagen darüber, dass notwendige Unternehmensfusionen durch die Grunderwerbsteuer be- oder verhindert werden.

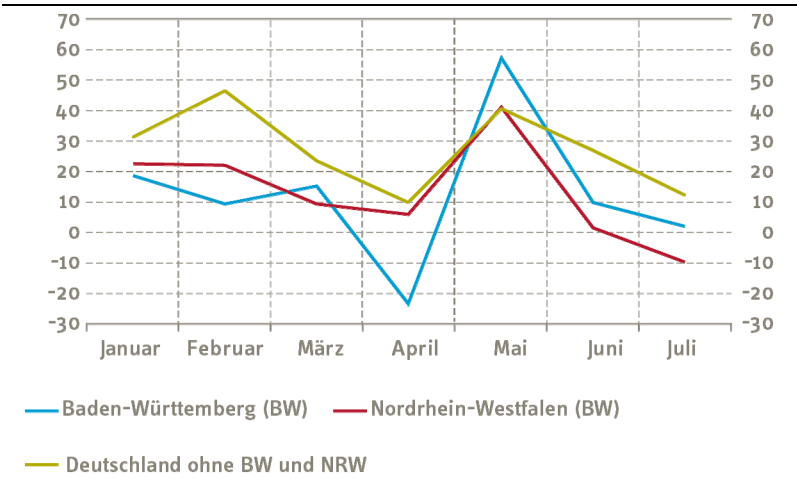
3. Steuerwirkungen der Grunderwerbsteuer am Immobilienmarkt

Private Haushalte und Unternehmen reagieren auf Steuererhöhungen. Sie könnten einer Anhebung der Grunderwerbsteuer ausweichen, indem sie Immobilienkäufe bzw. die verpflichtenden Rechtsgeschäfte vorziehen. Diese sog. Vorzieheffekte lassen sich derzeit im Falle von Baden-Württemberg und von Nordrhein-Westfalen nicht beobachten (Schaubild 2). Die Absicht einer Anhebung der Grunderwerbsteuer war in beiden Ländern im Mai 2011 manifest geworden. Die monatlichen Steuereinnahmen erreichten im Mai in beiden Ländern, wie auch im übrigen Bundesgebiet, ihren Spitzenwert; sie sind seitdem rückläufig und zwar stärker als in der Gesamtheit der übrigen Länder. Ein abschließendes Urteil kann indes noch nicht gefällt werden, angesichts der bestehenden time-lags zwischen Anzeige, Veranlagung und Steuerzahlung. Außerdem benötigte man hierzu auch die Zahl der Transaktionen, um den Einfluss etwaiger Preiseffekte berücksichtigen zu können.

Schaubild 2

Die Entwicklung des Kassenaufkommens der Grunderwerbsteuer

Januar 2011 bis Juli 2011; Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahresmonat



Eigene Berechnungen nach Angaben des BMF.

Steuerzahler ist i.d.R. der Erwerber der Immobilie. Dies bedeutet aber nicht, dass er die Steuerlast voll und ganz alleine trägt. Er verfügt über zwei Möglichkeiten: den Nettopreis zu drücken und damit den Verkäufer zu belasten (Kapitalisierung) und/oder einen Ausgleich über Mieterhöhungen herbeizuführen. Falls weder Kapitalisierung noch Vorwälzung gelingt, muss der Erwerber seine Renditeansprüche senken. Die einzelnen Varianten führen auch zu einem unterschiedlichen Steueraufkommen, wie im Folgenden am Beispiel eines Zinshauses gezeigt wird.

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

Tabelle 1

Auswirkungen einer Anhebung der Grunderwerbsteuer am Beispiel von Zinshäusern

2009

	Durchschnittlicher Kaufpreis in €	Ertragsfaktor ²	Jahresnettokaltmiete ³ in €	Steuersatz Grunderwerbsteuer in %
Ausgangslage				
Bruttokaufpreis	910 800	15,6		
Nettokaufpreis	880 000 ⁴	15,1 ⁴	58 278	3,5
Steuer	30 800			
Variante: Renditeverzicht				
Bruttokaufpreis	924 000	15,9		
Nettokaufpreis	880 000 ⁴	15,1 ⁴	58 278	5,0
Steuer	44 000			
Variante: Mieterhöhung				
Bruttokaufpreis	924 000	15,6		
Nettokaufpreis	880 000 ⁴	14,9	59 123	5,0
Steuer	44 000			
Variante: Kapitalisierung				
Bruttokaufpreis	910 800	15,6		
Nettokaufpreis	867 429	14,9	58 278	5,0
Steuer	43 371			

Eigene Berechnungen nach Angaben des IVD für Karlsruhe (2011: 12 und 17). -

²Kaufpreis/Jahresnettokaltmiete. ⁻³Jährliche Mieteinnahmen ohne Betriebskosten und Mehrwertsteuer. ⁻⁴Angaben des IVD.

Der durchschnittliche Kaufpreis eines Zinshauses in Karlsruhe betrug 2009 880 000 € (Tabelle 2). Mit dem Kauf waren Grunderwerbsteuern in Höhe von 30 800 € zu zahlen. Die geplante Anhebung von 3,5 auf 5% erbrächte Mehreinnahmen von 13 200 € bzw. ein Gesamtaufkommen von 44 000 €, wenn der Erwerber die Steuerlast vollständig tragen müsste. Er hätte das 15,9fache der Jahresnettomiete für die Immobilie zu zahlen, statt wie bisher das 15,6fache. Die Bruttorendite säne damit von 6,4 auf 6,3%. Es ist nicht davon auszugehen, dass ein um ein Zehntel niedrigere Bruttorendite, langfristige Immobilieninvestitionen verhindert. Umso mehr als die Marktsituation in Baden-Württemberg günstig ist. Der Erwerber wird gerade deshalb versuchen, zumindest einen Teil der Steuerlast an die Mieter weiterzugeben. Eine vollständige Überwälzung setzte eine Mieterhöhung von 1,4% voraus. Zum Vergleich: In Baden-Württemberg werden im laufenden Jahr Mietpreissteigerungen von 1,5% (Region Stuttgart: 1,9%) für Neubauwohnungen erwartet. Gelänge die Überwälzung, bliebe das Steueraufkommen mit 44 000 € unverändert. Der Erwerber kann auch versuchen, einen Teil der Steuerlast auf den Veräußerer

rer abzuwälzen. Im Falle der Kapitalisierung müsste der Verkäufer einen geringeren Erlös hinnehmen, aber auch das Land verlöre Steuereinnahmen: Die Mehreinnahmen fallen um 1,4% geringer aus. Das Aufkommen belief sich auf 43 371 €.

Tabelle 2

Durchschnittlicher Gesamtwert der erworbenen Immobilie und des Eigenkapitals 2004 bis 2007; in €

Haushaltstyp	Neuerwerb		Gebrauchterwerb	
	Gesamtwert	Eigenkapital (EK-quote)	Gesamtwert	Eigenkapital (EK-quote)
Singles	173 000	93 420 (54%)	132 000	69 960 (53%)
Paare ohne Kinder	236 000	101 480 (43%)	142 000	76 680 (54%)
Familien mit Kindern	264 000	87 120 (33%)	161 000	59 570 (37%)
Insgesamt	247 000	93 860 (38%)	151 000	67 950 (45%)

Nach Angaben der BBSR (2009: 6).

Die Erhöhung der Grunderwerbsteuer dürfte Erwerber von selbstgenutztem Wohneigentum stärker treffen. Dies gilt vor allen Dingen für Familien mit Kindern, die ohnehin die geringste Eigenkapitalquote aufweisen (Tabelle 2). Sie verursacht zusätzliche Steuerzahllasten von 3 960 € für Familien, die einen Neubau erwerben. Dies reduziert die Eigenkapitalquote um 4,5%. Beim Erwerb einer Bestandsimmobilie stellt sich die Situation etwas besser dar. Die Mehrbelastung beläuft sich auf 2 415 € oder 4,1% des Eigenkapitals. Der Bruttopreis eines Neubaus (einer Bestandsimmobilie) steigt um 3 705 € (2 265 €). Dies entspricht 3,9% (3,3%) des Eigenkapitals.

4. Unternehmen und Immobilien

4.1. Immobilien als Produktionsmittel

In Deutschland sind etwa 70 bis 80% der Betriebsimmobilien im Besitz der Unternehmen, in den USA sind es dagegen nur 20–30%, in Großbritannien 30–40% (von Nell 2009). Hierzulande sinkt allerdings der Anteil des Immobilienvermögens: Be-

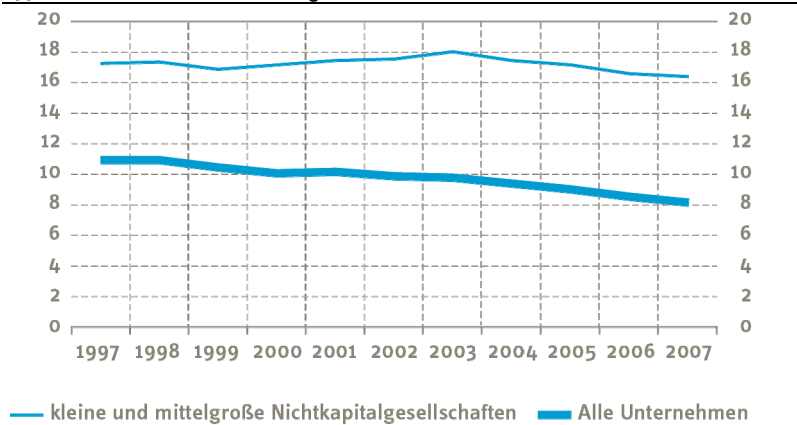
Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

trug er 1997 noch 10,9%, so nahm er bis 2007 auf 8,1% ab. Es sind vor allen Dingen kleine und mittelgroße Nichtkapitalgesellschaften, die nach wie vor einen besonders hohen Anteil des Immobilienvermögens an der Bilanzsumme aufweisen: 2007 immerhin noch 16,3%.

Schaubild 3

Die Bedeutung des Immobilienvermögens für Unternehmen

1997 bis 2007; Immobilienvermögen in % der Bilanzsumme



Eigene Berechnungen nach Angaben der Deutschen Bundesbank (/).

Grundstücke und Gebäude stellen damit wichtige Produktionsmittel dar, die sich in Deutschland weitgehend im Besitz der Unternehmen selbst befinden. Die Grunderwerbsteuer wirkt insoweit als Produktionsmittelsteuer. Sie mindert die ertragssteuerliche Bemessungsgrundlage entweder als Betriebsausgabe oder durch Abschreibungen, da die Grunderwerbsteuer den Anschaffungspreis erhöht. Die konkrete Belastung hängt damit von den relevanten ertragssteuerlichen Steuersätzen ab und im Falle der steuerlichen Abschreibung von den jeweiligen Zinseffekten. Auf Grund dieser Wechselbeziehungen ist davon auszugehen, dass eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer die Investitionstätigkeit nicht negativ beeinflusst. Sie verstärkt den bestehenden Anreiz Grund und Boden durch andere Investitionsgüter oder Eigentum durch Mieten/Leasing zu ersetzen. Aus fiskalischer Sicht ist festzustellen, dass etwaigen Mehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer eine Minderung des Aufkommens bei den Ertragssteuern gegenübersteht.

4.2. Wandel der Unternehmenslandschaft und Immobilien

Es gehört zu einer funktionierenden Marktwirtschaft, dass sich die Unternehmenslandschaft in einem ständigen Wandel befindet. Unternehmen werden gegründet,

verlagert, übernommen, umgewandelt und aufgegeben. Ein großer Teil dieser Vorgänge wird mit Grunderwerbsteuer belastet. Die Steuerpflicht hängt im Einzelfall davon ab, ob das Unternehmen über Immobilienbesitz verfügt und das der Vorgang nicht unter die besonderen Ausnahmen von der Besteuerung (z.B. Konzernregelung) fällt.

Schaubild 4

Die wichtigsten steuerlichen Zielgrößen



Eigene Darstellung nach Angaben von Kaiser (2007: 33f.).

Für die Unternehmen stellt die Grunderwerbsteuer eine wichtige Planungsgröße bei Umstrukturierungen und Unternehmenserwerb dar (Schaubild 4). Die Bedeutung, die der Grunderwerbsteuer in der betrieblichen Steuerplanung zukommt, zeigen die umfangreichen Erörterungen von Strategien zur Minimierung der Grunderwerbsteuerbelastung. Ein gängiges Verfahren ist die Entkopplung des Grundver-

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

mögens von dem operativen Bereich um der Steuerpflicht zu entgehen, andere Maßnahmen stellen auf die Steuerbemessungsgrundlage ab (Kaiser 2007: 340ff.).

Tabelle 3

Grunderwerbsteuerrelevante Veränderungen des Gewerbestatus

	Gewerbe- anmeldungen insges.	Darunter			
		Betriebs- gründung	Umwandlung	Zuzug	Übernahme
		Anzahl			
RB Stuttgart	41 350	1 408	329	4 707	3 878
RB Karlsruhe	30 112	4 326	173	3 003	2 686
RB Freiburg	20 852	3 130	131	2 456	1 886
RB Tübingen	17 519	2 596	121	2 010	1 510
Baden-Württemberg	109 833	16 731	754	12 176	9 960
		in % der Gewerbeanmeldungen insgesamt			
RB Stuttgart	100	3,4	0,8	11,4	9,4
RB Karlsruhe	100	14,4	0,6	10,0	8,9
RB Freiburg	100	15,0	0,6	11,8	9,0
RB Tübingen	100	14,8	0,7	11,5	8,6
Baden-Württemberg	100	15,2	0,7	11,1	9,1

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg (2011: 2f.)

Das Gründungsgeschehen und die Anpassung an sich verändernde wirtschaftliche sowie steuerliche Rahmenbedingungen löst eine nicht unerhebliche Zahl *grunderwerbsteuerrelevanter* Vorgänge aus (Tabelle 3). Wie groß die Zahl der Steuerfälle ist, lässt sich allerdings aus den Gewerbeanmeldungen nicht ableiten: Betriebsgründungen können, müssen aber nicht mit einem Erwerb von Immobilien verbunden sein. Zuzüge sind steuerpflichtig, falls sie mit einem Erwerb von Immobilien verbunden sind; Übernahmen sind steuerpflichtig, insofern es sich hier nicht um Familienangehörige handelt. Steuerbefreiungen sind vor allem bei den Umwandlungen zu vermuten (z.B. Veränderungen der Rechtsform, Umstrukturierungen beherrschter Unternehmen).

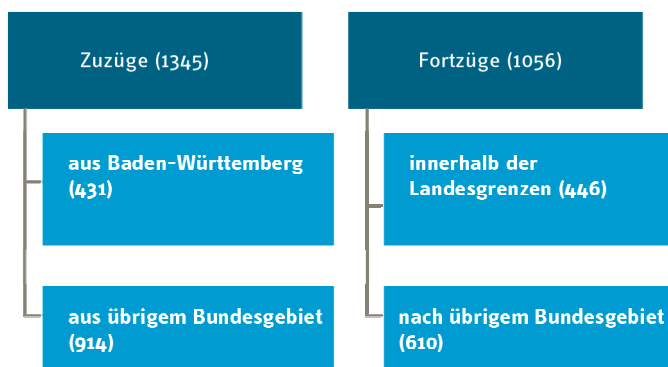
Es liegt auf der Hand, dass eine Transaktionssteuer wie die Grunderwerbsteuer die genannten unternehmerischen Entscheidungen beeinflusst. Dies gilt auch für Sitzverlagerungen und Nachfolgeregelungen, die im Folgenden näher betrachtet werden sollen.

Die Region Stuttgart ist offensichtlich ein attraktiver Standort. Die Bilanz der Sitzverlagerungen ist positiv: Die Zuzüge übersteigen die Fortzüge im Zeitraum 2005 bis 2008 um mehr als ein Viertel (Schaubild 5). Mehr als zwei Drittel der Sitzverlagerungen nach Stuttgart kommen von außerhalb der Landesgrenzen, im Falle der Fortzüge beläuft sich ihr Anteil auf 57,8%. Für diese Sitzverlagerungen sind landesspezifische Unterschiede in den Grunderwerbsteuersätzen und die geplante Erhöhung in Baden-Württemberg relevant. Kurzfristig geht es um den Erwerb und den Verkauf benötigter Immobilien, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Sitzverlagerung liegen. Mittel- und langfristig um die Auswirkungen auf das Immobilienmanagement, die Wahl der Standorte für Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen und die Steuerlast des Unternehmens.

Schaubild 5

Sitzverlagerungen über die Grenzen der Region Stuttgart

2005-2008



IHK Region Stuttgart 2009: 11.

Die Nachfolge in Unternehmen sicherzustellen, gilt schon lange als eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe. Misslingt sie, so gehen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Arbeitsplätze verloren. Von erheblichem Gewicht ist deshalb die Frage, inwieweit die Grunderwerbsteuer und ihre Anhebung den Erfolg notwendiger Nachfolgeregelungen in Unternehmen beeinflusst. Nachfolgeregelungen außerhalb des Familienkreises unterliegen nämlich der Grunderwerbsteuer. Klar ist: Entweder muss der Erwerber die Grunderwerbsteuer tragen, oder der Verkäufer muss seine Preisvorstellungen revidieren. Beides kann im Grenzfall eine Nachfolgeregelung verhindern: Der Kauf rechnet sich nicht mehr für den Käufer oder es gibt Finanzierungsprobleme. Der Altbesitzer zögert die Betriebsübergabe hinaus, weil für ihn der Erlös auch ein Teil der Alterssicherung ist. Der DIHK-Report zur Unternehmens-

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

nachfolge (2010: 4) stellt fest, dass einerseits 36% der Seniorenunternehmer einen überhöhten Kaufpreis fordern, andererseits 59% der potenziellen Übernehmer Finanzierungsschwierigkeiten haben. Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer ist sicherlich kein Beitrag zum Abbau dieser Hemmnisse.

Tabelle 4

Verkaufsangebote im Rahmen von Nachfolgeregelungen

Sektor	Deutschland	Baden-Württemberg	Region Stuttgart		
	(D)	(BW)			
	Anzahl	in % von D	Anzahl	in % von BW	
Alle Sektoren	6 755 (100%)	1 228 (100%)	18,2 (100%)	204 (100%)	16,6
Dienstleistungen	1 974 (29,2%)	338 (27,5%)	17,1	54 (26,5%)	16,0
Einzelhandel	1 194 (17,7%)	201 (16,4%)	16,8	28 (13,7%)	13,9
Freie Berufe	111 (1,6%)	26 (2,1%)	23,4	6 (2,9%)	23,1
Großhandel	241 (3,6%)	39 (3,2%)	16,2	8 (3,9%)	20,5
Handwerk	2 741 (40,6%)	527 (42,9%)	19,2	92 (45,1%)	17,5
Produktion und Gewerbe	1 132 (16,8%)	215 (17,5%)	19,0	32 (15,7%)	14,9
Rohstoffe und Versorgung	42 (0,6%)	4 (0,3%)	9,5	- (-)	-

Eigene Auswertung der Unternehmensbörse neXXt CHANGE.

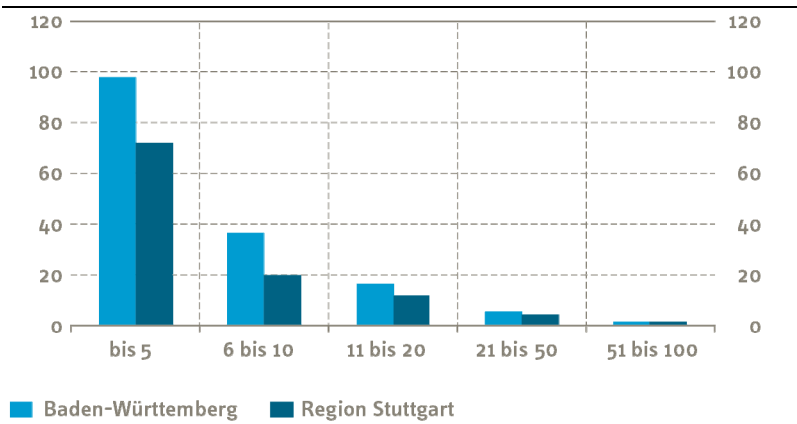
Das Institut für Mittelstandsforschung (IfM 2010: 24) schätzt, dass in den Jahren 2010 bis 2014 15 300 Unternehmen in Baden-Württemberg zur Übergabe anstehen. Die Unternehmensbörse für Unternehmensnachfolge „nexxt CHANGE“ weist für Baden-Württemberg aktuell 1228 Verkaufsangebote aus (Tabelle 4). Davon entfällt ein Sechstel auf die Region Stuttgart. Der Branchenschwerpunkt liegt dabei eindeutig beim Handwerk. Auf ihn entfallen landesweit 42,9% und in der Region Stuttgart sogar 45,1 % der Verkaufsangebote. Eine tiefergehende Analyse zeigt, dass hier Unternehmen mit bis zu 5 Beschäftigten und einem Jahresumsatz von 50 bis 250 Tsd. € dominieren (Schaubilder 6 und 7). Es sind aber diese kleineren und mittleren Unternehmen, für die Immobilien im Eigenbesitz als Produktionsmittel

eine relativ große Bedeutung haben. Es ist zudem zu bezweifeln, dass sie über die gleichen Möglichkeiten zur Steuervermeidung verfügen wie größere Unternehmen und vor allem Kapitalgesellschaften.

Schaubild 6

Verkaufsangebote im Rahmen von Nachfolgeregelungen

Abfrage vom 27.8.2011; Beschäftigtengrößenklasse

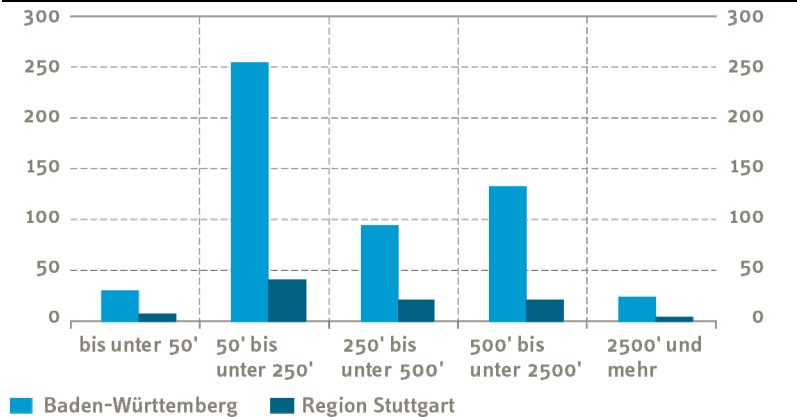


Eigene Darstellung nach Unternehmensbörse neXXt CHANGE.

Schaubild 7

Verkaufsangebote im Rahmen von Nachfolgeregelungen

Abfrage vom 27.8.2011; Umsatzgrößenklasse



Eigene Darstellung nach Unternehmensbörse neXXt CHANGE.

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

5. Finanzpolitische Zielkonflikte

Bundes- und landespolitische Zielsetzungen stehen in einem Konflikt mit den Steuerwirkungen der Grunderwerbsteuer. Sie werden möglicherweise beeinträchtigt, Fördermaßnahmen konterkariert. Typische Beispiele hierfür sind die gewünschte Bildung von Immobilieneigentum, die Städtebauförderung und die Erleichterung von Umstrukturierungen und Eigentümerwechseln von Unternehmen. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Grunderwerbsteuer staatliche Fördermaßnahmen konterkariert, Es wird erörtert, wie die Grunderwerbsteuer die ökologischen Zielsetzungen der baden-württembergischen Landesregierung beeinträchtigt. Es stellt sich auch die Frage, ob die Grunderwerbsteuer das geeignete Instrument ist, um Vermögende und damit vermeintlich steuerlich Leistungsfähigere verstärkt zur Finanzierung der öffentlichen Aufgaben heranzuziehen.

5.1. Effizienzverluste öffentlicher Fördermaßnahmen

Der Konflikt zwischen staatlicher Förderung des Erwerbs von selbstgenutzten Wohneigentum einerseits und der Erhebung der Grunderwerbsteuer wird zurzeit deutlich am Beispiel der sog. Riester-Rente. Die Bildung von Wohneigentum wird weithin als eine Komponente der Altersvorsorge gesehen. Sie wird seit 2008 im Rahmen des Eigenheimrentengesetzes („Wohn-Riester“) gefördert. Ein Haushalt mit zwei Kindern könnte danach zurzeit 793 € an jährlichen staatlichen Zulagen erhalten. Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer von 3,5 auf 5% bedeutet, dass staatliche Zulagen von etwa fünf Jahre wieder verloren gingen.¹ Baden-Württemberg schöpfte also mit der Anhebung der Grunderwerbsteuer einen Teil dieser Bundesförderung wieder ab.

Konflikte ergeben sich auch mit Blick auf die Stadtentwicklung. So werden auf kommunaler Ebene bei der Entwicklung von Wohngebieten zum Teil komplexe Strategien entwickelt, um Grunderwerbsteuerzahlungen zu vermeiden. Im Zentrum steht dabei die Art und Weise der Grundstücksvergabe. Die Kommunen vergeben traditionell kommunale Grundstücke hauptsächlich an Bauträger, da dies für sie die Transaktionskosten senkt und den Erschließungsaufwand erspart. Dies führt zur Entrichtung der Grunderwerbsteuer auf das Gebäude sowie zu einer Mehrfachbesteuerung durch Zwischenerwerb. Eine Direktvergabe an einzelne Bauherren beschränkt dagegen die Grunderwerbsteuer auf den Grundstückserwerb (BBSR 2008: 12). Sie gewinnt deshalb an Bedeutung, zumal die Kommunen mit der Förderung von Wohneigentum junge Familien an sich binden wollen.

¹ Dabei ist noch nicht berücksichtigt, dass die Förderung der nachgelagerten Besteuerung unterliegt.

Bei vielen städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen ist es jedoch üblich einen Sanierungsträger und einen Projektentwickler zwischenzuschalten. Dies bewirkt unter Berücksichtigung des Käufers und in Abhängigkeit von der Vertragsstruktur einen mehrfachen Eigentumsübergang des Grundstücks und damit eine mehrfache Belastung mit Grunderwerbsteuer (BBSR 2008: 53). Weitere Anhebungen der Grunderwerbsteuer gehen, wenn Zwischenerwerbe von Grundstücken nicht durch eine komplexe Vertragsgestaltung vermieden werden können, zu Lasten von Maßnahmen der Stadtentwicklung. Der Deutsche Städtetag fordert deshalb auch eine vollständige oder zumindest teilweise Befreiung der Kommunen von der Grunderwerbsteuer (DST 2002). Sie beeinträchtigt insoweit auch die Effizienz der Städtebauförderung durch Bund und Land². Die geplanten Steuererhöhungen führen zu einer indirekten Kürzung der Fördermittel, denn die Grunderwerbsteuer zählt zu den förderungsfähigen Nebenkosten (Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2006: 4).

5.2. Verringerung des Flächenverbrauchs

Die baden-württembergische Landesregierung verfolgt das Ziel, den Flächenverbrauch zu reduzieren. Langfristiges Ziel ist die „Netto-Null“ beim Flächenverbrauch. Innenentwicklung bekommt Vorrang vor Außenentwicklung. Dazu sollen Veränderungen des ordnungspolitischen Rahmens (Bebauungsplanung) sowie finanzielle Anreizsysteme beitragen. Zu letzterem gehört auch eine Reform der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer (Koalitionsvertrag 2011: 38). Es liegt auf der Hand, dass sowohl das Ziel – reduzierter Flächenverbrauch – als auch das Instrument – Reform der Grunderwerbsteuer – mit der geplanten Anhebung der Grunderwerbsteuer im Konflikt steht.

Die Grunderwerbsteuer begünstigt den Erwerb unbebauter zu Lasten bebauter Grundstücke. Sie verstärkt nicht nur das Preisgefälle zwischen unbebautem und bebautem Land. Es lässt sich auch die Grunderwerbsteuer auf Neubauten vermeiden. Dies hat weitreichende Folgen: Der Neubau von Wohnungen wird attraktiver als Investitionen in den Immobilienbestand. Da Bauland im Umland von Städten und im ländlichen Raum billiger ist, wird zudem die Suburbanisierung befördert (Jörens, Coenen 2004: 41). Die Grunderwerbsteuer verschärft hier das ohnehin bestehende Preisgefälle in € je qm (Tabelle 5). Die geplante Steuererhöhung verbessert die Situation nicht. Dies gilt nicht nur für Wohnimmobilien, sondern auch für gewerbliche Immobilien. Die Grunderwerbsteuer wirkt in Unternehmen als Produktionsmittelsteuer. Sie stellt einen Anreiz dar, Grund und Boden soweit möglich durch andere Investitionsgüter zu ersetzen. Auch hier gilt, dass der Neubau

² In Baden-Württemberg stehen 2011 132 Mill. € an Landesmitteln und 36,7 Mill. € an Bundesmitteln zur Verfügung.

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

einem Bestandsbau vorgezogen wird (Fecht 1980: 906f.). Da die Gebäudewerte höher sind als der Grundstückswert, dürfte letzterer Effekt der entscheidende sein. Die Grunderwerbsteuer befördert also sowohl mit Blick auf die Wohnraumversorgung sowie den Bedarf an gewerblichen Flächen die Zersiedlung und Versiegelung der Landschaft. Ihre fiskalisch motivierte Erhöhung konterkariert damit die ökologische Zielsetzung der Landesregierung.

Tabelle 5

Verschärfung des Preisgefälles in Baden-Württemberg durch die Grunderwerbsteuer

Baulandpreise 2006/2007

	Nettopreis		Bruttopreis (Steuersatz = 3,5%)		Bruttopreis (Steuersatz = 5%)	
	in € je qm	Preis- gefälle	in € je qm	Preis- gefälle	in € je qm	Preis- gefälle
Agglomerationsräume ¹						
Kernstädte	518		536		544	
Hochverdichtete Kreise	242	-276	250	-286	254	-290
Ländliche Kreise	48	-470	50	-486	50	-394
Verstädterte Räume ¹						
Kernstädte	282		292		296	
Verdichtete Kreise	140	-142	145	-147	147	-149
Ländliche Kreise	86	-196	89	-203	90	-206

Eigene Berechnungen nach Angaben der BBSR. – Siedlungsstrukturelle Kreistypen der BBSR.

5.3. Grunderwerbsteuer und Vermögensverteilung

Die Landesregierung sieht es als notwendig an, dass „...Spitzenverdiener und Personen mit einem sehr hohen Privatvermögen einen zusätzlichen Finanzierungsbeitrag für das Gemeinwesen leisten“ (Koalitionsvertrag 2011: 56). Kritisiert wird auch andernorts, dass die Vermögensbesteuerung in Deutschland im internationalen Vergleich unterentwickelt sei: Das Aufkommen vermögensbezogener Steuern am Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist im Durchschnitt der OECD-Staaten (1,8 bis 1,9%) etwa doppelt so hoch wie in Deutschland (0,8 bis 0,9%) (OECD). Darin wird eine ungerechtfertigte Begünstigung der vermögendere Bevölkerungsschichten gesehen; die Anhebung der Grunderwerbsteuer als eine notwendige Korrektur. Dieses Argument liegt auch der Anhebung des Steuersatzes von 2 auf 3,5% in 1997 zu Grunde. Sie sollte den Verzicht auf die weitere Erhebung der allgemeinen Vermögensteuer zumindest teilweise kompensieren. Das Gewicht der Besteuerung wurde damit auf

das immobile Vermögen verlagert. Zurzeit entfällt etwa ein Viertel des Aufkommens der vermögensbezogenen Steuern auf die Grunderwerbsteuer, die Hälfte auf die Grundsteuer. Die Grunderwerbsteuer berücksichtigt aber nur einen Teil des Vermögens und als Bruttosteuer nicht das Reinvermögen. Von einer Erfassung gemäß dem Leistungsfähigkeitsprinzip kann hier also kaum die Rede sein.

Die Erhöhung der Grunderwerbsteuer trifft mit Blick auf das Vermögen in erster Linie das selbstgenutzte Wohneigentum, vor allem die Bildung von Wohneigentum. Baden-Württemberg hat nicht nur mit 53,3% 2008 die dritthöchste Wohneigentumsquote in früherem Bundesgebiet³; es ist auch das Land, in dem die Eigenheimzulage in den Jahren 1997 bis 2005 durchschnittlich (Neubau: 2,7 Fälle je 1000 Einwohner) bis überdurchschnittlich (Bestand: 3,9 Fälle je 1000 Einwohner) in Anspruch genommen wurde⁴. Baden-Württemberg ist insoweit in der Tat das Land der Häusle-Bauer. Bundesweit sind es vor allen Dingen Familien mit Kindern, die Wohneigentum bilden. Während 58% der Wohneigentumsbildung der Jahre 2004 bis 2007 auf das Konto dieses Haushaltstyps gehen, macht sein Anteil an den Haushalten der Gesamtbevölkerung nur 31% aus. Sie sind es auch – wie bereits dargelegt wurde –, die die Erhöhung der Grunderwerbsteuer finanziell am stärksten betrifft.

Die Entscheidung für die Bildung von Wohneigentum hängt von einer Vielzahl sozioökonomischer Faktoren ab, die nicht ausschließlich einkommensabhängig sind. Die tendenziell finanzkräftigeren Singles und Paare ohne Kinder messen der Wohneigentumsbildung offensichtlich weniger Bedeutung bei; Singles präferieren eindeutig Mietverhältnisse. Diese divergierenden Präferenzen erklären sich u.a. durch unterschiedliche Mobilitätsneigungen, unterschiedlichen Wohnansprüchen und einer Abwägung der Kosten selbstgenutzten Wohneigentums und Miete. Wohneigentum ist insoweit nicht zwangsläufig Ausdruck besonderer steuerlicher Leistungsfähigkeit.

6. Fiskalische Auswirkungen in Baden-Württemberg

Die Grunderwerbsteuer stellt für die Länder eine zunehmend wichtige Einnahmequelle dar (*Schaubild 8*). Dies ist zum einen das Ergebnis der Anhebung der Grunderwerbsteuer 1997, die als Teilkompensation für die dauerhafte Aussetzung der allgemeinen Vermögenssteuer gedacht war; zum anderen wegen der Übertragung der Steuersatzautonomie auf die Länder ab 2006. Dabei kommt der Grunderwerb-

³ Angaben nach der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamtes 2008.

⁴ Eigenheimzulagenstatistik 2007 des Bundes und der Länder.

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

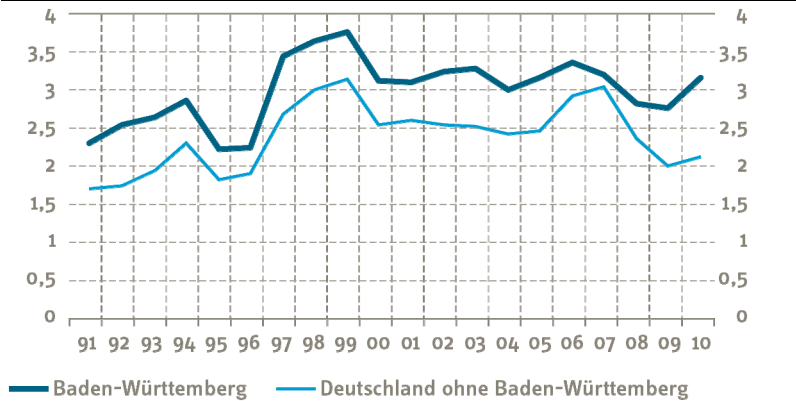
steuer in Baden-Württemberg über die Jahre hinweg eine größere fiskalische Bedeutung für den Landeshaushalt zu als im Durchschnitt der übrigen Länder. Im Jahr 2010 belief sich der Anteil der Grunderwerbsteuer an den gesamten Steuereinnahmen des Landes auf 3,2%; im Bundesdurchschnitt (ohne Baden-Württemberg) betrug er nur 2,5%.

Das Land Baden-Württemberg will die Grunderwerbsteuer ab Herbst 2011 von 3,5 auf 5% anheben. Das Finanzministerium erwartet ab 2012 Mehreinnahmen von etwa 365 Mill. € p.a. (Schaubild 9). Es wird damit eine Entwicklung unterstellt, die etwas über dem Trend liegt. Dies spricht dafür, dass man nicht mit substantiellen steuermindernden Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf die Steuererhöhung rechnet.

Schaubild 8

Die fiskalische Bedeutung der Grunderwerbsteuer für Baden-Württemberg

1991 bis 2010; Grunderwerbsteuer in % der Steuernahmen der Länder

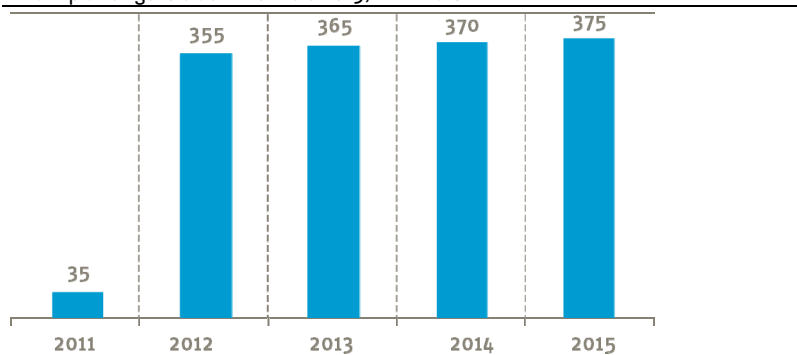


Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Schaubild 9

Das erwartete Mehraufkommen in Baden-Württemberg

Finanzplanungszeitraum 2011 bis 2015; in Mill. €



Eigene Darstellung nach Angaben des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft Baden-Württemberg.

Betrachtet man die Aufkommensentwicklung in Baden-Württemberg nach der letzten bundesweiten Erhöhung des Steuersatzes 1997 (Schaubild 10), so kam es zu einem erheblichen Niveaueffekt. Er fiel aber deutlich geringer aus, als rein rechnerisch zu erwarten gewesen wäre: Während der proportionale Steuersatz um 75% erhöht wurde, stieg das Steueraufkommen gemessen an den jeweiligen Trendwerten nur etwa um die Hälfte.

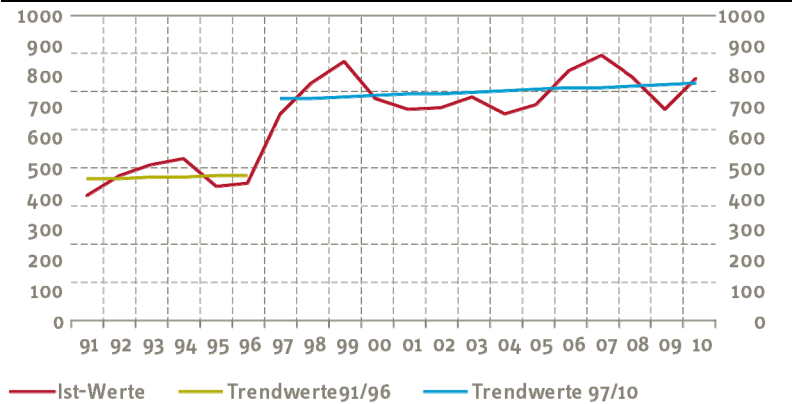
Auch die aktuelleren Erfahrungen anderer Bundesländer sprechen für eine gewisse Vorsicht. Die Freie und Hansestadt Hamburg erhöhte mit Wirkung zum 1. Januar 2009 die Grunderwerbsteuer von 3,5 auf 4,5%. Der Hamburger Senat rechnete mit Mehreinnahmen von 63 Mill. €. Die Einnahmen stiegen aber nur um 35,9 Mill. €, wovon etwa ein Drittel auf den Anstieg der Steuerbemessungsgrundlage zurückzuführen ist. 2010 stagnierte sogar das Aufkommen der Grunderwerbsteuer. Dies überrascht vor dem Hintergrund einer wieder anziehenden Immobilienkonjunktur und steigender Preise. Die Erhöhung der Grunderwerbsteuer in Sachsen-Anhalt führte nicht zu den erwartenden Mehreinnahmen von 19,4 Mill. € 2010 und 20,6 Mill. € 2011. In 2010 gingen die Einnahmen um knapp 11 Mill. € zurück, in 2011 wird voraussichtlich das Niveau von 2008 noch nicht wieder erreicht. Die letzten Erhöhungen wurden in Brandenburg (Januar 2011), Bremen (Januar 2011), Niedersachsen (2011) und Thüringen (April 2011) vorgenommen. Ob hier die fiskalischen Erwartungen eintreffen oder enttäuscht werden, kann man noch nicht beurteilen. Sie sind erst Anfang 2011 wirksam geworden.

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

Schaubild 10

Auswirkungen der bundesweiten Anhebung der Grunderwerbsteuer auf die Aufkommensentwicklung in Baden-Württemberg

1991 bis 2010; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben des BMF.

7. Zusammenfassende Bewertung

Baden-Württemberg will die Grunderwerbsteuer erhöhen, um zusätzliche öffentliche Projekte im Bereich der kindlichen Betreuung und Bildung finanzieren zu können. Ein unmittelbarer Zusammenhang besteht hier natürlich nicht; er darf angesichts des Nonaffektationprinzips auch nicht hergestellt werden. Es handelt sich – wie in anderen Bundesländern auch – eher um den finanzpsychologischen Versuch, politischem Widerstand gegen die Steuererhöhung den Wind aus den Segeln zu nehmen. Diese Erhöhung verschärft aber Probleme, die mit der Steuertechnik der Grunderwerbsteuer zusammenhängen: kumulative Besteuerung, Bewertungsprobleme, Umgehungsstrategien. Es sind aber auch die Steuerwirkungen mit in den Blick zu nehmen, die unmittelbar mit der Steuererhöhung zusammenhängen.

Die Grunderwerbsteuer stellt für die Länder eine wichtige Einnahmequelle dar. Neben ihrer rein quantitativen Bedeutung, der Anteil am Steueraufkommen belief sich in Baden-Württemberg zuletzt auf 3,2%, kommt seit 2006 die Steuersatzautonomie hinzu. Es verwundert deshalb nicht, dass Baden-Württemberg wie andere Länder diese Umstände zur Konsolidierung ihrer Haushalte nutzt. Es wäre allerdings zu fragen, ob in dem finanzstarken Baden-Württemberg die Anhebung der Grunderwerbsteuer wirklich alternativlos ist.

Es ist auch zu fragen, ob das erwartete Mehraufkommen tatsächlich eintrifft. Dies hängt von einer Reihe von Faktoren ab – Immobilienkonjunktur, Preisentwicklung –, denen im Rahmen dieser Studie nicht nachgegangen werden konnte. Die Erfahrungen mit Erhöhungen in der Vergangenheit zeigen jedoch, dass das Aufkommen eher hinter den Erwartungen zurückblieb. Baden-Württemberg erzielte nach der letzten bundeseinheitlichen Erhöhung der Grunderwerbsteuer 1997 langfristig etwa zwei Drittel des Aufkommens, das rein rechnerisch zu erwarten gewesen wäre. Auch die Erhöhungen ab 2006 blieben zumeist hinter den Erwartungen zurück.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die Wirtschaftssubjekte auf die Steuererhöhungen reagieren. Eine Möglichkeit bestünde darin, dass Immobiliengeschäfte zeitlich vorgezogen werden. Vorzieheffekte sind aktuell indes nicht zu beobachten. Dazu ist es möglicherweise aber auch noch zu früh, da zwischen dem Abschluss eines Immobiliengeschäftes und der Steuerzahlung ein time-lag besteht. Erwerber von Wohnimmobilien können versuchen, den Nettopreis der Immobilie zu drücken (Kapitalisierung) oder im Falle der Vermietung die Steuerlast auf den Mieter zu überwälzen. Die Erhöhung der Grunderwerbsteuer trifft hier vor allem das selbstgenutzte Wohneigentum und insbesondere Familien mit Kindern. Dieser Haushaltstyp liegt nicht nur bei der Bildung von Wohneigentum vorne, sondern die Steuerbelastung wirkt sich bei ihm am stärksten auf die Finanzierung aus.

Unternehmen besitzen gegenüber Selbstnutzern von Wohneigentum den Vorteil, dass die Grunderwerbsteuer entweder als Betriebsausgabe oder als Abschreibungen steuerlich geltend machen kann. Aus fiskalischer Sicht steht damit etwaigen Mehreinnahmen bei der Grunderwerbsteuer eine Minderung des Ertragssteueraufkommens gegenüber. Gleichwohl beeinflusst die Grunderwerbsteuer zentrale unternehmerische Entscheidungen, was sich auch darin widerspiegelt, dass die Minimierung der Grunderwerbsteuerbelastung ein wichtiges Element der betrieblichen Steuerplanung ist. Die Erhöhung könnte etwa die betriebliche Standortwahl und die Wahl des Unternehmenssitzes beeinflussen. Bislang ist Baden-Württemberg, aber auch die Region Stuttgart ein attraktiver Standort. Die Steuersatzpolitik verstärkt möglicherweise auch Hemmnisse notwendiger Nachfolgeregelungen in Unternehmen. Seniorenunternehmer neigen dazu einen überhöhten Verkaufspreis zu fordern, potenzielle Übernehmer haben oft Finanzierungsschwierigkeiten. Dies ist ein wichtiger Aspekt, denn es handelt sich zumeist um kleinere und mittlere Unternehmen, für die Immobilien zudem i.d.R. ein wichtiger Bestandteil ihrer Aktiva sind. Das Institut für Mittelstandsforschung schätzt, dass in den Jahren 2010 bis 2014 15 300 Unternehmen zur Übergabe anstehen.

Die grundlegende Reform der Grunderwerbsteuer von 1983 folgte Überlegungen der Steuerreformkommission, aber auch anderen Einschätzungen, dass ein Steuer-

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

satz von 2 bis 3% gesamtwirtschaftlich vertretbar sei. Davon sind wir bereits weit entfernt und es ist zu befürchten, dass angesichts der notwendigen Haushaltskonsolidierung und der ansonsten geringen steuerpolitischen Autonomie der Länder weitere Erhöhungsrunden folgen. Umso mehr sollte man sich die bedenklichen Steuerwirkungen der Grunderwerbsteuer vor Augen führen, die auch immer wieder Anlass zur Forderung nach ihrer Abschaffung waren.

Literaturverzeichnis

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009), Trends der Wohneigentumsbildung – Haushalte, Objekte, Finanzierung. BBSR-Berichte KOMPAKT 6/2009. Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2009), INKAR 2009 – Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa. Bonn

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1971), Gutachten der Steuerreformkommission 1971. Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen 17. Bonn: Stofffuß.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SPD (2011), Der Wechsel beginnt. Koalitionsvertrag zwischen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der SPD Baden-Württemberg. Stuttgart.

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Hrsg.) (2008), Entwurf eines Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 19/1284 vom 14. Oktober 2008. Hamburg.

Bundesfinanzhof (2011), Entscheidung vom 2.3.2011, II R 23/10. München.

Deutsche Bundesbank (Hrsg.) (2009), Hochgerechnete Angaben aus Jahresabschlüssen Deutscher Unternehmen von 1997 bis 2007. Statistische Sonderveröffentlichung 5. Frankfurt/M.

DST –Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2002), Strategisches Flächenmanagement und Bodenwirtschaft. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Positionspapier. Köln

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Hrsg.) (2010), Sprungbrett Unternehmensnachfolge. DIHK-Report zur Unternehmensnachfolge 2010. Zahlen und Einschätzungen der IHK-Organisation zum Generationswechsel in deutschen Unternehmen. Berlin

Fecht, Robert (1980), Steuern auf den Kapital- und Zahlungsverkehr. In: F. Neumark (Hrsg.) (1980), Handbuch der Finanzwissenschaft. Dritte, gänzlich neubearbeitete Auflage. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

Frick, J.R. und M. M. Grabka, Gestiegene Vermögensungleichheit in Deutschland. Wochenbericht des DIW Nr.4/2009: 54–67.

Gefaeller, W. (1983), Zur Reform der Grunderwerbsteuer. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (33)2: 22–24.

Genossenschaftliche FinanzGruppe Volksbanken Raiffeisenbanken, Deutsche Genossenschafts-Hypothekenbank (Hrsg.) (2011), Immobilienstandort Baden-Württemberg. Büro und Wohnen – Aufwärtstrend bei Mieten setzt sich fort. Stuttgart.

IfM – Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.) (2010), Unternehmensnachfolgen in Deutschland 2010 bis 2014 – Schätzung mit weiterentwickeltem Verfahren -. IfM-Materialien N. 198. Bonn.

Industrie- und Handelskammer Region Stuttgart (Hrsg.) (2009), Wie attraktiv sind Standorte in der Region Stuttgart? Tabellenband I: Sitzverlagerung 2005–2008.

Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer

IVD – Immobilienverband, Center for Real Estate Studies (Hrsg.) (2011), Der Markt für Zinshäuser Deutschland 2011. Entwicklung der Transaktionsdaten und erforderlichen Daten der Wertermittlung.

Jörissen, J. und R. Coenen (2004), Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. TAB Hintergrundpapier Nr. 10. Berlin.

Kaiser, A. (2008), Grunderwerbsteuerplanung bei Umstrukturierung und Unternehmenserwerb. Herne: Verlag Neue Wirtschafts-Briefe.

Nell, J. von (2009), Schmale Gratwanderung – Portfoliotransaktionen von betriebsnotwendigen Immobilien können gelingen. Newsletter Dialog Aktuell vom 25.09.2009. Internet: <http://www.heuer-dialog.de>, abgerufen am 26. August 2011.

Schratzstaller, M. (2011), Vermögensbesteuerung – Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2011), Gewerbeanzeigen in den Stadt- und Landkreisen Baden-Württembergs 2010. Statistische Berichte. Stuttgart.

Unternehmensbörse neXXt Change, Datenbank. Abruf 27. August 2011.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2006), Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Förderung städtebaulicher Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Städtebauförderungsrichtlinien – StBauFR) Vom 23. November 2006 - Az.: 5-2520.2/8 - (GABl. S. 568).