

Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer

Thiess Büttner*

Grundsteuer als Einnahmeninstrument

In vielen Ländern der Welt wird eine Grunderwerbsteuer erhoben. In den USA erheben die Bundesstaaten Grunderwerbsteuern mit Sätzen bis zu 2% [vgl. MUNROE und KOPCZUK (2015)]; zusätzlich erheben vielfach Gemeinden oder andere regionale Gebietskörperschaften entsprechende Steuern. Auch in Europa sind diese Steuern weitverbreitet. Eine Studie des RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (RWI, 2012) nennt Tarife von bis zu 5% in Frankreich, 6% in den Niederlanden, 6–7% in Spanien und 4% in Großbritannien.

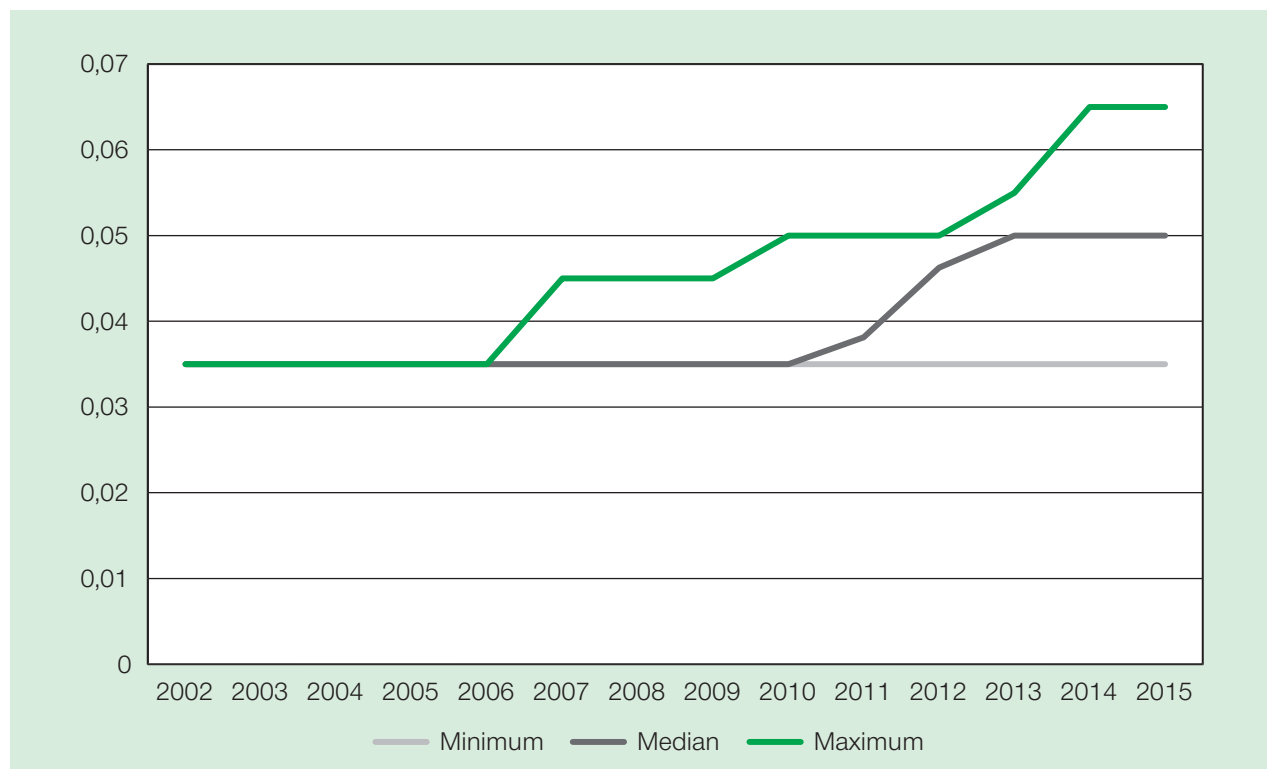
In Deutschland lag die Steuerbelastung 2015 im Durchschnitt der Bundesländer bei 5,2%. Hinter dem aktuellen Niveau der Grunderwerbsteuer steht allerdings eine bemerkenswerte Abfolge von Steuererhöhungen der Bundesländer. Bis 2006 war der Steuersatz der Grunderwerbsteuer einheitlich bei 3,5%. Nachdem die

Bundesländer im Zuge der Föderalismusreform das Recht erhielten, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer zu bestimmen, ist es zu einer Welle von Steuererhöhungen gekommen. Kein Land hat den Steuersatz gesenkt. Vielmehr ist im Zeitraum bis 2015 nicht weniger als 25 Mal der Steuersatz der Grunderwerbsteuer heraufgesetzt worden.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung einiger Lageparameter der Verteilung der Steuersätze. Gleich im Jahr 2007 wurde die Grundsteuer in Berlin heraufgesetzt, andere Länder folgten. Im Jahr 2011 hatte schon die Mehrheit der Länder den Steuersatz heraufgesetzt. Seit 2013 liegt der mittlere Wert bei 5%. Der maximale Satz liegt bei 6,5%.

* Prof. Dr. Thiess Büttner ist Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Finanzwissenschaften, an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg und Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen.

Abbildung 1: Grunderwerbsteuersätze in Deutschland



Quelle: Büttner (2017).

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung anhand der Mittelwerte für den Tarif der Grunderwerbsteuer und für das Aufkommen je Einwohner. Parallel zur Entwicklung beim Steuersatz ist das Aufkommen deutlich angestiegen und liegt im Jahre 2015 mit knapp 140 € je Einwohner auf einem historischen Spitzenwert.

Während die Steuerbelastung im Mittel gegenüber 2002 um 43 % gestiegen ist, haben sich die Einnahmen je Einwohner um etwa 57 % gesteigert. Dies erscheint nur auf den ersten Blick eine starke Steigerung zu sein. Im gleichen Zeitraum ist das Bruttoinlandsprodukt der Länder im Mittel um etwa 40 % gestiegen und die Arbeitslosigkeit ist zurückgegangen. Weiterhin sind die Immobilienpreise zumindest seit der extrem lockeren Geldpolitik seit 2012 deutlich angestiegen. Alle diese Faktoren würden angesichts der starken Steigerung im Steuersatz deutlich höhere Einnahmen erwarten lassen.¹

Volkswirtschaftliche Aspekte der Grunderwerbsteuer

Im englischen Sprachraum wird die Grunderwerbsteuer auch als „Stamp Duty“ bezeichnet. Dies reflektiert besondere Umstände, welche die Erhebung vereinfachen. So muss der Vermögensübergang im Grundbuch/Kataster eingetragen werden, damit er wirksam wird, und dies macht es besonders leicht, hier eine Steuer abzuverlangen. Da das Grundbuch meist auf lokaler Ebene geführt wird, wird die Steuer vielfach von örtlichen Gebietskörperschaften erhoben. Bei Lichte besehen ist die Besteuerung allerdings doch nicht so einfach. Man denke nur an den Fall mittelbarer Grundstücksgeschäfte, also den Verkauf von Anteilen an Gesellschaften mit Grundstücken. Hier muss das Steuergesetz eine geeignete Definition steuerbarer Transaktionen vornehmen, Wertansätze formulieren und vieles anderes mehr. Letztendlich ist die Erhebung der Grunderwerbsteuer recht

Abbildung 2: Mittlere Entwicklung der Grunderwerbsteuer in Deutschland



Quelle: Büttner (2017).

komplex und geht auch mit entsprechend viel Steuerberatung und Steuerplanung einher. Das ist auch in Deutschland der Fall, wie die gesetzgeberischen Änderungen bei Grunderwerbsteuer-Sparmodellen zeigen.

Neben der Komplexität der Steuer und den daraus resultierenden Steuerplanungsaktivitäten ist davon auszugehen, dass die Grunderwerbsteuer den Immobilienmarkt beeinträchtigt. Da die Steuer einen Keil zwischen den vom Verkäufer geforderten und Käufer gebotenen Preis treibt, kommen gegenseitig vorteilhafte Geschäfte nicht zustande. Im Hinblick auf Wohnimmobilien zeigt die theoretische und empirische Literatur, dass die Zahl der Transaktionen beeinträchtigt wird mit negativen Effekten auf die Mobilität.²

Nun könnte man argumentieren, dass eine Steuer auf Immobilientransaktionen vielleicht Fluktuationen auf dem Immobilienmarkt eindämmt, so wie das JAMES TOBIN (1978) im Kontext der Wechselkurse vermutete. Allerdings ist ein solcher Zusammenhang zwischen Fluktuation und Spekulation empirisch nicht nachgewiesen [vgl. MIRRLEES et al. (2011)]. Theoretische Analysen zeigen auch, dass höhere Transaktionskosten mit einem Anstieg von Fluktuationen einhergehen können [Fu et al. (2013)]. Es kommt hinzu, dass die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer bei einer schlechten wirtschaftlichen Entwicklung stark einbrechen können, sodass sich die Krisenanfälligkeit der öffentlichen Finanzen erhöht.³

All dies legt nahe, dass die Grunderwerbsteuer volkswirtschaftlich gesehen eine Reihe von problematischen Aspekten aufweist, vor allem indem sie die Steuerplanung befeuert und Mobilität behindert.

Die Steuer hat daher volkswirtschaftliche Kosten der Besteuerung, die über das Aufkommen hinausgehen. Da nahezu alle Steuern solche volkswirtschaftlichen Zusatzkosten aufweisen, muss der Gesetzgeber letztendlich aber immer zwischen den verschiedenen schädlichen Effekten abwägen. Insofern ist es wichtig, diese Zusatzkosten der Steuer zu quantifizieren.

Aufkommenseffekte der Grunderwerbsteuer

Angesichts der massiv gestiegenen Grundsteuersätze in Deutschland ist zu fragen, wie hoch die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer in Deutschland sind. In einem aktuellen Arbeitspapier [vgl. BÜTTNER (2017)] habe ich mich mit dieser Frage auseinandergesetzt. Dabei habe ich entsprechend der neueren finanzwissenschaftlichen Literatur [SLEMPROD und GILLITZER (2014)] einen Ansatz gewählt, der die Bewertung anhand des insgesamt resultierenden Aufkommenseffektes einer Steuersatzänderung vornimmt. Die Überlegung hierzu ist, dass die wirtschaftlichen Effekte der Grunderwerbsteuer mit einer Änderung der steuerlichen Bemessungsgrundlage einhergehen. Zum

Verständnis sei ein Fall unterstellt, bei dem durch eine höhere Steuer ein Immobiliengeschäft nicht zustande kommt. Zwar ist der Käufer mehr zu zahlen bereit als der Verkäufer mindestens erzielen will. Fällt aber zusätzlich die Grunderwerbsteuer an, wird das Geschäft unattraktiv. In diesem Fall kommt es nicht zum Verkauf und die Zahl der besteuerten Transaktionen sinkt. In einem komplexeren Fall besteht vielleicht die Möglichkeit, auf dem Wege der Steuerplanung eine Steuerlast zu vermeiden. Die hierfür erforderlichen Voraussetzungen zu schaffen, ist allerdings aufwändig. Auch wenn in diesem Fall das Geschäft nicht unterbleibt, sinkt aber die Zahl der steuerbaren Transaktionen.

Verallgemeinernd kann man zeigen, dass die volkswirtschaftlichen Kosten einer Erhöhung des Steuersatzes daran gemessen werden können, wie stark das Aufkommen bei einer Erhöhung des Steuersatzes ansteigt. Vereinfacht ausgedrückt ist die Steuer volkswirtschaftlich umso schädlicher, je weniger das Aufkommen bei einer Steuererhöhung ansteigt. Wenn bei einer 1-prozentigen Steuererhöhung eine 1-prozentige Aufkommenserhöhung erfolgt, entstehen keine volkswirtschaftlichen Zusatzkosten. Je niedriger aber der Aufkommenseffekt, die sogenannte Aufkommenselastizität ist, desto größer sind die Zusatzkosten.

Im Rahmen einer empirischen Analyse des Steueraufkommens der 16 Bundesländer im Zeitraum von 2002 bis 2015 ermittelt BÜTTNER (2017) die in Tabelle 1 abgebildeten Schätzwerte für die Aufkommenselastizität.

Die Tabelle zeigt die Schätzwerte für unterschiedliche Spezifikationen. Alle Schätzwerte basieren auf der Abweichung von der bundesweiten Entwicklung bzw. vom Mittelwert eines Landes. In Schätzung (2) wurden Kontrollvariablen für Bevölkerungszahl und Arbeitslosenquote und in Schätzung (3) zusätzlich Variablen für den öffentlichen Schuldenstand des Landes und das Bruttoinlandsprodukt aufgenommen. Schätzung (4) basiert auf einer logarithmischen Transformation des Steuersatzes. Schätzung (5) schließlich berücksichtigt kubische Polynome für alle Kontrollvariablen. Es zeigt sich ein recht robuster Schätzwert der Elastizität des Aufkommens von weniger als 0,6. Demnach führte eine Verdopplung des Steuersatzes zu einem Anstieg des Aufkommens von weniger als 60 %. Also würde die Bemessungsgrundlage der Steuer um mindestens 40 % sinken. Die Vertrauensgrenzen für den Schätzwert sind relativ eng. Daher kann eine Konstanz der Bemessungsgrundlage ausgeschlossen werden.

Anhand dieses Schätzwertes sind die volkswirtschaftlichen Kosten vergleichsweise hoch. Dies wird anhand des Konzepts der Grenzkosten der öffentlichen Finanzierung deutlich. Sie liegen bei diesen Schätzwerten bei etwa $1,67 (= 1/(1-0,4))$. Demnach führt ein durch höhere Steuern erzielter Zuwachs der Einnahmen um einen Euro zu zusätzlichen volkswirtschaftlichen Kosten von 67 Cent. Die Steuerlast selbst ist bei diesen 67 Cent nicht mitgerechnet.

Tabelle 1: Aufkommenseffekte des Grunderwerbsteuersatzes

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Schätzwert	0,503	0,526	0,489	0,569	0,544
Standardfehler	-0,102	-0,102	-0,104	-0,124	-0,130
Schätzwerte für die Elastizität des Grunderwerbsteueraufkommens.					

Quelle: Büttner (2017).

Fazit

Die empirische Auswertung der Erfahrungen mit den Erhöhungen der Grunderwerbsteuer seit der Föderalismusreform zeigt, dass die Grunderwerbsteuer mit vergleichsweise hohen volkswirtschaftlichen Kosten einhergeht. Dies ist zum einen dadurch zu erklären, dass Immobiliengeschäfte verteuert werden und daher zum Teil unterbleiben. Dies kann auch daran liegen, dass mit einem höheren Steuersatz vermehrt Anstrengungen gemacht werden, im Rahmen der Steuerplanung eine Besteuerung zu vermeiden oder gering zu halten.

Die Föderalismusreform hat mit der Grunderwerbsteuer den Ländern ein vergleichsweise teures Einnahmeninstrument verschafft. Dass die Länder dennoch so rege von der Steuer Gebrauch machen und es zu nicht weniger als 25 Steuererhöhungen bis 2015 gekommen ist, könnte durch einen hohen Bedarf an Finanzmitteln erklärt werden, der angesichts mangelnder Steuerautonomie nicht anders gedeckt werden kann. Eine alternative Erklärung ist, dass die volkswirtschaftlichen Kosten dieser Steuer ignoriert oder unterschätzt werden. Hierfür spricht, dass der Finanzausgleich einen Anreiz bietet, die Grunderwerbsteuer zu erhöhen. Zwar ist die Grunderwerbsteuer in die Einnahmenverteilung im Rahmen des Finanzausgleichs eingebunden. Allerdings geht nicht das Aufkommen selbst in die Berechnungen der Finanzkraft ein, sondern nur die Höhe der steuerbaren Transaktionen, bewertet mit einem Durchschnittssteuersatz. Je stärker Anzahl und Werte der steuerbaren Transaktionen als Folge eines höheren Steuersatzes zurückgehen, umso mehr fällt die im Rahmen des Finanzausgleichs ermittelte Finanzkraft eines Bundeslandes, das den Steuersatz erhöht. In der Folge erhält dieses Bundesland mehr Zuweisungen aus dem Länderfinanzausgleich bzw. muss geringere Beiträge leisten.

Literatur

BÜTTNER, T. (2017): Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax. CESifo Working Paper, im Erscheinen.

BÜTTNER, T. und M. KRAUSE (2017): Förderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer, unveröffentlichtes Manuskript.

FRITZSCHE, C. und L. VANDREI (2016): The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions, Ifo Working Paper, 232. Ifo Institut, München.

FU, Y.; QIAN, W. und B. YEUNG (2013): Speculative Investors and Tobin's Tax in the Housing Market. Working Paper w19400, National Bureau of Economic Research.

HONOHAN, P. (2009): What Went Wrong in Ireland? Manuskript, vorbereitet für die World Bank.

KOPCZUK, W. und D. MUNROE (2015): Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market. *American Economic Journal: Economic Policy* 7 (2), S. 214-57.

LUTZ, B.; MOLLOY, R. und H. SHAN (2011): The Housing Crisis and State and Local Government Tax Revenue: Five Channels. *Regional Science and Urban Economics* 41 (4), S. 306-319.

MIRRELES, J., (Hrsg.) (2011): Tax by Design – The Mirrlees Review, Oxford.

PETKOVA, K. und A. J. WEICHENRIEDER (2016): Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax, unveröffentlichtes Manuskript.

RWI – RHEINISCH-WESTFÄLISCHEN INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (Hrsg.) (2012): Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Projektbericht, RWI Essen.

SLEMROD, J. und C. GILLITZER (2014): Tax Systems. MIT Press.

THOENE, M. (2005): Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung. Dissertation Universität zu Köln.

TOBIN, J. (1978): A Proposal for International Monetary Reform, *Eastern Economic Journal* 4 (3/4), S. 153-159.

¹ FRITZSCHE und VANDREI (2016) zeigen, dass auch die Zahl der Transaktionen im Zusammenhang mit dem Grunderwerb zugenommen hat.

² Für eine Übersicht der Literatur siehe BÜTTNER (2017). Für Deutschland finden FRITZSCHE und VANDREI (2016) negative Effekte auf die Zahl der Transaktionen. PETKOVA und WEICHENRIEDER (2016) unterscheiden zwischen Einfamilienhäusern und Wohnungen und finden entsprechende Effekte für Einfamilienhäuser. Bei den Wohnungen finden sie demgegenüber negative Preiseffekte.

³ HONOHAN (2009) betont starke Effekte auf den öffentlichen Haushalt in Irland. THOENE (2005) diskutiert die Zyklizität der Grunderwerbsteuereinnahmen in Deutschland. Siehe auch LUTZ, MOLLOY und SHAN (2011).