

Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer

Autoren:

Tobias Hentze

Telefon: 0221 4981-748

E-Mail: hentze@iwkoeln.de

Michael Voigtländer

Telefon: 0221 4981-741

E-Mail: voigtlaender@iwkoeln.de

5. Oktober 2017

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Hintergrund	4
2. Grunderwerbsteuer in Deutschland	4
2.1. Entwicklung von Aufkommen und Steuersätzen	4
2.2. Ökonomische Einordnung	9
3. Sondersachverhalt Share Deals	13
3.1. Statistische Evidenz zu Share Deals	15
3.2. Systematische Überlegungen	18
4. Reformvorschläge für die Grunderwerbsteuer	21
4.1. Steuerliche Befreiung des Neubaus	22
4.2. Einführung eines Stufentarifs	22
4.3. Mehrwertsteuer bei gewerblichen Investoren	24
4.4. Zuschlag bei kurzer Haltefrist	25
5. Schlussfolgerungen	26
Abstract	28
Literatur	29

JEL-Klassifikation:

H21 – Effizienz; optimale Besteuerung

R31 – Wohnungsangebot und –markt

Zusammenfassung

Die Grunderwerbsteuer weist spezifische Probleme auf: So belastet die Grunderwerbsteuer den Neubau, sie stellt ein Hemmnis für den Vermögensaufbau weniger wohlhabender Haushalte dar und sie führt zu Diskriminierungen zwischen privaten Käufern und Käufern von Unternehmensanteilen. Gerade dieses letzte Themenfeld (Share Deals) erfährt aktuell große Beachtung, wobei auch die Diskriminierung von Immobilienunternehmen im Vergleich zu anderen Unternehmen nicht ignoriert werden sollte. Wie die verfügbaren Daten überdies zeigen, sind Share Deals erst seit einigen Jahren von größerer Relevanz, was auf die gestiegenen Steuersätze zurückführbar ist. Schließlich sind auch Share Deals mit spezifischen Nachteilen verbunden, wie etwa einer verringerten Abschreibungsbasis und zusätzlichen Haftungsrisiken.

Um die aufgezeigten Probleme zu mindern, werden in diesem Beitrag vier Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Befreiung des Neubaus von der Grunderwerbsteuer beziehungsweise eine deutliche Reduktion des Steuersatzes für Neubauten,
2. Einführung eines Stufentarifs mit Freibetrag zur Entlastung von privaten Käufern, die marktübliche Wohnungen und Häuser kaufen.
3. Anwendung des verminderten Mehrwertsteuersatzes bei Transaktionen von Wirtschaftsimmobilien beziehungsweise alternativ Anwendung eines verminderten pauschalen Steuersatzes und
4. Einführung einer Zusatzbesteuerung des Verkäufers bei kurzen Haltefristen.

Die Umsetzung der Vorschläge senkt die Belastung für Haushalte und den Neubau und vermindert den Anreiz, Immobilien über Share Deals zu verkaufen. Gleichzeitig sind über die Gestaltung des Stufentarifs und die Zusatzbesteuerung Möglichkeiten gegeben, weiterhin substantielle Steuereinnahmen zu erzielen.

1. Hintergrund

Die Grunderwerbsteuer ist zu einem Streitthema in der Wohnungs- und Steuerpolitik geworden. Zum einen, weil über die stetig gestiegenen Sätze die Belastungen für private Wohnungskäufer immer stärker gestiegen sind. Mittlerweile beträgt der Grunderwerbsteuersatz in einigen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen 6,5 Prozent. Nur in Bayern und Sachsen beträgt der Satz noch 3,5 Prozent, wie er früher bundeseinheitlich galt. Berücksichtigt man darüber hinaus, dass sich die durchschnittlichen Preise für Wohneigentum beispielsweise in Berlin um rund 50 Prozent seit 2010 erhöht haben, müssen Haushalte bei dem geltenden Steuersatz von 6 Prozent in der Bundeshauptstadt für eine typische Wohnung mehr als 150 Prozent so viel an Grunderwerbsteuer beim Kauf einer Wohnung zahlen als noch 2010. Darüber hinaus stellt die Grunderwerbsteuer auch eine Belastung für den Wohnungsneubau dar.

Zum anderen wird vielfach bemängelt, dass der Steuer ausgewichen werden kann, wenn statt Immobilien Unternehmen verkauft werden. Der Kauf von Anteilen an Unternehmen, sogenannter Share Deal, unterliegt keiner Transaktionssteuer, sofern höchstens 95 Prozent der Anteile gekauft werden. Bei dem Kauf großer Wohnungsgesellschaften oder aber bei dem Verkauf großer Wirtschaftsimmobilien fällt so in einigen Fällen keine Besteuerung an, weil formal Unternehmensanteile verkauft werden, was von Teilen der Politik oder auch der Verbände kritisch beurteilt wird (Ehlerding, 2017).

Ziel dieses Beitrags ist es, die Grunderwerbsteuer allgemein zu diskutieren, wobei die Thematik der Share Deals besonders hervorgehoben wird. Aufbauend auf dieser Diskussion wird eine Reform diskutiert, die zu einer größeren Effizienz und auch zu einer faireren Lastverteilung beiträgt. Zuvor soll allerdings die Entwicklung der Aufkommen genauer dargestellt werden.

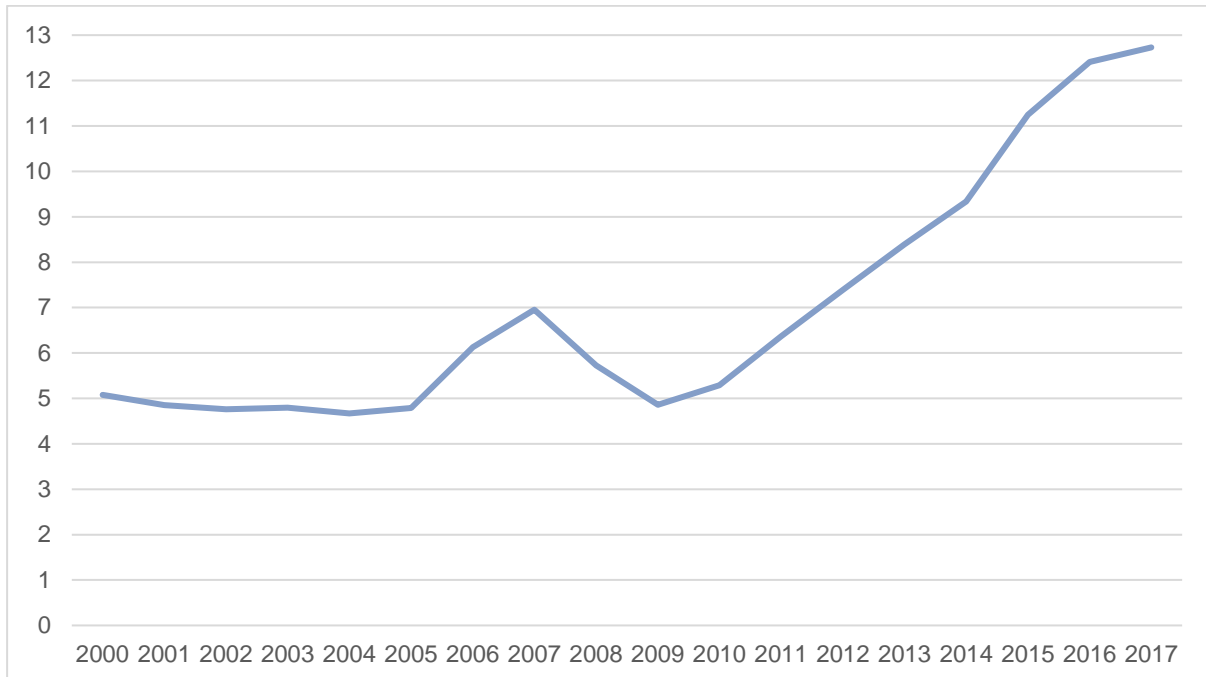
2. Grunderwerbsteuer in Deutschland

2.1. Entwicklung von Aufkommen und Steuersätzen

Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer sind in den vergangenen Jahren sprunghaft angestiegen. Zweistellige Wachstumsraten haben dafür gesorgt, dass das Aufkommen in diesem Jahr fast 13 Milliarden Euro erreicht (Abbildung 1). In den Jahren nach der Jahrtausendwende lag das Aufkommen noch bei rund 5 Milliarden Euro und fiel nach einem zwischenzeitlichen Hoch im Zuge der Finanzkrise im Jahr

2009 auf diesen Wert wieder zurück. Seit diesem Zeitpunkt sind die Einnahmen in sieben Jahren um 260 Prozent gestiegen. Für die Bundesländer hat die Grunderwerbsteuer durch die Entwicklung der vergangenen Jahre an Bedeutung gewonnen. Annähernd 5 Prozent der Steuereinnahmen der Länder macht die Grunderwerbsteuer aus, vor acht Jahren war der Anteil nur halb so hoch.

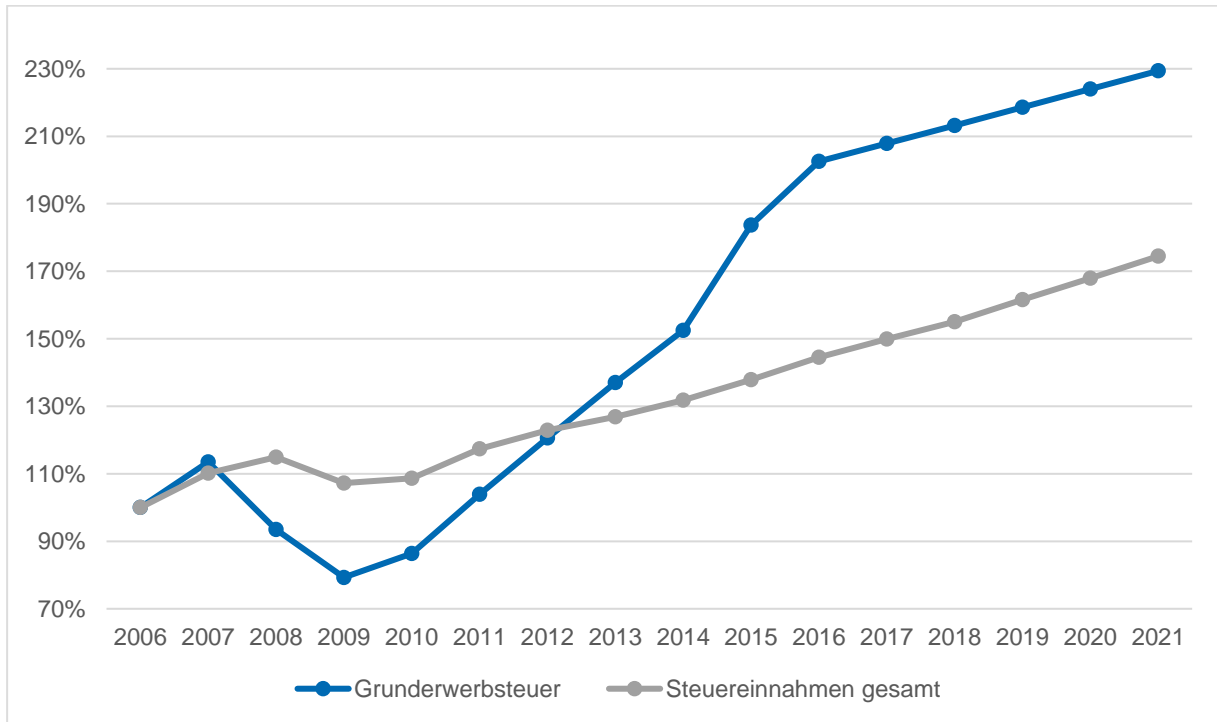
Abbildung 1: Entwicklung des Grunderwerbsteueraufkommens in Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Das Wachstum der Grunderwerbsteuereinnahmen fällt in den jüngeren Jahren nicht nur in absoluten Werten hoch aus, sondern ist auch im Vergleich zum Steueraufkommen insgesamt kräftiger ausgefallen. Gleichzeitig zeigt sich, dass die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer in der Vergangenheit im Vergleich zum gesamten Steueraufkommen volatiler waren. In den Jahren der Finanzkrise ist das Aufkommen deutlich zurückgegangen. Für die kommenden Jahre wird laut Steuerschätzung lediglich mit moderaten Steigerungen gerechnet, die unterhalb der allgemeinen Wachstumsrate des Steueraufkommens liegen (Abbildung 2). Grundlage für die Schätzung ist die Annahme, dass die Spirale der Steuersatzerhöhungen ein Ende findet.

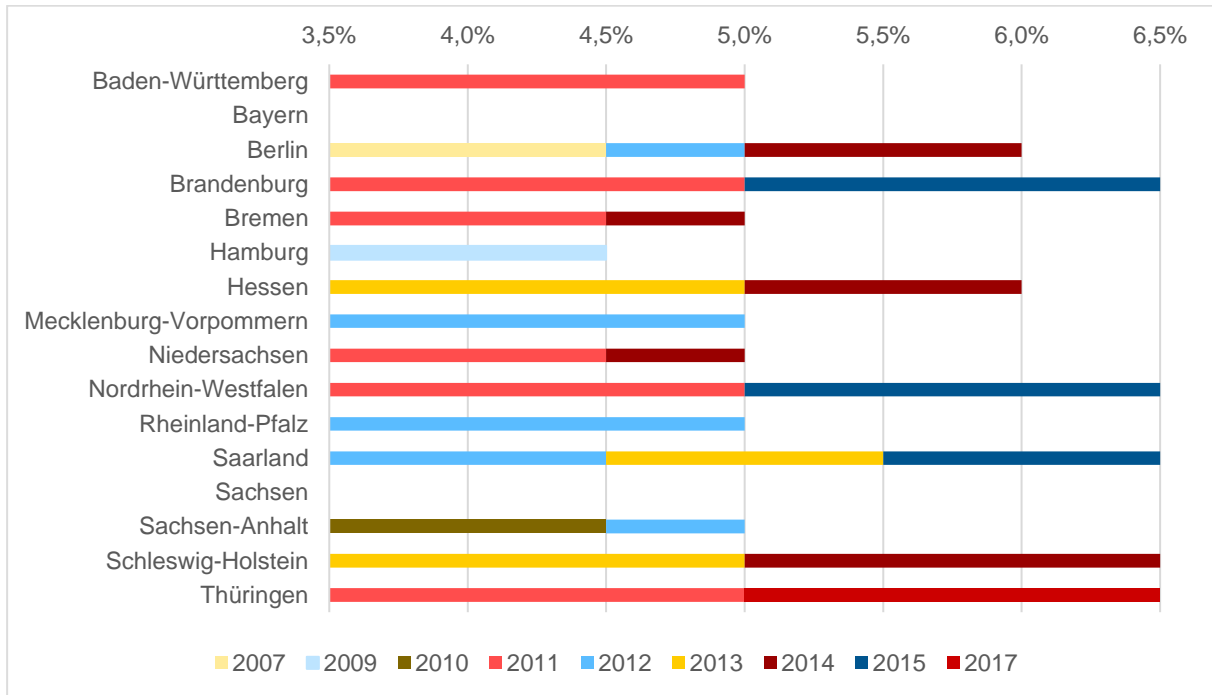
Abbildung 2: Vergleich Grunderwerbsteuer und Steueraufkommen insgesamt
Index mit 2006 = 100



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; IW Köln

Mit der Reform der Grunderwerbsteuer im Jahr 1983 wurden Ausnahmetatbestände – vor allem für selbstgenutzte Immobilien – abgeschafft und der Steuersatz dafür im Gegenzug von 7 auf 2 Prozent gesenkt (RWI, 2012, 45). Im Jahr 1997 folgte dann der erste Erhöhungsschritt auf 3,5 Prozent – ein Anstieg um 75 Prozent. Mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurde die Hoheit über die Festlegung des Steuersatzes vom Bund auf die Länder übertragen. Seit 2007 wurde die Grunderwerbsteuer insgesamt 26 Mal erhöht. Nur in Bayern und Sachsen ist der Steuersatz noch so hoch wie 2007. In Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Brandenburg, Thüringen und Berlin hat sich der Steuersatz ausgehend von 3,5 Prozent dagegen in den vergangenen zehn Jahren fast verdoppelt (Abbildung 3). Die Steuersätze sind damit neben den auf breiter Front gestiegenen Immobilienpreisen ein wichtiger Teil der Erklärung für die rasanten Zuwächse bei der Grunderwerbsteuer. Allerdings bewirken diese Erhöhungsschritte relativ hohe volkswirtschaftliche Kosten, da sie zu verzerrten Entscheidungen führen (Büttner, 2017).

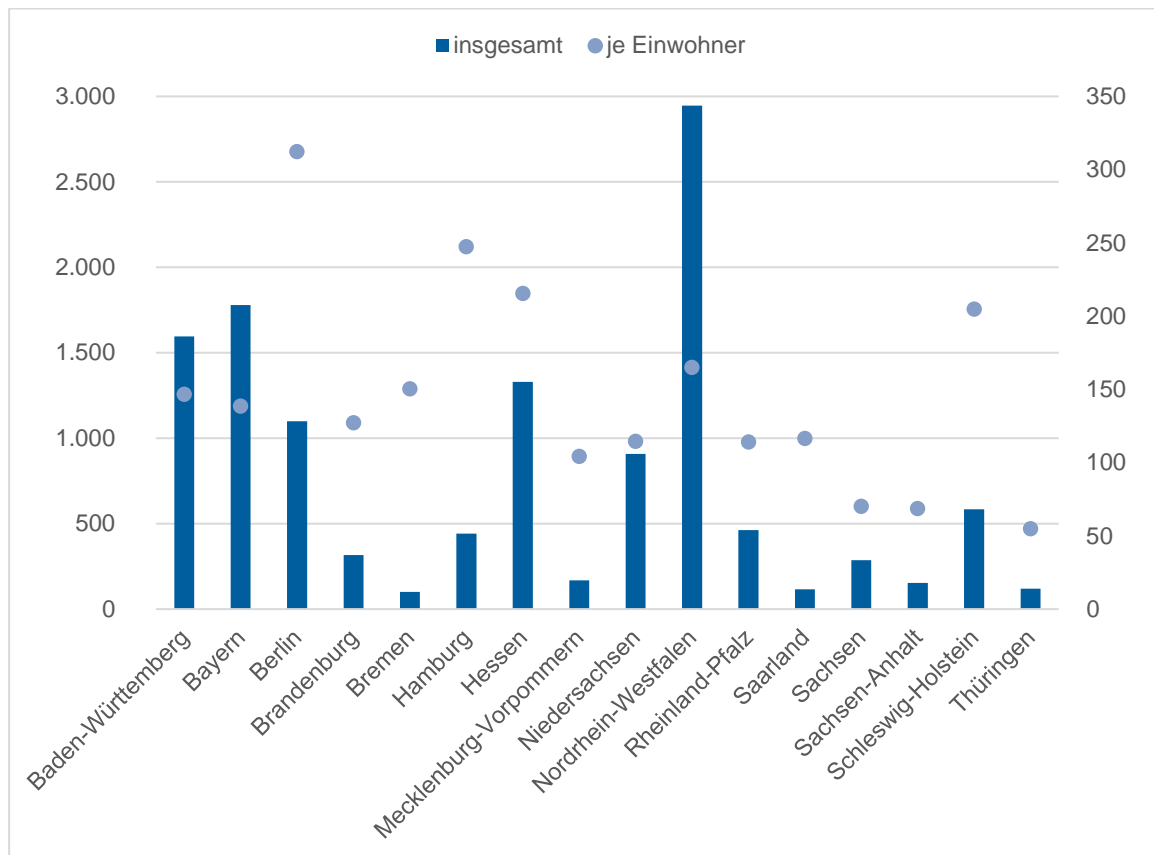
Abbildung 3: Erhöhung der Grunderwerbsteuer seit 2007
ausgehend von 3,5 Prozent



Anmerkung: keine Erhöhungen in den Jahren 2008 und 2016; keine Erhöhungen in Bayern und Sachsen.
Quellen: Bundesministerium der Finanzen; IW Köln

Die höchsten absoluten Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer verzeichneten im Jahr 2016 die großen Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Bayern, Baden-Württemberg und Hessen. Auf Nordrhein-Westfalen entfiel mit annähernd 3 Milliarden Euro fast ein Viertel der Gesamteinnahmen. Bayern auf Rang zwei hatte einen Anteil von weniger als 15 Prozent. Je Einwohner gerechnet lagen die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg vorne. Die Pro-Kopf-Einnahmen fielen in Berlin mit 312 Euro mehr als doppelt so hoch aus wie in Bremen. Schlusslicht ist Thüringen mit 55 Euro (Abbildung 4).

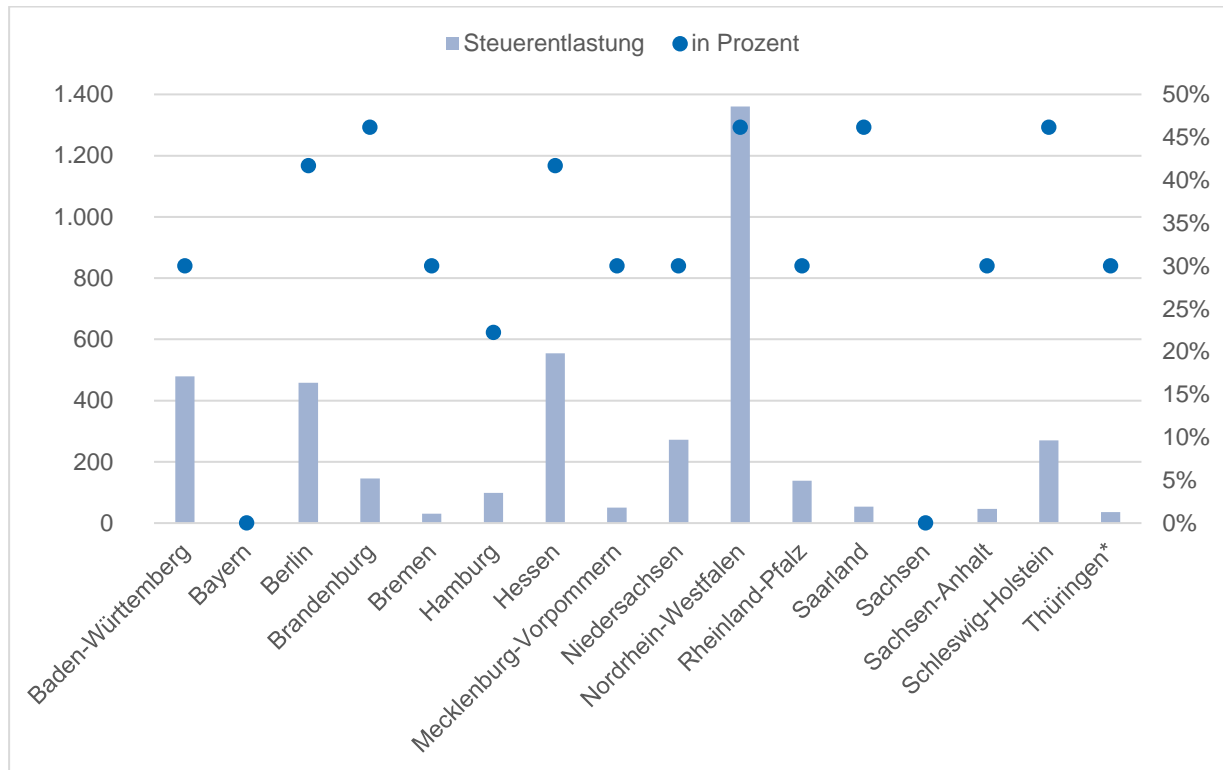
Abbildung 4: Grunderwerbsteuereinnahmen nach Bundesländern
insgesamt in Millionen Euro (linke Achse) und je Einwohner in Euro (rechte Achse)
im Jahr 2016



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; IW Köln

Ohne die erheblichen Erhöhungsschritte seit 2007 müssten die Landeshaushalte heute auf einen Gutteil der Einnahmen verzichten. Wenn statt der tatsächlichen Steuersätze in den einzelnen Bundesländern der Steuersatz bundesweit von 3,5 Prozent gelten würde, würde das Aufkommen statt 12,4 Milliarden Euro lediglich 8,4 Milliarden Euro betragen – ein Minus von einem Drittel. Verhaltensanpassungen von Käufern und Verkäufern, zum Beispiel dass bei einem geringeren Steuersatz mehr Transaktionen zustande kommen oder die verhandelten Kaufpreise höher wären, sind hierbei nicht berücksichtigt. In absoluten Größen würde ein Zurückdrehen auf 3,5 Prozent am stärksten den nordrhein-westfälischen Haushalt treffen, relativ müssten alle Länder mit einem Steuersatz von 6,5 Prozent die stärksten Einbußen verkraften (Abbildung 5).

Abbildung 5: Entlastung bei einer Rückkehr zu einem bundesweit einheitlichen Grunderwerbsteuersatz von 3,5 Prozent
Basis für die Berechnung ist das Jahr 2016; Werte in Millionen Euro



Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

2.2. Ökonomische Einordnung

Die Grunderwerbsteuer zählt steuertechnisch zu den Verkehrssteuern.¹ Die Grunderwerbsteuer ist die einzige Steuer in Deutschland, bei der die Länder Steuerautonomie genießen, indem sie den Steuersatz eigenständig bestimmen dürfen. Immobilientransaktionen sind grundsätzlich von der Mehrwertsteuer befreit, was nicht zuletzt die Existenzberechtigung für die Grunderwerbsteuer darstellt. Artikel 401 der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie der Europäischen Union (EU) untersagt den Mitgliedstaaten die zusätzliche Besteuerung eines der Mehrwertsteuer unterliegenden Vorgangs mit einer weiteren Umsatzsteuer. Die deutsche Regelung wurde in diesem Zusammenhang vom Europäischen Gerichtshof nicht beanstandet. Die Grunderwerbsteuer fällt an beim Verkauf eines unbebauten oder bebauten Grundstücks. Die Steuerlast ergibt sich dabei aus der Multiplikation des Kaufpreises als Bemessungsgrundlage mit dem Steuersatz des jeweiligen Bundeslandes. Zwar

¹ Dieser Abschnitt ist angelehnt an Voigtländer/Hentze (2016).

haften beide Transaktionspartner gemeinschaftlich für die Grunderwerbsteuer, in der Regel bezahlt sie jedoch der Käufer.

Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind das Prinzip der Leistungsfähigkeit und das Äquivalenzprinzip relevant für die Frage, ob sich eine Steuer aus ökonomischer Sicht rechtfertigen lässt. Bei der Grunderwerbsteuer erfolgt keine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, da sie am Objekt und nicht an der Finanzkraft des Käufers anknüpft. Nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip soll jeder den Beitrag zur Finanzierung des Gemeinwesens erbringen, der seiner Leistungsfähigkeit entspricht. Grundsätzlich muss eine gewisse Leistungsfähigkeit bestehen, um eine Immobilie zu erwerben. Die Steuerzahlung ergibt sich aus der Multiplikation von Kaufpreis und konstantem Steuersatz, unabhängig vom Einkommen oder Vermögen des Käufers oder Verkäufers. Dass von einer positiven Korrelation von Einkommen und Vermögen auf der einen Seite und Höhe des Kaufpreises auf der anderen Seite ausgegangen werden kann, genügt dabei nicht dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Dies gilt insbesondere, wenn sich der Fokus auf Familien richtet, die Wohneigentum erwerben wollen (RWI, 2012, 15ff.).

Ebenso wenig liegt eine fiskalische Äquivalenz vor, da Leistungen und Gegenleistungen sich nicht entsprechen (Scherf/Dresselhaus, 2016). Denn die Höhe der Steuer richtet sich nach dem Kaufpreis, der nicht systematisch mit der Höhe der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Rahmenbedingungen der Immobilie zusammenhängt. Vielmehr spiegeln hohe Steuereinnahmen die Dynamik des Immobilienmarktes weitestgehend unabhängig von der Gegenleistung des Staates wider.

Die entscheidende ökonomische Begründung für die Erhebung der Grunderwerbsteuer ist somit das fiskalische Interesse der öffentlichen Hand (RWI, 2012, 17). Die ab 2020 für die Bundesländer geltende Schuldenbremse verbunden mit dem Verbot der Neuverschuldung wirft ihre Schatten voraus. Steuersystematische Argumente wie das Verhindern von Spekulationen sind wenig überzeugend, da bei alternativen Investitionsentscheidungen wie Aktien oder Anleihen keine Transaktionssteuern bestehen. Wenn aber aus diesen Gründen Grunderwerbsteuer erhoben wird, müsste sie allerdings anders gestaltet werden (siehe Kapitel 5). Aus ökonomischer Sicht verzerrt die Grunderwerbsteuer Entscheidungen von Haushalten und Unternehmen und kann nicht mit dem Argument eines gerechten Ausgleichs zwischen den Wirtschaftssubjekten begründet

werden. Damit widerspricht die Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer aus ökonomischer Sicht wesentlichen Anforderungen an ein gerechtes Steuerrecht.

Transaktions- und Investitionshemmnis

Zudem ist die Grunderwerbsteuer als Transaktionssteuer problematisch, da sie ein Transaktionshemmnis darstellt (Gnewuch, 2012). Investitionsentscheidungen werden durch die anfallenden Nebenkosten verzerrt. Denn in der Konsequenz trägt die Existenz dieser Transaktionssteuer dazu bei, dass Wirtschaftssubjekte im Zweifelsfall nicht die Investitionen tätigen, die ihren Wünschen entsprechen. Hinzu kommt, dass viele Haushalte nicht über genügend Ersparnisse verfügen, um die Grunderwerbsteuer zu begleichen. Anders als der Immobilienkauf selbst kann die Grunderwerbsteuer schließlich grundsätzlich nicht finanziert werden. Entweder wird somit der Eigentumserwerb insgesamt verhindert, oder aber die Summe an Eigenkapital wird verringert, was zu steigenden Finanzierungskosten in Folge von höheren Beleihungsausläufen führt.

Bei bestehendem Immobilieneigentum führen Transaktionssteuern zu einem Lock-in-Effekt, das heißt der Eigentümer nimmt aufgrund der hohen Transaktionskosten von einer Veräußerung Abstand (Aregger et al., 2013), weil aufgrund der Besteuerung der Kauf für Interessenten unattraktiver wird. Auch hierdurch zeigt sich der Charakter der Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis. Zudem wird dadurch die Mobilität von Arbeitnehmern eingeschränkt.

Kumulative Effekte

Die steuertechnische Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer führt in vielen Fällen zu kumulativen Effekten, das heißt steuerlichen Mehrfachbelastungen. Veranschaulicht werden kann dies durch einen Vergleich mit der Mehrwertsteuer. Da die Grunderwerbsteuer eher als ein Pendant zur Bruttoallphasenumsatzsteuer und nicht zur Nettoallphasenumsatzsteuer konzipiert ist, und weil daher kein Vorsteuerabzug wie bei der in Deutschland bestehenden Nettoallphasenumsatzsteuer möglich ist, weicht die Wirkung im Vergleich zur Mehrwertsteuer ab. Während die Mehrwertsteuer sich ausschließlich auf die hinzugekommene Wertschöpfung, den Mehrwert bezieht, wird die Grunderwerbsteuer bei jedem Erwerbsvorgang in voller Höhe des gesamten Kaufpreises für die Immobilie fällig. Jeder Eigentümerwechsel löst damit eine neue Steuerzahlung aus, die sich stets auf den Gesamtwert des Grundstücks bezieht. Das heißt, dass auch bei Verlusten aus einem Weiterverkauf erneut Grunderwerbsteuer zu entrichten ist. Insofern unterscheidet sich die Grunderwerbsteuer steuersystematisch von der Mehrwertsteuer. Kumulative Effekte

ergeben sich zum Beispiel dadurch, dass Grundstücke im Rahmen eines Bauvorhabens den Eigentümer wechseln. Wenn ein Investor ein Grundstück von einer Kommune erwirbt und dieses kurz darauf an einen Bauträger weiterverkauft, fällt bei beiden Transaktionen jeweils die volle Grunderwerbsteuer an (siehe für konkrete Beispielfälle Voigtländer/Hentze, 2016). Damit verteuern sich die Baukosten, was die Bautätigkeit bremst.

Zudem kann es im Falle der von der Rechtsprechung entwickelten Figur des „einheitlichen Vertragswerks“ auch zu einer Doppelbesteuerung aus Grunderwerb- und Mehrwertsteuer kommen. Dies betrifft vor allem den Fall, in dem ein Bauträger ein Grundstück bebaut und dieses an einen Privathaushalt veräußert. In dem Fall zahlt der Käufer die Grunderwerbsteuer auf den Kaufpreis, bestehend aus Grund und Boden und dem Gebäude, sowie zusätzlich die in den Bauleistungen enthaltene Mehrwertsteuer. Vor diesem Hintergrund ist die Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer kaum mit der Mehrwertsteuer vergleichbar, auch wenn sie als Ersatz für die Mehrwertsteuer bei Immobilientransaktionen gilt (RWI, 2012, 15).

Steuerinzidenz und Ausweichreaktionen

Auch wenn der Käufer die Zahlung der Grunderwerbsteuer in der Regel übernehmen muss, stellt sich die Frage, wer die Steuer final trägt, also die Frage nach der Inzidenz der Steuer. Empirische Studien zeigen, dass eine Aufteilung der Steuerbelastung zwischen Verkäufer und Käufer der Normalfall ist (Besley et al., 2014; Voigtländer et al., 2016). Gleichwohl hängt das Ausmaß der Überwälzung letztlich von Angebot und Nachfrage auf dem jeweiligen Markt und damit der Verhandlungsmacht der Transaktionspartner ab.

Volkswirtschaftlich relevant ist zudem die Frage nach Anpassungseffekten und Ausweichreaktionen. Auch wenn eine direkte Ausweichreaktion aufgrund der Immobilität der Kaufobjekte oftmals schwierig ist, sind Substitutionseffekte in Form von Investitionen in anderen (Bundes-)Ländern mit geringerer grunderwerbsteuerlicher Belastung, eine Bevorzugung unbebauter Grundstücke zur Reduktion der Steuerlast oder gar der Verzicht auf einen Erwerb zugunsten eines Mietverhältnisses denkbar (Bechtoldt et al., 2014, 1289).

Steuerwettbewerb und Länderfinanzausgleich

Die Autonomie der Bundesländer bei der Festlegung des Grunderwerbsteuersatzes stellt grundsätzlich einen Einstieg in einen Steuerwettbewerb dar, der allerdings – wie oben dargestellt – in den vergangenen Jahren zu weitreichenden

Steuersatzerhöhungen geführt hat. Vor dem Hintergrund des Verbots der Neuverschuldung für die Bundesländer in wirtschaftlichen Normalzeiten ab dem Jahr 2020 bietet die Grunderwerbsteuer der jeweiligen Landesregierung eine Möglichkeit, die Einnahmehasis zu verbessern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es für die Bundesländer wenig Anreize zur Senkung der Grunderwerbsteuersätze gibt. Ein Grund dafür sind ökonomische Fehlanreize, die der Länderfinanzausgleich setzt. Für die einzelnen Bundesländer bestehen aufgrund des sogenannten Normierungsverfahrens Anreizmechanismen für eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer. Sofern der Steuersatz eines Bundeslandes oberhalb des effektiven Durchschnittssatzes liegt, werden weniger als die tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen in den Länderfinanzausgleich eingerechnet. Wer umgekehrt seinen Steuersatz bei 3,5 Prozent belässt, dem werden im Finanzausgleich höhere Grunderwerbsteuereinnahmen und damit eine größere Finanzkraft zugeschrieben, als es der Realität entspricht. In der derzeitigen Form führt die Regelung daher zu einem Wettlauf um Steuersatzerhöhungen (Hentze, 2017).

3. Sondersachverhalt Share Deals

Die Grunderwerbsteuer wird generell immer dann fällig, wenn ein Grundstück oder eine Immobilie den Eigentümer wechselt. Es findet also ein sogenannter Asset Deal statt. Sofern die Anteile an einem Unternehmen, das in seiner Bilanz Immobilien vorweist, übertragen werden, ist diese Voraussetzung nicht gegeben. Denn Eigentümer der Immobilie bleibt bei einem solchen Share Deal das Unternehmen. In Abgrenzung zum Asset Deal gehen bei einem Share Deal folglich ausschließlich die Anteile an einem Unternehmen über, das Immobilien als Vermögensgegenstände in der Bilanz stehen hat (Wegner, 2001). Damit Share Deals nicht grundsätzlich von der Grunderwerbsteuer befreit sind und als Gestaltungsmöglichkeit zur Steuerminderung genutzt werden können, hat der Gesetzgeber einen Ersatztatbestand für die Übertragung von Anteilen geschaffen, so dass auch im Falle von Share Deals Grunderwerbsteuer fällig wird.

Anknüpfungspunkt der Grunderwerbsteuer ist der vollständige Eigentümerwechsel. Daher greift dieser Ersatztatbestand grundsätzlich nur in den Fällen, in denen in vergleichbarer Art und Weise zu einem Asset Deal das Eigentum übergeht, also sämtliche Anteile an der Immobilien besitzenden Gesellschaft an den neuen Anteilseigner übergehen. Sofern die Anteile an einer Gesellschaft nicht vollständig übergehen, ist die uneingeschränkte Vergleichbarkeit zum Asset Deal nicht gegeben, weshalb keine Grunderwerbsteuer erhoben wird.

Grenzwert von 95 Prozent

Die Vergangenheit hat allerdings gezeigt, dass eine derartige Regelung des Ersatztatbestandes zwar aus ökonomischer Sicht im Einklang mit einem Asset Deal steht, jedoch gestaltungsanfällig ist, da ein Unternehmen zum Beispiel nur zu 99,9 Prozent anstatt zu 100 Prozent übernommen wird. Dies erklärt die gesetzgeberische Festsetzung des Grenzwerts auf 95 Prozent. Sofern bei einer Transaktion mindestens 95 Prozent der Unternehmensanteile veräußert werden, ist der Erwerb grunderwerbsteuerpflichtig. Auch bei einem Erwerb von weniger als 100 Prozent wird im Übrigen die Grunderwerbsteuer für den Gesamtwert der Immobilie fällig, nicht nur anteilig. Im Umkehrschluss heißt das, dass bei einem geringeren Wert als 95 Prozent der Erwerb von der Grunderwerbsteuer befreit ist. Aus diesem Grund stellt der Kauf von Unternehmensanteilen unterhalb des Grenzwerts von 95 Prozent eine Gestaltungsoption dar, sofern Immobilien Teil des Betriebsvermögens sind. Der Grenzwert von 95 Prozent gilt für fünf Jahre, das heißt in diesem Zeitraum darf der Anteil des Käufers nicht auf 95 Prozent oder mehr erhöht werden.

Dabei ist der Wert von 95 Prozent zwar nach politischem Ermessen, allerdings nicht losgelöst von praktischen und systematischen Überlegungen festgelegt worden. Auf der einen Seite soll der Share Deal der Logik des Asset Deals folgen, das heißt, dass ein beherrschender Einfluss auf die Immobilie besteht. Auf der anderen Seite soll vermieden werden, dass die Steuer durch Nichterwerb eines sogenannten schädlichen Zwerganteils umgangen werden kann. Sofern weniger als 95 Prozent der Unternehmensanteile erworben werden, muss der Käufer bei einem Share Deal keine Grunderwerbsteuer zahlen. Allerdings hat der Gesetzgeber eine bis zum Jahr 2013 mögliche Gestaltungsoption eingedämmt, bei der der eigentliche Käufer 94 Prozent der Anteile und eine Zwischengesellschaft (sogenannte Real Estate Transfer Tax-Blocker oder RETT-Blocker) die restlichen 6 Prozent der Anteile erwirbt (Schmitz, 2016). Seitdem stellt der Gesetzgeber auf die „wirtschaftliche Beteiligung“ (§ 1 Abs. 3a Grunderwerbsteuergesetz – GrEStG) ab, das heißt die Summe aus unmittelbarer und mittelbarer Beteiligung.

Politisches Vorgehen und Aufkommenseffekte

Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit die Möglichkeiten zur Vermeidung der Grunderwerbsteuer durch Share Deals damit bereits eingeschränkt. Der Politik gehen diese Regelungen offenbar jedoch noch nicht weit genug. Daher erarbeitet zurzeit eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Finanzministerkonferenz der Bundesländer Möglichkeiten, die Besteuerung von Share Deals auszuweiten. Zum Beispiel ist eine Absenkung des Grenzwerts im Gespräch (Wissenschaftliche Dienste Deutscher

Bundestag, 2016). Die frühere rot-grüne Landesregierung Nordrhein-Westfalens hatte eine Absenkung auf 75 Prozent gefordert (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2017). Aus Sicht des hessischen Finanzministers handelt es sich bei Share Deals „um millionenschwere Steuertricksereien“ (Land Hessen, 2016). Nach Schätzungen entgingen dem Staat durch die Besteuerungslücke Einnahmen zwischen einigen hundert Millionen Euro und 1 Milliarde Euro (Land Hessen, 2016; Schmitz, 2016). Allerdings ist nicht klar, wie diese Schätzungen zustande kommen. Das Land Nordrhein-Westfalen gab an, keine Angaben zur Höhe möglicher Steuerausfälle machen zu können (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2017). Eine Abschätzung ist nicht nur deshalb schwierig, da Angaben, Fallzahlen und Transaktionsumfang lückenhaft sind, sondern auch, weil mögliche Verhaltensanpassungen der Investoren kaum zu antizipieren sind. Bereits eine Absenkung des Grenzwerts könnte sich transaktionshemmend auswirken, so dass komparativ-statische Berechnungen von Aufkommenseffekten den tatsächlichen Wert überschätzen würden. Zudem könnten sich Anpassungsmechanismen auf dem Immobilienmarkt verlangsamen.

Vor dem Hintergrund des politischen Reformvorhabens werden im Folgenden die Unterschiede zwischen Asset Deal und Share Deal herausgearbeitet, die sich nicht auf die Fälligkeit der Grunderwerbsteuer beschränken. Zudem wird zunächst dargelegt, welche statistischen Erkenntnisse zur Bedeutung von Share Deals vorliegen, also welche Relevanz diese Transaktionsart in Deutschland hat.

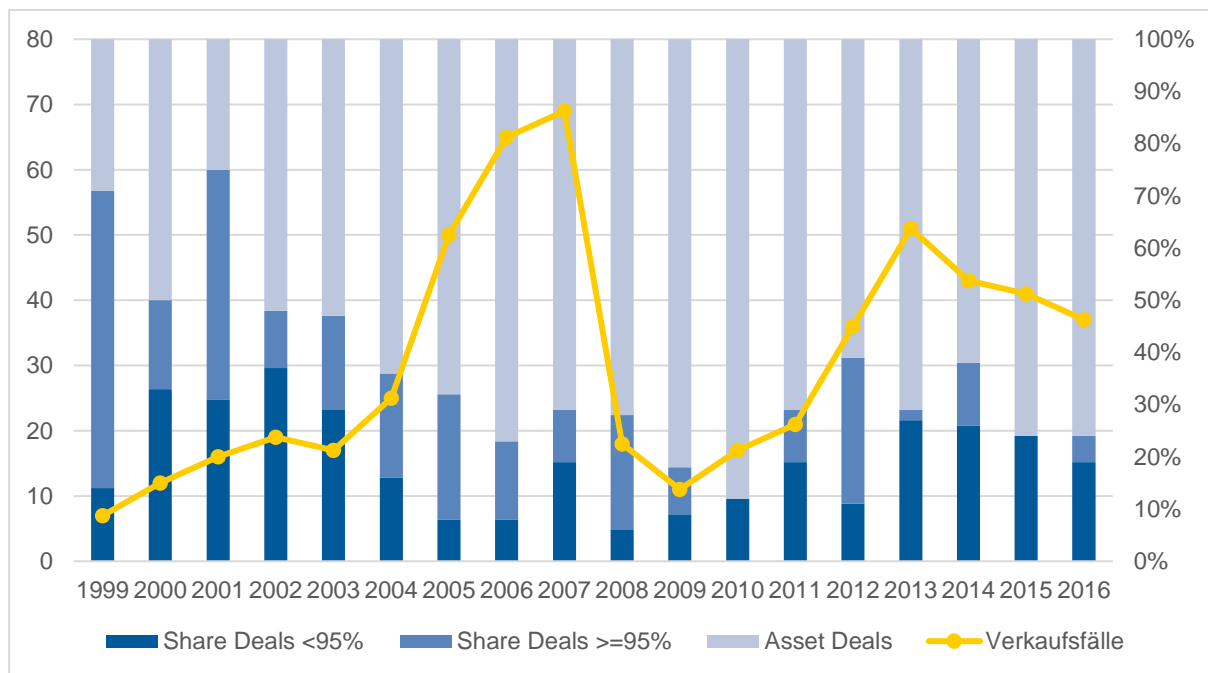
3.1. Statistische Evidenz zu Share Deals

Statistiken zu Share Deals sind insgesamt kaum vorhanden. Eine Ausnahme bilden Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), die die Bundesregierung im Rahmen einer Bundestagsanfrage veröffentlicht hat (Deutscher Bundestag, 2017). Danach sind Transaktionen mit einem Umfang von mehr als 800 Wohneinheiten vollumfänglich erfasst. Die Anzahl der Transaktionen schwankt im Laufe der Jahre. Seit dem Jahr 1999 wurden die Höchstwerte 2006 und 2007 mit 65 und 69 Käufe erreicht. Die Tiefstwerte lagen mit 7 Käufen im Jahr 1999 und elf Käufen im Jahr 2009.

Von den insgesamt 555 Transaktionen mit mehr als 800 Wohneinheiten im Zeitraum von 1999 bis 2016 wurde knapp jede fünfte Transaktion als Share Deal mit einer Beteiligungsquote von weniger als 95 Prozent vollzogen. Weitere 13 Prozent der Transaktionen wurden als Share Deal ausgeführt, wobei die Anteilsübertragung bei 95 Prozent oder mehr lag. Mehr als zwei von drei Transaktionen wurden als Asset Deal umgesetzt, das heißt die Immobilien wurden direkt übertragen, so dass

zwangsläufig Grunderwerbsteuer fällig wurde. In keinem Jahr zwischen 1999 und 2016 wurde die Mehrheit der großen Immobilientransaktionen als Share Deal mit einer Beteiligungsquote von mehr als 95 Prozent durchgeführt (Abbildung 6).

Abbildung 6: Immobilientransaktionen mit mehr als 800 Wohneinheiten
Anzahl der Verkaufsfälle (linke Achse) und ihre Verteilung nach der Art der Transaktion in Prozent (rechte Achse) für die Jahre 1999 bis 2016

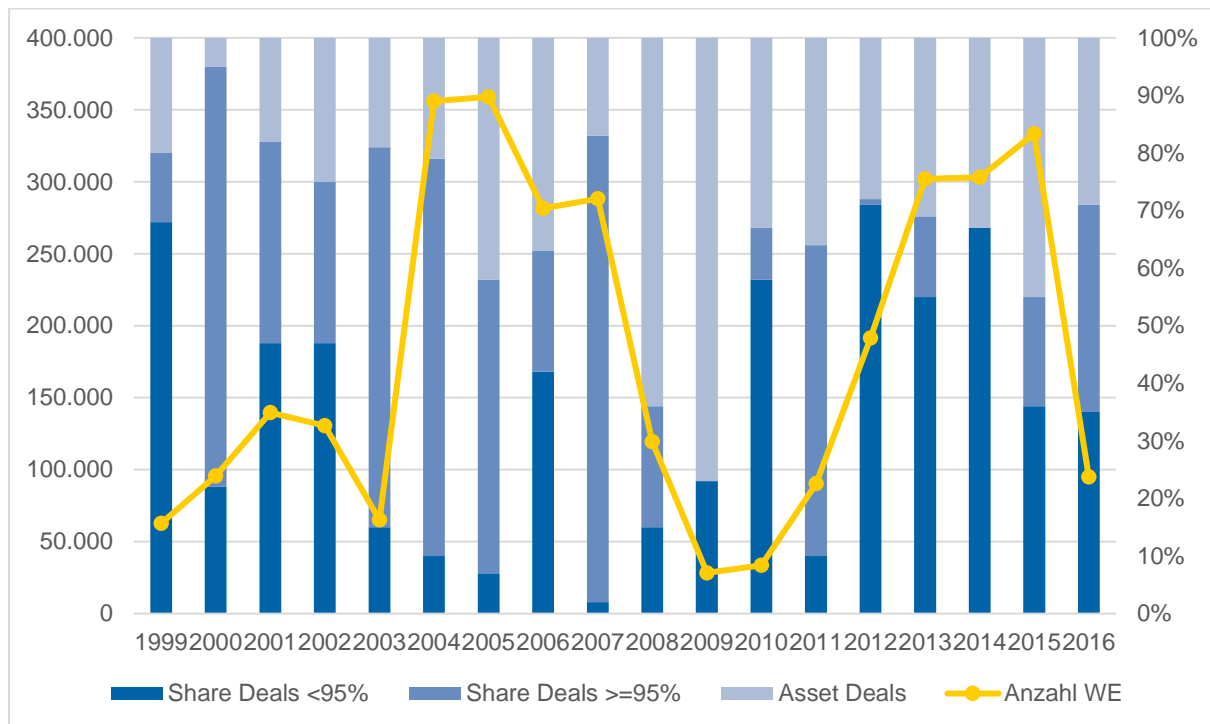


Quellen: BBSR; IW Köln

Im Durchschnitt über alle dargestellten Jahre lag die Anzahl der Wohneinheiten je Transaktion bei 5.861. Offensichtlich fiel die Wahl der Transaktionsart eher auf einen Share Deal, wenn die Anzahl der Wohneinheiten hoch war. Denn gut jede dritte Wohneinheit (knapp 36 Prozent) wurde mittels eines Share Deals und einer Beteiligungsquote von weniger als 95 Prozent übertragen. Der Anteil ist damit höher als bei den Transaktionen. Der nahezu gleiche Anteil entfiel auf Share Deals mit einer Beteiligungsquote von 95 Prozent oder mehr, der Rest in Höhe von knapp 30 Prozent auf Asset Deals (Abbildung 7).

Abbildung 7: Immobilientransaktionen mit mehr als 800 Wohneinheiten

Anzahl der verkauften Wohneinheiten (linke Achse) und ihre Verteilung nach der Art der Transaktion in Prozent (rechte Achse) für die Jahre 1999 bis 2016



Quellen: BBSR; IW Köln

Bei rund 40 Prozent der Transaktionen mit 800 oder mehr Wohneinheiten handelte es sich um Wiederverkäufe, das heißt die Gesellschaft wurde weiter veräußert. In den vergangenen Jahren hat der Anteil der Wiederverkäufe deutlich zugenommen. Seit 2010 handelte es sich bei zwei von drei Transaktionen um Wiederverkäufe. Drei Viertel der Fälle in den Jahren 2012 bis 2015 waren Wiederverkäufe. Wiederverkäufe bedeuten in der Regel, dass Investoren die Anteile an einer Gesellschaft zur strategischen Marktpositionierung weiter verkaufen. In 28 der 179 Fälle eines Share Deals im Zeitraum von 1999 bis 2016 war der Staat der Käufer, in 59 Fällen der Verkäufer. Als Käufer muss der Staat grundsätzlich keine Grunderwerbsteuer entrichten.

Mit den großen Wohnungsportfolios werden die meisten Wohneinheiten bereits erfasst. Für Transaktionen mit 100 bis 799 Wohneinheiten liegen Daten erst ab dem Jahr 2007 vor. Seitdem entfielen rund 16 Prozent der Wohneinheiten auf Transaktionen zwischen 100 und 799 Wohneinheiten, der Rest von 84 Prozent dagegen auf Portfolios mit mindestens 800 Wohnungen. Allerdings liegen keine Angaben zu den Kaufpreisen vor. Über Transaktionen mit weniger als 100 Wohneinheiten liegen keine Daten vor (BMVBS, 2011).

Insgesamt zeigt sich, dass sich die Mehrheit der Akteure gegen einen Share Deal entscheidet. Dies lässt den Schluss zu, dass je nach konkretem Fall die Vorteile eines Share Deals oder eines Asset Deals überwiegen können. Bei der Entscheidung ist die Grunderwerbsteuer den Daten nach zu urteilen jedenfalls nicht alleiniger Entscheidungsgrund.

3.2. Systematische Überlegungen

Ausgehend von der deskriptiven Auswertung stellt sich die Frage, aus welchen Motiven die Wahl auf einen Share Deal oder Asset Deal fällt, und wann im Falle des Share Deals eine Beteiligungsquote von unter 95 Prozent gewählt wird. Die heterogene Verteilung der Transaktionen deutet darauf hin, dass verschiedene Kriterien dabei eine Rolle spielen. Die Grunderwerbsteuer ist dabei einer von mehreren elementaren Unterschieden zwischen Share Deal und Asset Deal.

Gründe für und wider Share Deals

Relevant ist, dass bei einem Share Deal nicht nur eine Immobilie, sondern alle Rechten und Pflichten des Unternehmens mit übertragen werden. Folglich gehen auch Haftungsrisiken auf den neuen Eigentümer über. Da Investoren Risiken grundsätzlich vermeiden wollen, ist dies ein wichtiges Argument gegen Share Deals jeder Art.

Ein weiterer Unterschied für den Käufer betrifft die Abschreibungsmöglichkeiten des Kaufobjekts. Bei einem Asset Deal sind die erworbenen Vermögensgegenstände als Anschaffungskosten voll abschreibungsfähig und vermindern so den zu versteuernden Gewinn in den Folgejahren. Stille Reserven werden dabei gehoben, das heißt der volle Kaufpreis ist abschreibungsfähig. Bei einem Share Deal ist dagegen die erworbene Gesellschaft nicht abschreibungsfähig, es wird nur der Buchwert laut Bilanz der erworbenen Gesellschaft übernommen und wie bisher abgeschrieben.

Aus Sicht einer Kapitalgesellschaft als Verkäufer spricht für einen Share Deal, dass in dem Fall eine weitgehende Steuerfreiheit des Verkaufserlöses greift. Es wird unterstellt, dass 95 Prozent des Preises Betriebsausgaben ausmachen, die restlichen 5 Prozent müssen versteuert werden. Sofern eine Personengesellschaft die Anteile an einer Kapitalgesellschaft hält, kommt das Teileinkünfteverfahren zum Tragen, nach dem 40 Prozent des Verkaufsgewinns nicht einkommensteuerpflichtig sind. Bei einem Asset Deal ist der Verkaufspreis dagegen grundsätzlich

steuerpflichtig. Das heißt, es werden bei einer Kapitalgesellschaft als Verkäufer Gewerbe- und Körperschaftsteuer fällig (Wegner, 2001).

Ein weiterer relevanter Aspekt ist die Komplexität der Transaktion. In der Regel sind die Due Diligence-Kosten, also die Prüfung der Chancen und Risiken, bei einem Share Deal aufgrund der höheren Komplexität größer. Dafür können bei großen Immobilienportfolios die Transaktionskosten geringer als bei einem Asset Deal sein, weil keine Einzelverträge erforderlich sind.

Zusammenhang von Steuersatz und Share Deals

Mit Blick auf die Höhe der Beteiligung bei einem Share Deal stellt sich die Frage, ob ein Investor bereit ist, eine Minderheitsbeteiligung eines unabhängigen Anteilseigners zu akzeptieren. Die deskriptive Statistik hat gezeigt, dass bei Share Deals sowohl Beteiligungsquoten von mehr als auch von weniger als 95 Prozent vorkommen. Selbst wenn sich die Transaktionspartner auf einen Share Deal verständigen, spielt die Grunderwerbsteuer nicht zwingend eine entscheidende Rolle. Sonst dürfte es insbesondere seit dem Abstellen auf die wirtschaftliche Beteiligung keine Share Deals mit Beteiligungsquoten von mehr als 95 Prozent geben.

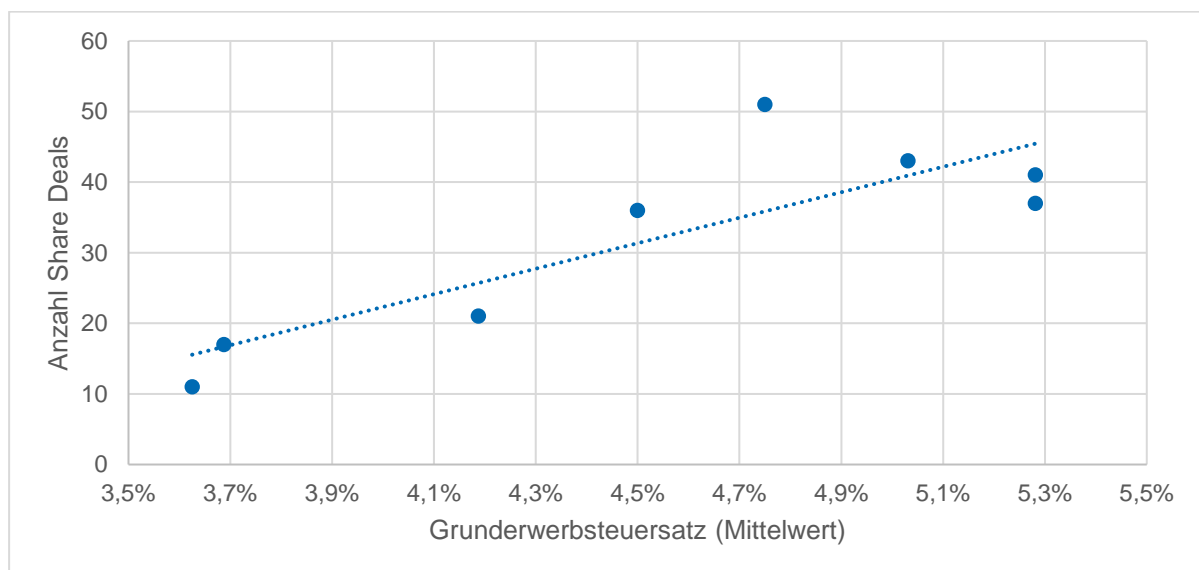
Allerdings hat die Politik in den vergangenen Jahren für eine stärkere Verzerrung bei der Transaktionswahl gesorgt, indem die Landesregierungen vielerorts den Grunderwerbsteuersatz angehoben haben. Je geringer der Steuersatz ist, desto weniger wiegt die Grunderwerbsteuer als Entscheidungsgrund bei der Transaktionswahl. Die Erhöhungen von 3,5 Prozent auf bis zu 6,5 Prozent lassen den Share Deal mit einer Beteiligungsquote von weniger als 95 Prozent an Attraktivität gewinnen. Seit der Finanzkrise ist parallel zu den Steuerersatzerhöhungen die Anzahl der Share Deals gestiegen. Insgesamt ist ein relativ starker Zusammenhang zwischen diesen Entwicklungen auszumachen (Abbildung 8). Dabei wird auf alle Share Deals ungeachtet der Beteiligungsquote abgestellt, da bis zum Jahr 2013 wie dargestellt auch bei einer Anteilsübernahme von weniger als 95 Prozent über Gestaltungen die Grunderwerbsteuer vermieden werden konnte. Auch wenn aus dieser Darstellung keine Kausalität abzuleiten ist, ist die Entwicklung doch bemerkenswert.

Die mit der Reform von 1983 verbundene Idee, die Bemessungsgrundlage zu erweitern und dafür den Steuersatz der Grunderwerbsteuer als Verkehrssteuer zu senken, war aus finanzwissenschaftlicher Sicht ein richtiger Ansatz. Denn ein relativ geringer Steuersatz vermindert die Verzerrungen, die sich grundsätzlich aus einer Verkehrssteuer ergeben (vgl. Abschnitt 2.2). Von diesem positiven Impuls kann

heute keine Rede mehr sein, da die Steuersätze in vielen Bundesländern wieder annähernd so hoch sind wie vor der Reform von 1983, als der Steuersatz 7 Prozent betrug. Die Vermutung liegt nahe, dass politische Entscheidungen zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer die Bedeutung von Share Deals als Transaktionsart erhöht haben.

Abbildung 8: Entwicklung von Share Deals und Grunderwerbsteuersätzen

Anzahl der Share Deals und Höhe des durchschnittlichen Steuersatzes in den Jahren 2009 bis 2016



Quelle: BBSR; Bundesministerium der Finanzen; IW Köln

Absenkung des Grenzwerts

Zwar liegt die Höhe des Grenzwerts wie dargelegt im politischen Ermessen, allerdings sprechen systematische Gründe gegen eine Absenkung deutlich unter 95 Prozent. Bei Immobilientransaktionen geht es um die Übertragung von Rechten, aufgrund derer der neue Eigentümer über die Immobilie befinden kann. Dies ist nicht der Fall, wenn ein vergleichsweise geringer Anteil erworben wird, der die Entscheidungshoheit über die Immobilie zweifelhaft erscheinen lässt. Bei einem Grenzwert von 50 Prozent wäre dies beispielsweise nicht mehr gewährleistet, bei einem Grenzwert von 75 Prozent würde sich analog zum Aktienrecht die Frage stellen, ob die Anteilshöhe einer qualifizierten Mehrheit entspricht oder der beherrschende Einfluss eingeschränkt wird. In dem Fall müsste die Grunderwerbsteuer zudem anteilig berechnet werden (Schanko, 2016). Bisher wird die Grunderwerbsteuer stets auf Basis eines (fiktiven) Übergangs von 100 Prozent ermittelt, auch wenn der Käufer nur 95 Prozent erwirbt.

Zudem könnte die EU die Auffassung vertreten, dass eine wesentliche Absenkung des Grenzwerts einer Kapitalverkehrssteuer entsprechen würde. Diese wäre nicht vereinbar mit EU-Recht (Gebauer/Fleischer, 2017). Sollte der Grenzwert vollständig abgeschafft werden, würde jeder Aktienkauf Grunderwerbsteuer auslösen, sofern Immobilien in der Bilanz stehen. Dies würde einen unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand darstellen.

Generell zeigt sich anhand der Share-Deal Thematik, dass die Grunderwerbsteuer eine Sondersteuer auf Immobilien darstellt, weshalb es Konflikte mit der Unternehmensbesteuerung gibt. Schon die aktuelle Regelung belastet Unternehmen der Immobilienbranche gegenüber anderen Branchen. Schließlich fallen beim Kauf von Unternehmen in anderen Branchen keine spezifischen Transaktionssteuern an. Würde der Grenzwert nun gesenkt, führte diese zu einer Ausdehnung einer spezifischen Transaktionssteuer für Anteilskäufe in der Immobilienwirtschaft, womit es zu einer nicht zu begründenden Benachteiligung einer einzelnen Branche kommen würde. Nichtsdestotrotz besteht bei der Grunderwerbsteuer Reformbedarf, wie bereits ausgeführt wurde.

4. Reformvorschläge für die Grunderwerbsteuer

Aus der bisherigen Analyse der Grunderwerbsteuer und vor allem deren Probleme lassen sich einige Anforderungen für eine Reform der Grunderwerbsteuer ableiten:

1. Die Grunderwerbsteuer sollte den Neubau weniger belasten, um die dringend benötigte Bautätigkeit, gerade in den Ballungsräumen, nicht zu behindern.
2. Die Belastung von Haushalten beim Kauf von Immobilien sollte abgesenkt werden, um die Vermögensbildung gerade für Haushalte mit geringen und niedrigen Einkommen nicht zu gefährden.
3. Die Besteuerung sollte so gestaltet werden, dass Unternehmen, die Immobilien kaufen, möglichst so besteuert werden wie Haushalte. Allerdings sollen eben auch keine spezifischen Nachteile für Unternehmen der Immobilienwirtschaft entstehen.
4. Die Grunderwerbsteuer sollte nach wie vor ergiebig sein, da sie eine wesentliche Einnahmequelle der Bundesländer darstellt.

Alle Anforderungen simultan zu erfüllen ist schwierig, was auch an der Sonderstellung der Grunderwerbsteuer als spezifische Immobiliensteuer liegt. Andererseits steht Deutschland mit der Problematik auch nicht alleine. Gerade die Niederlande und das Vereinigte Königreich zeigen Möglichkeiten auf, die auch in

Deutschland zu einer besseren Besteuerung beitragen können. Im Folgenden wird auf Basis dieser internationalen Erfahrungen ein Reformvorschlag für Deutschland abgeleitet. Dieser Reformvorschlag nimmt für sich nicht in Anspruch, alle Probleme, vor allem die zahlreichen anhängigen Detailfragen, zu beantworten. Vielmehr soll der Vorschlag Leitlinien für eine bessere Grunderwerbsteuer aufzeigen und damit die öffentliche Diskussion bereichern.

4.1. Steuerliche Befreiung des Neubaus

Die Grunderwerbsteuer belastet den Neubau in besonderer Weise, weil erstens Grundstücke sowohl beim Erwerb als auch beim Verkauf etwa durch Projektentwickler besteuert werden, und zweitens weil bereits die Bauleistungen mehrwertsteuerpflichtig sind, die Grunderwerbsteuer hier noch einmal zusätzlich erhoben wird. Berechnungen des IW Köln (Voigtländer/Hentze, 2016) haben ergeben, dass aufgrund der kumulativen Belastung dieser Faktoren die Steuerbelastung des Neubaus auf über 20 Prozent steigen kann. Gerade die Doppelbesteuerung durch Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer ist wichtig, da die Grunderwerbsteuer als Ersatz für die Mehrwertsteuer angesehen wird. Da der Kauf des Grundstücks bereits besteuert wurde und die Bauleistungen der Mehrwertsteuer unterliegen, für die auch keine Vorsteuerabzugsmöglichkeit besteht, ist es daher konsequent, den Neubau von der Grunderwerbsteuer auszunehmen. Genau dies ist die Lösung, die die Niederlande und auch Belgien gewählt haben (vgl. Haffner, 1993). Dort zahlen private Haushalte, die einen Neubau erwerben, grundsätzlich keine Grunderwerbsteuer, wodurch es mehr Anreize zum Bau von neuen Wohnungen gibt. Alternativ wäre es denkbar, dass zumindest der Satz der Grunderwerbsteuer für Neubauten deutlich gesenkt wird.

4.2. Einführung eines Stufentarifs

Private Haushalte, die Wohneigentum erwerben, werden durch die Grunderwerbsteuer besonders belastet. Aufgrund des hohen Kapitalbedarfs müssen viele Haushalte letztlich auf den Kauf verzichten. Ein Freibetrag, der unter anderem von der FDP vorgeschlagen wird (Portal Liberal, 2017), würde den Erwerb deutlich erleichtern, aber auch zu erheblichen Einnahmehausfällen führen. Ein Ausweg könnte darin bestehen, einen Stufentarif einzuführen, wie er im Vereinigten Königreich Anwendung findet. Dort gibt es ebenfalls einen Freibetrag, die Besteuerung steigt dann aber an mit dem Immobilienpreis. Aktuell (und bei einem fiktiven Wechselkurs von eins zu eins) ergibt sich dort folgender Tarif (Tabelle 1).

Tabelle 1: Steuertarif in der Grunderwerbsteuer im Vereinigten Königreich

Wert der Immobilie	Steuersatz
bis zu 125.000 £	0%
die nächsten 125.000 £ (125.000 £ bis 250.000 £)	2%
die nächsten 675.000 £ (250.000 £ bis 925.000 £)	5%
die nächsten 575.000 Euro (925.000 £ bis 1,5 Mio. £)	10%
der verbleibende Betrag (über 1,5 Mio. £)	12%

Ähnlich wie in der Einkommensteuer steigt in Großbritannien auch in der Grunderwerbsteuer der Durchschnittsteuersatz mit der Höhe des Einkommens beziehungsweise Wert der Immobilie. Anhand des Kaufs einer Villa in Höhe von 2 Millionen Euro soll der Steuerverlauf erklärt werden. Ein Betrag von 125.000 Euro wäre demnach steuerfrei, für den Immobilienwert zwischen 125.000 Euro und 250.000 Euro würde ein Betrag von 2.500 Euro anfallen. Für die nächsten 675.000 Euro wären es dann 33.750 Euro, für weitere 575.000 Euro 57.500 Euro und für die letzten 500.000 Euro müsste dann eine Steuer in Höhe von 60.000 Euro gezahlt werden. Dies ergibt eine Gesamtbelastung von 153.750 Euro. Dies entspricht einem Steuersatz von 7,6875 Prozent, was deutlich über den heute geltenden Sätzen liegt. Bei einem Kaufpreis von 500.000 Euro läge der Steuersatz hingegen bei 3 Prozent, bei einem Kaufwert von 250.000 Euro sogar nur bei 1 Prozent.

Die hier angenommenen Stufen sind nur grob an der britischen Lösung orientiert und natürlich skalierbar. So könnten die Bundesländer beispielsweise die Sätze bei den einzelnen Stufen definieren, der Bund dagegen die jeweiligen Grenzen. Entscheidend ist, dass auf diese Weise die Eigentumbildung gerade von Haushalten mit niedrigeren Einkommen, die typischerweise auch kleinere und günstigere Immobilien kaufen, deutlich erleichtert werden können, der Fiskus auf der anderen Seite aber nach wie vor signifikante Steuereinnahmen erzielen kann.

Eine sehr geschickte Lösung wurde im Vereinigten Königreich auch für Portfolio-Transaktionen von Wohnungen gefunden. Der Steuersatz richtet sich in diesem Fall nicht nach dem Wert des Portfolios, sondern nach dem Durchschnittspreis der Wohnungen. Bei einem Portfolio im Wert von 10 Millionen Euro mit 25 Wohnungen entspricht der Durchschnittspreis der Wohnungen 400.000 Euro. Hierfür müsste bei individueller Betrachtung eine Steuer in Höhe von 10.000 Euro gezahlt werden.

Dieser Wert müsste dann mit 25 multipliziert werden, die Grunderwerbsteuer würde entsprechend 250.000 Euro betragen, was einem Steuersatz von 2,5 Prozent entspricht. Damit bestünde auch bei großen Wohnungsgesellschaften ein Anreiz, Portfoliokäufe als Asset Deal statt als Share Deal zu behandeln, vor allem unter Berücksichtigung der genannten Nachteile der Share-Deals.

4.3. Mehrwertsteuer bei gewerblichen Investoren

Wie bereits mehrfach erwähnt, dient die Grunderwerbsteuer als Ersatz für die Mehrwertsteuerpflicht. Gerade private Haushalte, die nicht Vorsteuerabzugsberechtigt sind, würden durch eine Mehrwertsteuer auf Kauf und Miete stark belastet werden. Entsprechend sind etwa Wohnungsmieten grundsätzlich von der Mehrwertsteuer befreit.

Anders sieht es bei gewerblichen Mietern, also vor allem im Segment der Wirtschaftsimmobilien, aus. Hier kann der Vermieter zur Mehrwertsteuer optieren, um etwa Vorsteuerabzüge geltend zu machen. Auch der Mieter kann dann die gezahlte Mehrwertsteuer als Vorsteuer mit der aus Einnahmen resultierenden Mehrwertsteuer verrechnen. Grundsätzlich sind alle Unternehmen vorsteuerabzugsberechtigt, weshalb es überlegenswert ist, auch den Kauf und Verkauf von Wirtschaftsimmobilien durch Unternehmen mit Mehrwertsteuer zu belegen, was derzeit auch optional nicht möglich ist. Dies hätte den Vorteil, dass tatsächlich nur bei Zuwächsen im Immobilienwert die Mehrwertsteuer greifen würde. Schließlich kann ein Investor die gezahlte Mehrwertsteuer mit der eingenommenen Mehrwertsteuer verrechnen.

Allerdings gibt es einen nicht unbeträchtlichen Einmaleffekt, wenn erstmalig statt Grunderwerbsteuer die Mehrwertsteuer gezahlt werden muss. Daher bietet es sich an, für Transaktionen den niedrigeren Steuersatz von 7 Prozent zu wählen, auch um potenzielle Zusatzbelastungen gegenüber der Grunderwerbsteuer zu vermeiden. Ein Beispiel soll die Funktionsweise dieser Regelung illustrieren:

Ein Investor kauft von einem anderen Investor eine Büroimmobilie im Wert von 1.000.000 Euro. Hierfür muss eine Mehrwertsteuer von 70.000 Euro entrichtet werden, die der Verkäufer an das Finanzamt abführen muss. Statt der Grunderwerbsteuer von etwa 35.000 Euro in Bayern erhält der Fiskus also zunächst den doppelten Betrag. In den folgenden beiden Jahren erzielt der Käufer Mieteinnahmen in Höhe von 50.000 Euro pro Jahr, die ebenfalls der Mehrwertsteuer unterliegen, in diesem Fall dem vollen Satz von 19 Prozent. In

beiden Jahren entstehen damit Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von 19.000 Euro, die der Investor mit der gezahlten Mehrwertsteuer in Höhe von 70.000 Euro verrechnen kann. Es bleibt dann ein Restbetrag von 51.000 Euro. Dann verkauft der Investor die Immobilie für einen Wert von 1,2 Mio. Euro. Hierfür erhält er vom Käufer einen Mehrwertsteuerbetrag von 84.000 Euro. Davon abziehen kann er nun den restlichen Vorsteuerbetrag von 51.000 Euro, so dass an das Finanzamt der Betrag von 33.000 Euro überwiesen wird.

Die Regelung hätte den Vorteil, dass Immobilienunternehmen anderen Unternehmen, die ebenfalls handeln, gleichgestellt würden. Außerdem gäbe es deutlich weniger Anreize, Asset Deals durch Share Deals zu ersetzen, weil die Steuerbelastung in der Summe sinkt. Damit steigt aber gleichermaßen die Steuerbasis, da mehr Fälle besteuert werden. Diese Regelung ist aber nur bei Wirtschaftsimmobilien anzuwenden, weil es im Wohnungsmarkt immer wieder zu Transaktionen zwischen gewerblichen Investoren und privaten Haushalten kommt, die nicht Vorsteuerberechtigt sind. Auch bei Wirtschaftsimmobilien wird es allerdings Sonderfälle geben, etwa bei Krankenhäusern oder bei Banken, die keine umsatzsteuerpflichtigen Leistungen erbringen. Daher müsste es ein Wahlrecht zwischen Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer geben. Außerdem müsste die Verteilung der Steuereinnahmen im Finanzausgleich angepasst werden, weil die Grunderwerbsteuer allein den Ländern zusteht, die Mehrwertsteuer dagegen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geteilt wird. Grundsätzlich aber bietet der Übergang auf die Mehrwertsteuer bei Wirtschaftsimmobilien den großen Vorteil, dass eine konsistente Besteuerung implementiert werden kann, die dem Fiskus Einnahmen im Zuge von Wertzuwachsen und Wertschöpfung ermöglicht.

Bei der Festlegung eines Grunderwerbsteuersatzes bei Wirtschaftsimmobilien als Alternative zur Mehrwertsteuer kann anders als bei Wohnungen kein Stufentarif gewählt werden. Schließlich sind Wirtschaftsimmobilien von ihrer Größe her zu heterogen. Es empfiehlt sich aber, eher einen geringen Satz zu wählen, auch um die Steuerbasis breit zu halten. In Großbritannien wird zwischen Wirtschaftsimmobilien mit Mieteinnahmen von mehr oder weniger als 5 Millionen Pfund unterschieden. Der Satz liegt dann bei 1 oder 2 Prozent. Orientiert man sich hieran, könnte ein pauschaler Satz von 2 Prozent geeignet sein.

4.4. Zuschlag bei kurzer Haltefrist

Die drei genannten Vorschläge sind geeignet, spezifische Probleme der Grunderwerbsteuer zu vermindern und gleichzeitig den Anreiz für Share Deals zu

reduzieren. Allerdings könnten die Vorschläge aus Sicht der Finanzminister unbefriedigend sein, weil die Einnahmen in der Tendenz bei insgesamt reduzierten Sätzen rückläufig sein könnten. Zudem könnte argumentiert werden, dass bei reduzierten Sätzen die Gefahr spekulativer Übertreibungen zunehmen könnte.

Beiden Argumenten könnte durch einen Zuschlag zur Grunderwerbsteuer je nach Haltedauer begegnet werden. Dabei sollte die Steuerlast beim Verkäufer liegen. Denkbar ist etwa, dass bei Verkäufen mit einer Haltedauer von zwei Jahren oder weniger der Verkäufer eine zusätzliche Grunderwerbsteuer von 4 Prozent zahlen muss, bei Verkäufen mit einer Haltefrist von zwei bis fünf Jahren eine Steuer in Höhe von 2 Prozent. Damit würde der Staat Anreize für längere Haltedauern setzen, was Überhitzungen vorbeugt (Case, 1992), und gleichzeitig könnten signifikante Zusatzeinnahmen entstehen. Vorteilhaft ist ferner, dass die Zusatzsteuer allenfalls zu einem geringeren Teil auf den Käufer überwält werden kann, weil Neubauten und Gebäude, die bereits länger gehalten wurde, von der Zusatzbesteuerung ausgenommen werden. Damit wird eine Überwälzung deutlich eingegrenzt. Außerdem sollten unbebaute Grundstücke von der Zusatzsteuer ausgenommen werden, da man diese ja gerade schneller der Bebauung zuführen möchte.

Eine höhere Steuer auf kurzfristige Haltedauern kann natürlich wieder Anreize für Share Deals setzen. Allerdings zahlt die Zusatzsteuer der Verkäufer und nicht wie sonst der Käufer. Daher liegen mitunter unterschiedliche Interessen vor. So werden Käufer bei geringen Steuersätzen den Asset Deal vorziehen, um von der geringeren Komplexität und einer höheren Abschreibungsbasis zu profitieren, der Verkäufer würde hingegen eher Unternehmensanteile verkaufen wollen. Diese unterschiedliche Interessenslage sollte dazu führen, dass tendenziell weniger Share Deals gewählt werden.

5. Schlussfolgerungen

Die Grunderwerbsteuer ist eine problematische Steuer, weil sie Haushalte beim Vermögensaufbau belastet, den Neubau verteuert, und es eine Diskriminierung von Haushalten gegenüber Unternehmen sowie von Unternehmen unterschiedlicher Branchen gibt. Letztlich folgen diese Problematiken aus der Tatsache, dass es sich bei der Grunderwerbsteuer um eine Sondersteuer auf Immobilientransaktionen handelt. Um die hier diskutierten Probleme zu reduzieren, bedarf es einer Neugestaltung der Grunderwerbsteuer. Eine Absenkung des Grenzwertes für Share Deals, wie sie aktuell diskutiert wird, würde zwar die Steuerlast von Haushalten und Unternehmen angleichen, würde aber zu erheblichen Diskriminierungen der

Immobilienunternehmen gegenüber anderen Unternehmen führen und ökonomisch sinnvolle Transaktionen unterbinden. Daher wird in diesem Papier ein anderer Weg besprochen und eine Reform vorgeschlagen, die die Problematiken insgesamt mindert. Durch eine Steuersenkung bei Neubauten, einen Stufentarif für Wohnungskäufe, eine Absenkung des pauschalen Steuersatzes bei Wirtschaftsimmobilien sowie eine Zusatzsteuer bei kurzen Haltefristen würden die Belastungen für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen und den Neubau sinken, Anreize für die Nutzung von Share Deals vermindert und dennoch signifikante Steuereinnahmen für die Länder bestehen bleiben.

Die Umsetzung der Vorschläge ist komplex und bedarf weiterer detaillierter Überlegungen. Die Erfahrungen anderer Länder, namentlich der Niederlande und des Vereinigten Königreichs, belegen aber, dass andere Gestaltungen der Grunderwerbsteuer möglich sind. Vor diesem Hintergrund ist es an der Zeit, auch für Deutschland alternative Ansätze zu prüfen.

Abstract

The real estate transfer tax presents specific problems: it constitutes a burden on new construction, it represents an obstacle to wealth accumulation for less fortunate households, and it leads to discrimination between private buyers and buyers of company shares. It is this last topic, share deals, that is currently receiving a lot of attention; at the time same, however, the discrimination of real estate companies compared to other companies should not be ignored. As the available relevant data shows, for several years share deals have been of greater relevance, which is attributable to increased tax rates. Finally, share deals are also connected to specific disadvantages such as a limited depreciation basis and additional liability risks.

In this article we propose four ways to minimise the above mentioned problems:

1. An exemption from real estate transfer tax for new construction and/or a significant reduction in tax rates for new construction;
2. Introducing a progressive tax scale with an exemption allowance for private buyers who are buying apartments and houses on the standard market;
3. Applying a reduced VAT rate for transactions involving commercial real estate or, alternatively, applying a reduced flat tax rate; and
4. Introducing a tax surcharge for sellers in cases of short holding periods.

Implementing these proposals would reduce the burden for households and new construction and also reduce the incentive to sell real estate through share deals. At the same time, the creation of a progressive tax scale and an additional tax would provide possibilities for continuing to achieve substantial tax revenues.

Literatur

Aregger, Nicole / Brown, Martin / Rossi, Enzo, 2013, Transaction Taxes, Capital Gains Taxes and House Prices, Swiss National Bank Working Papers, Zürich

Bechtoldt Sergej / Freier, Ronny / Geyer, Johannes, 2014, Acht Jahre nach der Reform der Grunderwerbsteuer: Bundesländer nutzen ihre Spielräume für Steuererhöhungen, in: DIW Wochenbericht, Nr. 50, S. 1283 – 1290

Besley, Timothy / Meads, Neil / Surico, Paolo, 2014, The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday, in: Journal of Public Economics, Nr. 119, S. 61 – 70

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2011, Transaktionen kleiner Mietwohnungsbestände, Forschungen, Nr. 152, Berlin

Büttner, Thiess, 2017, Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer, in: ifo Dresden berichtet, 24. Jg., Nr. 1, Dresden

Case, Karl, 1992, Taxes and speculative behavior in land and real estate markets, in: Urban & regional development studies, 4. Jg, Nr. 2, S. 226 – 239

Deutscher Bundestag, 2017, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Christian Kühn (Tübingen), Dr. Gerhard Schick, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, Share Deals am deutschen Portfoliomarkt, Drucksache 18/11486, Berlin

Ehlerding, Susanne, 2017, Mit Immobilien darf weiter gedealt werden, <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/immobilien/streit-um-share-deals-mit-immobilien-darf-weiter-gedealt-werden/19971356.html> [9.10.2017]

Gebauer, Mark / Fleischer, Heinrich, 2017, Reformüberlegungen zur Grunderwerbsteuer – Ende des grunderwerbsteuerfreien Share Deals?, EY Real Estate Tax Trends, März 2017, S. 9–10, München

Gnewuch, Jürgen, 2012, Die Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis, Die Wohnungswirtschaft, 3/2012, S. 32 – 33, Freiburg

Haffner, Marietta, 1993, Fiscal treatment of owner-occupiers in six EC-countries: A description, in: Scandinavian Housing and Planning Research, 10. Jg., Nr. 1, S. 49 – 54

Hentze, Tobias, 2017, Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, in: IW-Kurzbericht, Nr. 11

Land Hessen, 2016, Schäfer 2017 Vorsitzender der Finanzministerkonferenz, <https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/schaefer-2017-vorsitzender-der-finanzministerkonferenz> [20-9-2017]

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2017, Wann und wie oft hat der „Konzern Land“ Share Deals abgeschlossen? Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 5640 vom 22. Februar 2017 des Abgeordneten Christian Möbius (CDU), Drucksache 16/14794

Portal Liberal, 2017, FDP will Familien zum Eigenheim verhelfen, <https://www.liberale.de/content/fdp-will-familien-zum-eigenheim-verhelfen> [9.10.2017]

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

Schanko, Julia, 2016, Flexibilisierung der Grunderwerbsteuer als Reaktion auf steigende Steuersätze, Umsatzsteuer- und Verkehrsteuer-Recht, S. 16 – 19

Scherf, Wolfgang / Dresselhaus, Carolin, 2016, Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Nr. 10

Schmitz, Heinrich, 2016, Grunderwerbsteuer beim Immobilienkauf vermeiden – auch in Zukunft?, Die Immobilie, <http://www.dieimmobilie.de/share-deal-grunderwerbsteuer-beim-immobilienkauf-vermeiden--auch-in-zukunft-1468311626/> [20-9-2017]

Strüber, Malte, 2017, Reform der Grunderwerbsteuer für Share Deals – Finanzministerkonferenz erarbeitet Vorschläge, <http://blog.bblaw.com/reform-der->

[grunderwerbsteuer-fuer-share-deals-finanzministerkonferenz-erarbeitet-vorschlaege/](#)
[20-9-2017]

Voigtländer, Michael / Hentze, Tobias, 2016, Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot, Gutachten im Auftrag des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.

Voigtländer, Michael / Hentze, Tobias / Seipelt, Björn, 2016, Reform der Grunderwerbsteuer. Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz, Insitut der deutschen Wirtschaft Köln

Wegner, Andreas, 2001, Asset Deal versus Share Deal, ErbfolgeBesteuerung (ErbBstg), 10/2001, S. 274

Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2016, Absenkung der Erwerbsgrenzen von Kapitalgesellschaften im Grunderwerbsteuergesetz? Die 95%-Grenze – rechtliche Rahmenbedingungen und Grenzen