

Reform der Grunderwerbsteuer

Studie für die FDP Fraktionsvorsitzendenkonferenz

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Dr. Tobias Hentze
Björn Seipelt

Kontakt Daten Ansprechpartner

Prof. Dr. Michael Voigtländer
Telefon: 0221 4981-741
Fax: 0221 4981-99741
E-Mail: voigtlaender@iwkoeln.de

Dr. Tobias Hentze
Telefon: 0221 4981-748
Fax: 0221 4981-99748
E-Mail: hentze@iwkoeln.de

Björn Seipelt
Telefon: 0221 4981-664
Fax: 0221 4981-99664
E-Mail: seipelt@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Postfach 10 19 42
50459 Köln

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	4
2	Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland	6
3	Erwerbsnebenkosten in Deutschland und den Niederlanden im Vergleich	8
4	Bedeutung der Grunderwerbsteuer im deutschen Steuersystem ..	9
4.1	Aufkommen und Entwicklung der Grunderwerbsteuer.....	10
4.2	Steuersystematische Aspekte	14
5	Eine Reform der Grunderwerbsteuer	17
5.1	Optionen für eine Reform	17
5.2	Auswirkungen auf das Aufkommen	17
5.3	Ökonomische Bewertung der Optionen	19
6	Schlussfolgerungen	21
	Literatur	23

Zusammenfassung

Die Wohneigentumsquote in Deutschland stagniert, sie liegt seit einigen Jahren bei rund 45 Prozent. Trotz sehr günstiger Finanzierungsbedingungen und einem größeren Altersvorsorgebedarf erwerben nur wenige Haushalte Wohneigentum. Ursächlich hierfür ist vor allem der hohe Kapitalbedarf. Neben dem Eigenkapital müssen die Haushalte auch hohe Erwerbsnebenkosten zahlen, die etwa deutlich über dem Niveau in den Niederlanden liegen. Während in den Niederlanden für den Kauf einer Immobilie im Wert von rund 250.000 Euro Erwerbsnebenkosten in Höhe von rund 6.500 Euro anfallen, sind es in Deutschland etwa 29.000 Euro. Eine ganz wesentliche Position ist dabei die Grunderwerbsteuer, die in vielen Bundesländern deutlich erhöht worden ist. Eine Reform der Grunderwerbsteuer steht im Mittelpunkt dieses Kurzgutachtens. Für eine Reform werden 3 Vorschläge geprüft: Eine allgemeine Senkung der Grunderwerbsteuer auf 3,5 Prozent, ein allgemeiner Freibetrag von 100.000 Euro und ein Freibetrag von 500.000 Euro für Ersterwerber. Dies sind die zentralen Ergebnisse der Studie:

- Die Grunderwerbsteuer ist weder mit dem Prinzip der Leistungsfähigkeit noch dem Äquivalenzprinzip vereinbar – sie dient schlicht den fiskalischen Interessen der Bundesländer.
- Die Bundesländer haben aktuell einen starken Anreiz zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer, da die Einnahmen faktisch nicht im Länderfinanzausgleich berücksichtigt werden.
- Die Grunderwerbsteuer belastet nicht nur die Wohneigentumsbildung, sondern auch den Neubau, da es zu kumulativen Effekten kommt. Sowohl der Kauf von Bauland als auch der spätere Verkauf des Grundstücks mit Immobilien wird besteuert.
- Durch die genannten Reformen würde das Aufkommen der Grunderwerbsteuer in Nordrhein-Westfalen um 51 bis 41 Prozent sinken. Bei dem allgemeinen Freibetrag wären die Einnahmenverluste am größten, bei dem Freibetrag für Ersterwerber am geringsten.
- Bezogen auf das Ziel, die Wohneigentumsbildung zu stärken, ist der Freibetrag für Ersterwerber am effektivsten. Die Entlastung würde in der Spitze bis zu 32.500 Euro betragen, bei dem allgemeinen Freibetrag dagegen nur maximal 6.500 Euro.
- Bei einem Freibetrag für Ersterwerber besteht aber die Gefahr, dass die Bundesländer die Sätze erhöhen, um Ausfälle zu kompensieren. Daher müsste der Bund die Einnahmeausfälle ausgleichen. Eine Option wäre es dabei, den Ländern die Einführung des Freibetrags optional zu ermöglichen und bei Einführung eine Kompensation zu gewähren – aber nur in dem Umfang, wie Steuerausfälle bei einem Satz von 3,5 Prozent entstanden wären.

1 Hintergrund

Deutschland gilt als Mieternation. Lediglich 45 Prozent der Haushalte in Deutschland leben in den eigenen vier Wänden, unter den OECD-Staaten weist lediglich die Schweiz eine noch geringere Wohneigentumsquote auf. Die Gründe für diese niedrige Wohneigentumsquote sind vielfältig. Ein Grund ist u. a. die frühzeitige Liberalisierung des Mietrechts. Während in anderen europäischen Staaten die Wohnungsmärkte sehr streng reguliert wurden, einschließlich Mietstopps und Umlageverboten bei Modernisierungen, wurden mit der Umsetzung des Lucke-Plans in den 1960er Jahren die Mieten früh freigegeben. Dadurch blieb der Markt für private Vermieter attraktiv und es kam nicht zu zahlreichen Verkäufen an die Mieter, wie in Spanien oder Großbritannien (Voigtländer, 2009). Auch die international gesehen geringere Förderung der Wohneigentumsbildung (van den Noord, 2005) oder die Ausgestaltung des sozialen Wohnungsbaus erklären die historisch geringe Wohneigentumsbildung.

Während aber die Historie gut begründbar ist, wirft die aktuelle Entwicklung Fragen auf. Generell gilt, dass die Attraktivität des Wohneigentums stark von der Zinsentwicklung abhängt. Mit dem Beginn stetig fallender Zinsen seit 2010 hat die Attraktivität des Wohneigentums deutlich zugenommen (Seipelt/Voigtländer, 2016). Insgesamt haben die extrem niedrigen Zinsen die Preisentwicklung überkompensiert, weshalb viele Haushalte heute Wohneigentum kaufen und die Kredite in der Erwerbsphase tilgen könnten, ohne dass sie stärker belastet werden als Mieter – der Vermögensaufbau ist so gesehen kostenlos. Hinzu kommt, dass der Bedarf an Wohneigentum als Form der Altersvorsorge enorm zugenommen hat, wie die jüngsten Rentendebatten sowie die geringen Renditen vieler kollektiver Sicherungssysteme (Lebensversicherungen, betriebliche Altersvorsorge, Rürup-Rente) verdeutlichen.

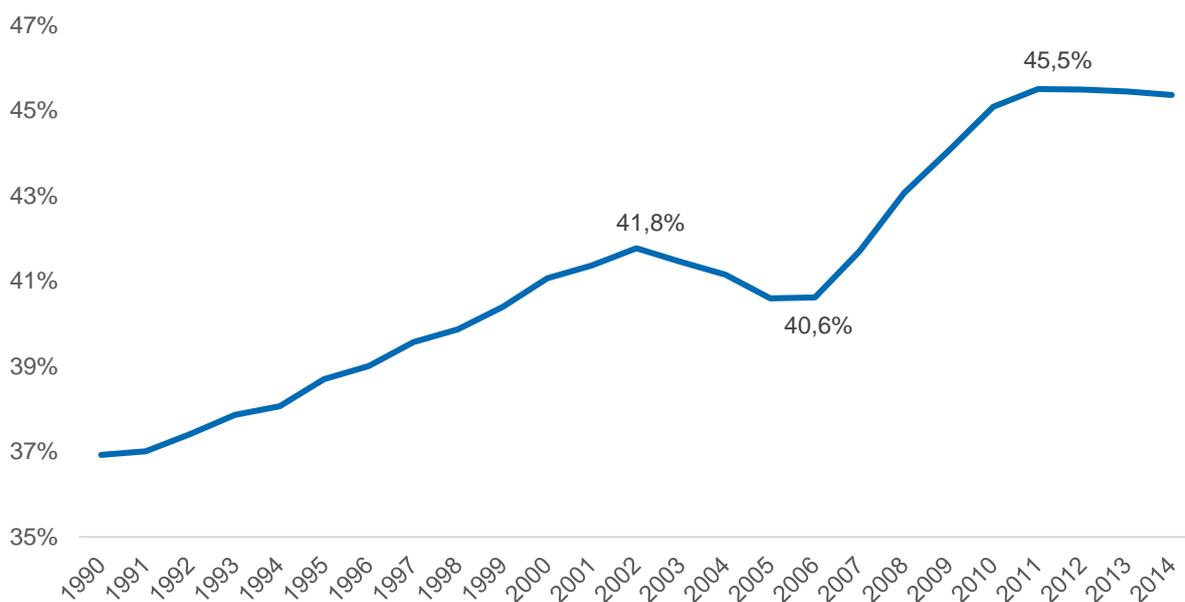
Dennoch stagniert die Wohneigentumsbildung. Ursächlich hierfür scheint vor allem der hohe Kapitalbedarf zu sein (Voigtländer, 2016). Neben dem Eigenkapital, das man in die Finanzierung einbringen muss, belastet die Käufer auch die Makler-, Notar- und Grundbuchkosten sowie die Grunderwerbsteuer. Vielfach brauchen Haushalte rund 30 Prozent an gespartem Kapital, um sich Wohneigentum leisten zu können. Bei einem Kaufpreis von 250.000 Euro sind dies schon 75.000 Euro. Aber nur 20 Prozent der Mieter haben ein Finanzvermögen von mehr als 50.000 Euro. Damit werden faktisch viele Haushalte von der Wohneigentumsbildung ausgeschlossen.

Gerade die Grunderwerbsteuer ist in den letzten Jahren immer wieder in verschiedenen Bundesländern angehoben worden. Während vor einigen Jahren noch ein bundeseinheitlicher Satz von 3,5 Prozent galt, liegt der Grunderwerbsteuersatz nun in einigen Bundesländern bei 6,5 Prozent. Im Rahmen dieser Kurzstudie soll untersucht werden, wie insbesondere die Grunderwerbsteuer reformiert werden kann, um die Haushalte bei der Eigentumsbildung zu entlasten. Hierzu werden ein Freibetrag für Ersterwerber, ein allgemeiner Freibetrag und eine allgemeine Senkung der Grunderwerbsteuer miteinander verglichen. Zuvor werden aber die jüngere Entwicklung in der Wohneigentumsbildung sowie die weiteren Erwerbsnebenkosten genauer betrachtet.

2 Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland

Zur Beschreibung der Entwicklung in der Wohneigentumsbildung wird typischerweise auf die Wohneigentumsquote abgestellt. Die Wohneigentumsquote erfasst dabei den Anteil der Haushalte, die im Wohneigentum leben. Tatsächlich ist die Quote der Personen, die im Wohneigentum leben höher als die Quote der Haushalte die zur Miete wohnen, da typischerweise Familien überproportional häufig im Wohneigentum leben, Singles dagegen eher zur Miete. Die Wohneigentumsquote wird im Folgenden mit Hilfe des SOEP ermittelt, dem Sozio-ökonomischen Panel. Das SOEP ist eine seit 1984 jährlich durchgeführte, repräsentative Panelbefragung von rund 20.000 Personen in rund 11.000 Haushalten (Wagner et al., 2007). Die Erhebung eignet sich in besonderer Weise zur Analyse von Haushalten, da sowohl genaue Variablen zur Ermittlung der Wohnsituation als auch der Einkommenslage und der sozio-ökonomischen Disposition der Haushalte zur Verfügung stehen. Hierdurch sind auch genauere Unterscheidungen zwischen Gruppen möglich. Hinzu kommt, dass das SOEP aktuellere Daten als das Statistische Bundesamt mit dem Mikrozensus zur Verfügung stellt. Die letzte hier zur Verfügung stehende Erhebungswelle des SOEP stammt aus dem Jahr 2014, so auch aktuellere Entwicklungen in der Wohneigentumsbildung berücksichtigt werden können.

Abbildung 2-1: Entwicklung der Wohneigentumsquote in Deutschland

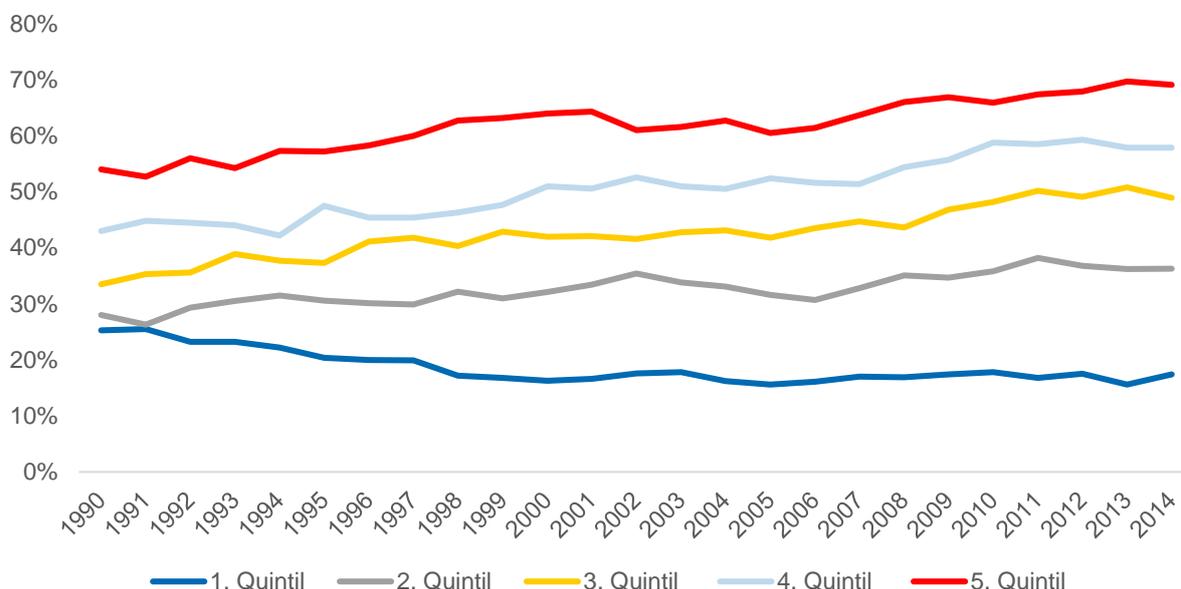


Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Abbildung 2-1 zeigt die Entwicklung der Wohneigentumsquote seit 1990. Im Startjahr lag die Wohneigentumsquote noch bei 36,9 Prozent, im Jahr 2014 dagegen bei 45,4 Prozent. Auffällig ist jedoch, dass die Wohneigentumsquote zunächst bis 2002 kontinuierlich angestiegen ist, es dann aber eine leichte Reduktion in der Wohneigentumsbildung gab. Eine Ursache hierfür ist in der Reduktion der Eigenheimzulage zu sehen, die dann 2006 endgültig abgeschafft wurde. Dass die Quote danach besonders rasant gestiegen ist, kann auf die Rückbesinnung auf reale Werte nach der Finanzkrise zurückgeführt werden. Auch die Zinsen sind danach noch weiter gefallen,

was ebenfalls positiv auf die Eigentumsbildung wirkt. Seit 2011 stagniert die Quote jedoch, obwohl die Erschwinglichkeit gerade seit dieser Zeit stark gesunken ist.

Abbildung 2-2: Wohneigentumsquoten nach Einkommensquintilen



Quelle: SOEP v30, eigene Berechnungen

Betrachtet man die Entwicklung der Wohneigentumsquote nach Einkommensquintilen, erkennt man im Wesentlichen eine Parallelentwicklung (vgl. Abbildung 2). Im Großen und Ganzen verläuft die Wohneigentumsbildung zwischen den drei einkommensstärksten Quintilen parallel, wobei es jedoch deutliche Niveauunterschiede gibt. Allerdings ist das einkommensstärkste Quintil das einzige, bei dem die Wohneigentumsquote bis 2013 noch gestiegen ist, bei den anderen knickt die Quote früher ab. Die Entwicklung der Wohneigentumsquote des 4. Quintils (zweitärmste Einkommensgruppe) verläuft ähnlich wie die des dritten Quintils, allerdings vergrößert sich der Unterschied im Zeitablauf. Noch 2002 betrug der Unterschied weniger als 10 Prozentpunkte, 2014 sind es dagegen mehr als 12 Prozentpunkte. Ganz besonders auffällig ist die Entwicklung des einkommensärmsten Quintils. In dieser Gruppe ist die Wohneigentumsbildung entgegen dem Trend rückläufig, die Quote ist von 25,3 Prozent im Jahr 1990 auf 17,4 Prozent im Jahr 2014 gesunken, bestenfalls kann man von einer Stagnation in den 2000er Jahren sprechen. Der Anstieg 2014 ist dabei nur bedingt interpretierbar, da das Sample 2013 einmalig für Sonderzwecke um eine größere Zahl von Migranten erweitert wurde. Im Vergleich zu 2012 gibt es daher keine Veränderung.

Große Unterschiede gibt es auch hinsichtlich der Verteilung des Wohneigentums nach Altersklassen. Während die Wohneigentumsquote der über 65-Jährigen bei deutlich über 50 Prozent liegt, verfügen die 25 bis 34-Jährigen in deutlich weniger als 20 Prozent der Fälle über Wohneigentum. Interessant ist aber auch hier die zeitliche Entwicklung. Während die Quoten der älteren Bevölkerung tendenziell gestiegen sind, gibt es bei jüngeren Haushalten unter 45 Jahre eher einen Rückgang der Wohneigentumsquote.

Weniger eindeutig ist die Entwicklung der Eigentumsbildung nach dem Familienstatus. Hier zeigen sich über alle Gruppen hinweg Zuwächse. Die deutlich höchste Eigentumsquote weisen Paare mit Kindern auf, die zu fast 61 Prozent Wohneigentümer sind. Paare ohne Kinder folgen knapp dahinter. Singles haben in deutlich weniger Fällen Wohneigentum, ebenso wie Alleinerziehende. Auffällig ist aber der starke Anstieg der Wohneigentumsquote der kinderlosen Haushalte. Zwischen 2004 und 2014 ist die Quote bei Paaren ohne Kinder um 7 Prozentpunkte gestiegen und bei den Singles um knapp 4,5 Prozentpunkte.

Fasst man die Ergebnisse zusammen, so muss man feststellen, dass trotz günstiger Voraussetzungen die Wohneigentumsbildung stagniert, insbesondere bei Haushalten mit weniger Einkommen und bei jüngeren Haushalten. Lediglich einkommensstärkere Haushalte sowie ältere Haushalte haben in den letzten Jahren mehr Eigentum gebildet. Dies bestätigt die These, dass es vor allem an der geringen Kapitalausstattung liegt, dass so wenige Haushalte trotz historisch geringer Zinsen die Chance auf mehr Eigentum ergriffen haben.

3 Erwerbsnebenkosten in Deutschland und den Niederlanden im Vergleich

Wer eine Immobilie kaufen möchte, muss nicht nur den Kaufpreis für eine Immobilie bezahlen, sondern auch in erheblicher Weise Erwerbsnebenkosten entrichten. Die Erwerbsnebenkosten können den Makler, die Notar- und Grundbuchkosten sowie die Grunderwerbsteuer umfassen. Ein Vergleich der Situation zwischen NRW und den örtlich nahen Niederlanden verdeutlicht, dass deutsche Haushalte deutlich stärker mit Erwerbsnebenkosten belastet sind als ihre westlichen Nachbarn in den Niederlanden. Anders als der Kaufpreis können Erwerbsnebenkosten nicht finanziert werden, sie schmälern also direkt das für die Finanzierung zur Verfügung stehende Eigenkapital. Hohe Erwerbsnebenkosten können also entweder den Eigentumserwerb insgesamt verhindern oder aber zumindest die Finanzierungskosten erhöhen, da die Zinsbelastung mit dem Beleihungsauslauf zunimmt.

Die Höhe der Maklergebühren in NRW beträgt typischerweise 6 Prozent zzgl. Mehrwertsteuer, also insgesamt 7,14 Prozent. Formal teilen sich Käufer und Verkäufer die Makler-Courtage, je nach Marktlage kann es aber effektiv große Unterschiede geben. In stark nachgefragten Regionen wie Köln oder Düsseldorf wird der Verkäufer seinen Teil der Courtage auf den Kaufpreis überwälzen können, in strukturschwachen Regionen mit wenigen Nachfragern wird der Käufer dagegen Verhandlungsmacht haben und die Makler-Courtage reduzieren können. Im Folgenden wird aber davon ausgegangen, dass der Käufer eine Courtage in Höhe von 3,57 Prozent begleichen muss. In den Niederlanden ist die Courtage im Vergleich deutlich geringer. Dort sind Preisabsprachen oder auch Empfehlungen gesetzlich verboten. Außerdem gilt das Bestellerprinzip, d. h. es zahlt der, der den Makler beauftragt. Dies ist in der Regel der Verkäufer, der dann über die Auswahl der Makler auch mehr Verhandlungsmöglichkeiten hat. Durchschnittlich liegt die Maklerprovision daher nur bei 1 bis 2 Prozent (Toschka und Voigtländer, 2017).

Weiterhin muss ein Käufer auch Notargebühren und die Eintragung ins Grundbuch bezahlen. Die Notargebühren in Deutschland sind über das Notarkostengesetz geregelt, die Gebühr für die Beurkundung eines Kaufvertrags hängt von dem Immobilienwert ab, darüber hinaus auch davon, ob etwa eine Grundschuld eingetragen werden muss. Im typischen Fall sind dies etwa ein Prozent des Immobilienwertes. Auch die Kosten für die Eintragung ins Grundbuch hängen vom Immobilienpreis ab, typischerweise sind dies rund 0,5 Prozent des Immobilienpreises. In den Niederlanden dagegen wurde das Notarwesen liberalisiert, Preisabsprachen und Vorgaben sind auch für

Notare verboten. Dies führte zu einem Wettbewerb und einer Entkopplung der Gebühren vom Immobilienwert. Typisch ist ein Preis von etwa 1.000 Euro für den Notar. Auch die Grundbucheintragung ist deutlich günstiger als in Deutschland, eine Gebühr von maximal 575 Euro wird im Normalfall nicht überschritten (Voigtländer, 2016).

Der größte Kostenfaktor ist aber die Grunderwerbsteuer, die daher im Weiteren auch im Mittelpunkt steht. Sie beträgt in NRW mittlerweile 6,5 Prozent, in den Niederlanden sind es dagegen nur 2 Prozent.

In Tabelle 3-1 sind die finanziellen Belastungen aus den Erwerbsnebenkosten für den Kauf einer Wohnimmobilie dargestellt, jeweils für Deutschland (NRW) und die Niederlande. In Deutschland muss ein Haushalt für eine Wohnimmobilie im Wert von 250.000 Euro über 28.000 Euro an Erwerbsnebenkosten bezahlen, dies entspricht einer Quote von 11,6 Prozent am Immobilienpreis. In den Niederlanden sind es dagegen nur rund 6.500 EUR. Selbst wenn die Immobilie ohne Makler gekauft werden kann, summieren sich die Nebenkosten auf über 20.000 Euro. Selbst im günstigeren Fall (ohne Makler) kann ein Haushalt in den Niederlanden damit über 13.000 Euro mehr an Eigenkapital in die Finanzierung einbringen als ein Haushalt in NRW, womit die Chance auf einen tatsächlichen Kauf deutlich steigt. Liegt der Immobilienpreis noch höher, was insbesondere für Großstädte wie Bonn, Düsseldorf oder Köln gilt, ist der Unterschied im Vergleich zu den Niederlanden noch größer.

Allein bei der Grunderwerbsteuer sparen die Haushalte in den Niederlanden einen Betrag von 11.250 EUR. Selbst nach den günstigeren Grunderwerbsteuersätzen in Sachsen und Bayern würde der Unterschied 2.225 Euro betragen.

Tabelle 3-1: Erwerbsnebenkosten für den Käufer in NRW und den Niederlanden bei Kauf einer Wohnimmobilie im Wert von 250.000 Euro

Art der Erwerbsnebenkosten	NRW	Niederlande
Makler-Gebühr	8.925 EUR	-
Notarkosten	2.575 EUR	1.000 EUR
Kosten für Eintragung ins Grundbuch	1.237,50 EUR	575 EUR
Grunderwerbsteuer	16.250 EUR	5.000 EUR
Summe	28.987,50 EUR	6.525 EUR

Quelle: IW Köln

4 Bedeutung der Grunderwerbsteuer im deutschen Steuersystem

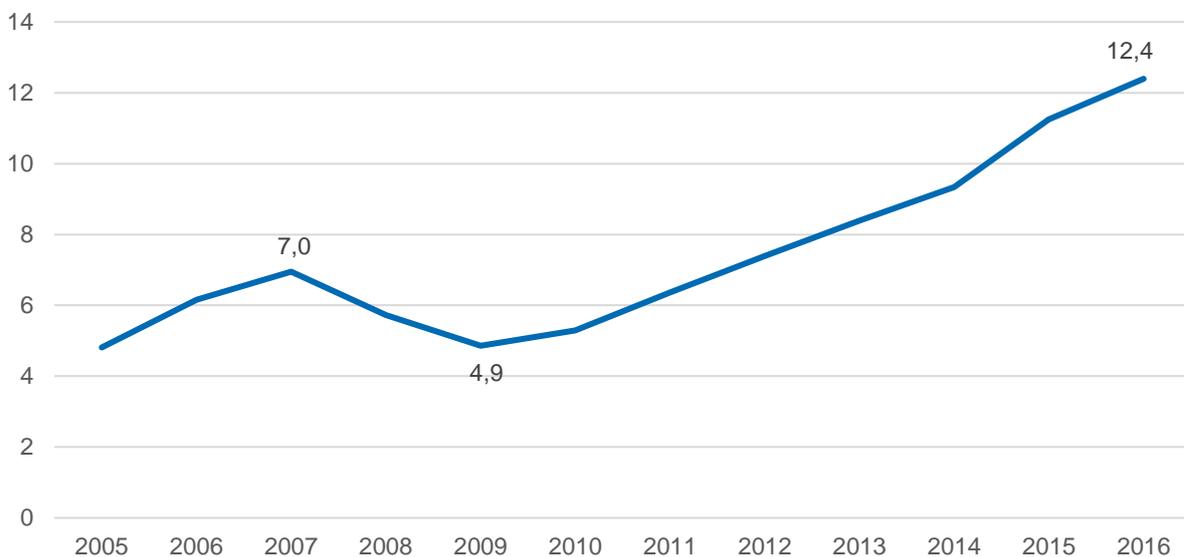
Die Erwerbsnebenkosten in Deutschland sind insgesamt zu hoch und belasten die Wohneigentumsbildung. Daher sollte insgesamt geprüft werden, wie die Erwerbsnebenkosten gesenkt werden können. Ein besonderes Gewicht hat aber die Grunderwerbsteuer, die noch dazu in den letzten Jahren in vielen Bundesländern deutlich erhöht wurde. Außerdem belastet die Grunder-

werbsteuer nicht nur die Wohneigentumsbildung, sondern belastet auch ansonsten den Wohnungsmarkt, vor allem weil sie den Neubau belastet (Hentze/Voigtländer, 2016). Im Weiteren fokussiert sich die Analyse daher auf diese Steuer. Zunächst erfolgt eine Deskription der Steuer und ihres Aufkommens, ehe die Grunderwerbsteuer dann bezüglich ihrer weiteren Wirkungen analysiert wird.

4.1 Aufkommen und Entwicklung der Grunderwerbsteuer

Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer stehen ausschließlich den Ländern zu und hängen von der Anzahl der Transaktionen, vom Niveau der Immobilienpreise und vom Steuersatz in dem jeweiligen Bundesland ab. Das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer hat sich innerhalb der vergangenen fünf Jahre annähernd verdoppelt (Abbildung 4-1).

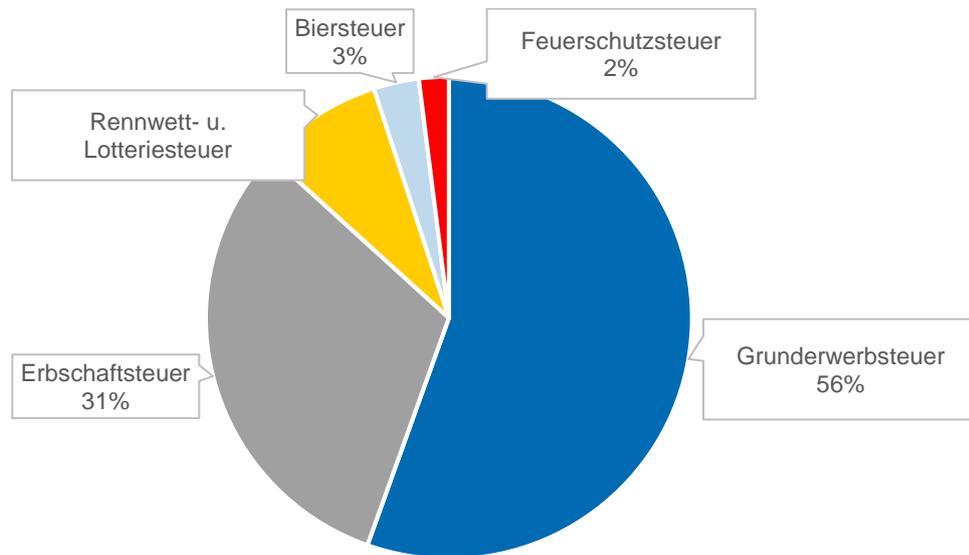
Abbildung 4-1: Aufkommen der Grunderwerbsteuer in Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundesministerium der Finanzen; IW Köln

Mit 12,4 Milliarden Euro entfiel im Jahr 2016 mehr als die Hälfte der Einnahmen aus den reinen Landessteuern in Höhe von 22,4 Milliarden Euro auf die Grunderwerbsteuer (Abbildung 4-2). Lediglich die Erbschaftsteuer hat von den reinen Landessteuern annähernd die Bedeutung der Grunderwerbsteuer. Rennwett- und Lotteriesteuer, Biersteuer und Feuerschutzsteuer fallen deutlich ab. Alle anderen Einnahmen der Länder sind Gemeinschaftssteuern, das heißt die Länder teilen sich diese mit Bund und Gemeinden.

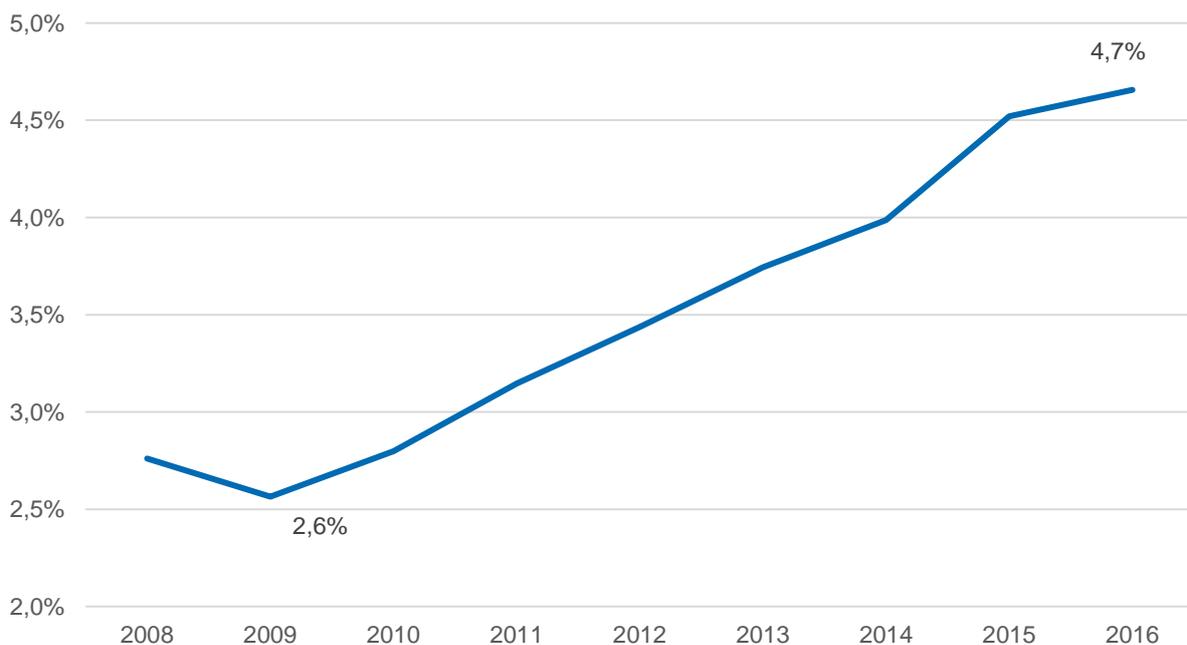
Abbildung 4-2: Aufteilung der Landessteuern im Jahr 2016



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung November 2016; IW Köln

Die Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Länderhaushalte hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Gemessen an den gesamten Steuereinnahmen der Bundesländer entfallen mittlerweile fast 5 Prozent auf die Grunderwerbsteuer. Im Jahr 2009 war der Anteil noch halb so hoch (Abbildung 4-3). Gemessen an den gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen entsprach das Aufkommen von 12,4 Milliarden Euro im Jahr 2016 etwa 1,8 Prozent.

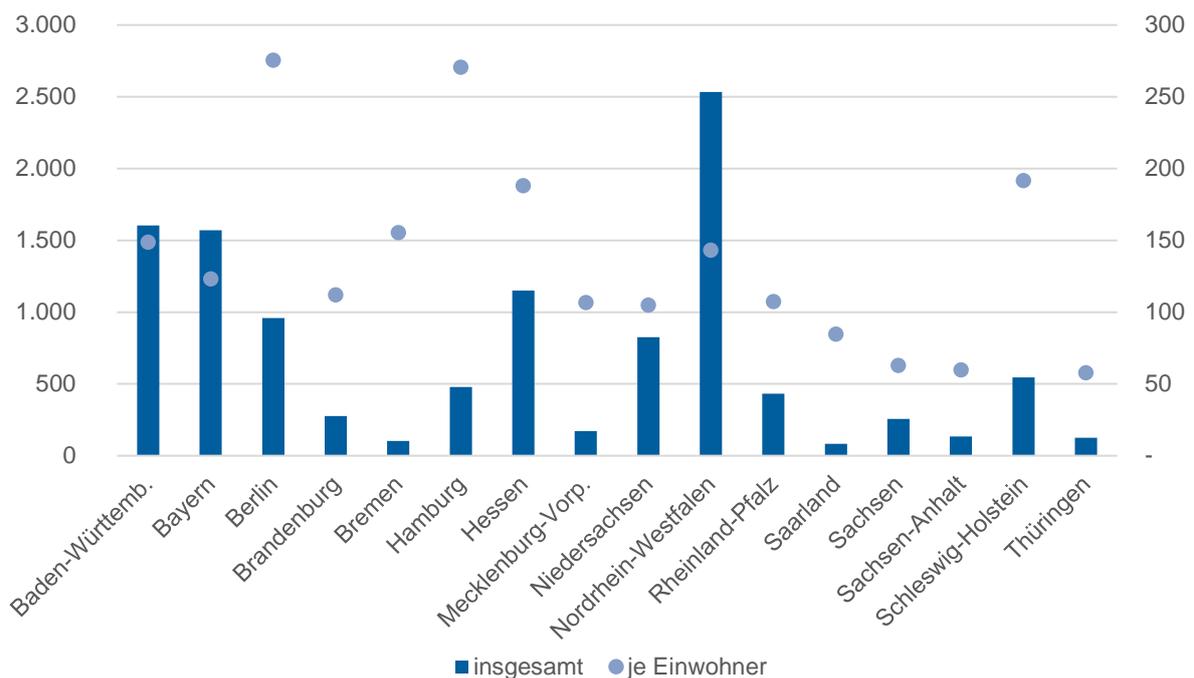
Abbildung 4-3: Anteil der Grunderwerbsteuer an den Steuereinnahmen der Länder



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; IW Köln

Dabei liegen die Bundesländer mit der größten Wirtschaftskraft – Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen – beim Grunderwerbsteueraufkommen vorne. Gemessen an den Einnahmen pro Einwohner rangieren jedoch die Stadtstaaten Berlin und Hamburg aufgrund ihrer dichten Bebauung an der Spitze, gefolgt von den Ländern Schleswig-Holstein und Hessen, die beide einen relativ hohen Steuersatz aufweisen (Abbildung 4-4).

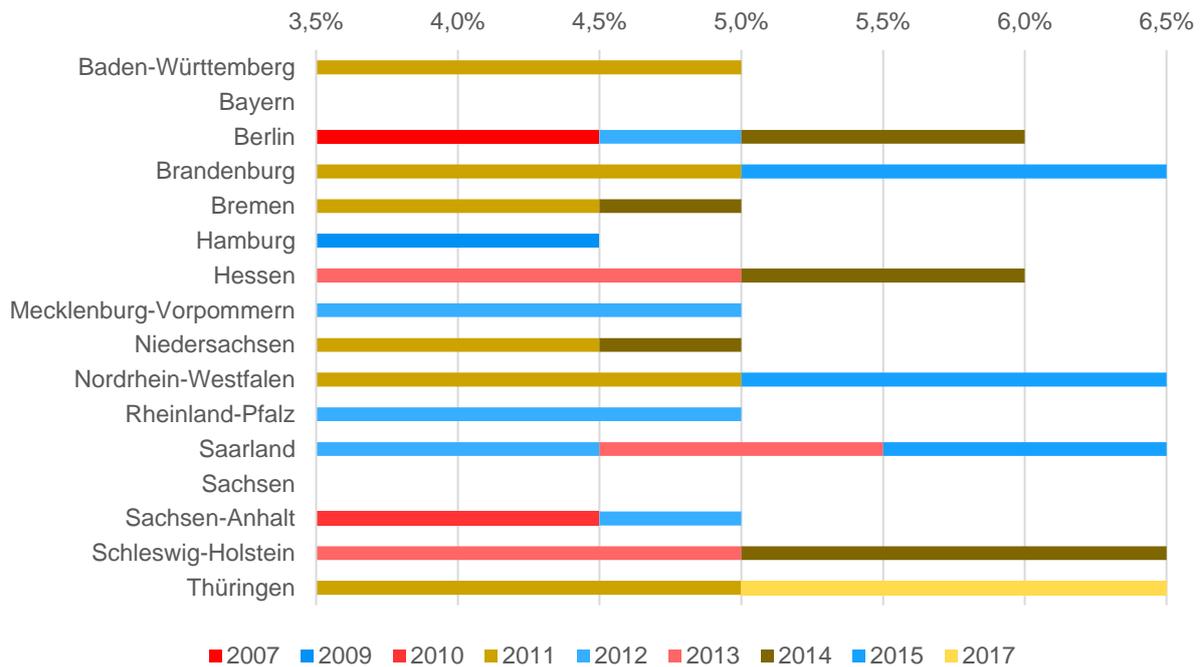
Abbildung 4-4: Verteilung des Grunderwerbsteueraufkommens nach Bundesländern im Jahr 2015 insgesamt in Millionen Euro (linke Achse) und je Einwohner in Euro (rechte Achse)



Quelle: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Insgesamt haben die Landesregierungen die Steuersätze seit der Möglichkeit zur eigenständigen Festlegung im Jahr 2007 in mehreren Schritten erhöht. In Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Brandenburg, Thüringen und Berlin hat sich der Steuersatz ausgehend von 3,5 Prozent in den vergangenen zehn Jahren fast verdoppelt, während in Bayern und Sachsen nach wie vor das Niveau von 2006 Bestand hat (Abbildung 4-5).

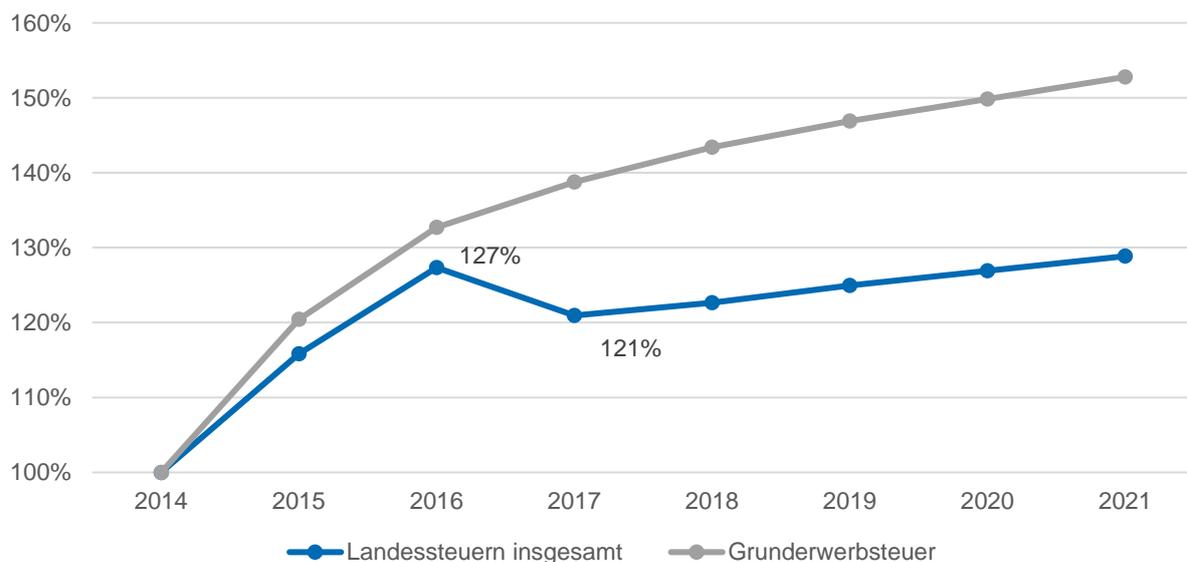
Abbildung 4-5: Erhöhung der Grunderwerbsteuer seit 2007 ausgehend von 3,5 Prozent



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

Die Kombination aus steigenden Immobilienpreisen und vermehrten Transaktionen bei gleichzeitig steigenden Steuersätzen wird laut der aktuellen Steuerschätzung auch weiterhin für wachsende Steuereinnahmen sorgen. Die Steuerschätzung geht davon aus, dass die Grunderwerbsteuer sich in den kommenden Jahren im Vergleich zu den gesamten reinen Ländersteuern bei gleichbleibenden Steuersätzen deutlich besser entwickeln wird (Abbildung 4-6). Bis zum Jahr 2021 soll das Aufkommen um weitere 2 Milliarden Euro steigen.

Abbildung 4-6: Wachstum der Steuereinnahmen; 2014 = 100



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung November 2016; IW Köln

4.2 Steuersystematische Aspekte

Die Grunderwerbsteuer zählt steuertechnisch zu den Verkehrssteuern.¹ Während die Gesetzgebung beim Bund liegt, dürfen die Länder seit der Föderalismusreform 2006 eigenständig über den Steuersatz entscheiden. Damit ist die Grunderwerbsteuer die einzige Steuer in Deutschland, bei der die Länder teilweise Steuerautonomie genießen. Immobilientransaktionen sind grundsätzlich von der Mehrwertsteuer befreit, was nicht zuletzt die Existenzberechtigung für die Grunderwerbsteuer darstellt. Artikel 401 der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie der Europäischen Union 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 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, das heißt Leistungen und Gegenleistungen entsprechen sich (Scherf/Dresselhaus, 2016). Denn die Höhe der Steuer richtet sich nach dem Kaufpreis, der kaum 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 Leistung der öffentlichen Hand ist im Grundsatz stets die gleiche, unabhängig davon welcher Steuersatz in einem Bundesland aus politischen Gründen gewählt wird. Daher läuft der Versuch, Leistungen insbesondere der jeweiligen Gemeinde als Rechtfertigung für die Grunderwerbsteuer nach dem ökonomischen Äquivalenzprinzip zu betrachten, ins Leere. Zu bedenken ist ferner, dass den Gemeinden lediglich ein Teil der Steuereinnahmen mittels des kommunalen Finanzausgleichs zukommt – zunächst gehen die Einnahmen in den jeweiligen Landeshaushalt. Außerdem existiert mit der den Gemeinden zustehenden Grundsteuer bereits eine Steuer, die dem Äquivalenzprinzip eher gerecht wird (RWI, 2012, 14).

¹ Dieser Abschnitt ist angelehnt an Voigtländer/Hentze (2015).

Die entscheidende ökonomische Begründung für die Erhebung der Grunderwerbsteuer ist somit das fiskalische Interesse der öffentlichen Hand (RWI, 2012, 17). Die zum Teil angespannte Haushaltslage sowie die ab 2020 für die Bundesländer geltende Schuldenbremse werfen ihre Schatten voraus. Steuersystematische Argumente wie das Verhindern von Spekulationen sind wenig überzeugend, da bei alternativen Investitionsentscheidungen wie Aktien oder Anleihen keine Transaktionssteuern bestehen – auch wenn die Einführung einer Finanztransaktionssteuer vielfach diskutiert wird. 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 daher 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. Steigende Steuersätze führen in der Regel zu weniger Investitionen – der Einigungsbereich zwischen Käufer und Verkäufer bestehend aus Preisobergrenze und Preisuntergrenze verringert sich (RWI, 2012, 28 ff.). 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 das bereits zu Anfang ausführlich dargelegte Problem, dass die 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, 2015). 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). 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).

5 Eine Reform der Grunderwerbsteuer

Vor dem Hintergrund des Ziels einer zukunftsfähigen baulichen Entwicklung und der Unterstützung der Wohneigentumsbildung ist eine hohe Grunderwerbsteuerbelastung volkswirtschaftlich nicht zufriedenstellend. Eine Reform der Grunderwerbsteuer wäre vor diesem Hintergrund empfehlenswert.

Im Folgenden sollen drei Ansätze für eine Reform kurz skizziert werden. Danach wird anhand des Beispiels NRW die Aufkommenswirkung geschätzt, ehe dann eine kurze Beurteilung erfolgt.

5.1 Optionen für eine Reform

Die bisherige Analyse weist auf zwei wesentliche Punkte hin. Erstens stellt die Grunderwerbsteuer ein Hemmnis für den privaten Wohneigentumserwerb dar, weil über die Kombination aus steigenden Wohnungspreisen und steigenden Grunderwerbsteuersätzen die Anforderung an den Kapitalbedarf stark gestiegen sind (vgl. Voigtländer, 2015). Zweitens wird der Neubau belastet, weil über die Besteuerung der Grundstücke und die Besteuerung der Immobilien kumulative Effekte entstehen. Drei Optionen werden im Folgenden dahingehend diskutiert, ob sie die negativen Auswirkungen der Grunderwerbsteuer begrenzen können.

1. Eine Reduktion des Grunderwerbsteuersatzes auf 3,5 Prozent
2. Die Einführung eines Freibetrags für alle Transaktionen von 100.000 Euro. Dies schließt sowohl Grundstückskäufe ein als auch private Immobilienkäufe sowie den Kauf von Gewerbeimmobilien.
3. Die Einführung eines Freibetrags von 500.000 Euro nur für private Ersterwerber zum Zwecke des Kaufs selbstgenutzter Wohnungen.

Ein elementarer Unterschied zwischen der Reduktion des Steuersatzes und der Einführung von Freibeträgen besteht darin, dass der Steuersatz von den Bundesländern gesenkt werden muss, ein Freibetrag dagegen auf Bundesebene beschlossen werden kann. Ein Freibetrag in der Grunderwerbsteuer ist für Deutschland vielleicht zunächst ungewöhnlich, im Vereinigten Königreich aber bereits seit langem erprobt. Dort gilt ein Freibetrag von £125.000. Der Steuersatz steigt danach an mit dem Immobilienwert. Für einen Kaufpreis bis £250.000 müssen 2 Prozent Steuer bezahlt werden, der den Wert von £250.000 übersteigende Immobilienpreis wird mit 5 Prozent besteuert usw. Der Höchststeuersatz von 12 Prozent gilt ab einem Kaufpreis von £1,5 Millionen Pfund. Dieses Beispiel aus dem Vereinigten Königreich verdeutlicht die Gestaltungsmöglichkeiten bei der Grunderwerbsteuer. Im Folgenden sollen kurz die Aufkommenswirkungen diskutiert sowie die Konsequenzen hinsichtlich der zwei wesentlichen Problemfelder der Grunderwerbsteuer diskutiert werden.

5.2 Auswirkungen auf das Aufkommen

Um die Auswirkungen der skizzierten Möglichkeiten zur Reform der Grunderwerbsteuer darzustellen und zu evaluieren, wurde auf Basis des Grundstücksmarktgeschehens in NRW (Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land NRW 2016) eine Beispielrechnung durchgeführt. Im Fall des ersten Reformvorschlags (Reduktion des Grunderwerbsteuersatzes auf 3,5 Prozent) wurde die Anzahl der Kauffälle in den Teilmärkten bebaute und unbebaute Grundstücke sowie

Wohn- und Teileigentum der zehn Wohnungsmarktregionen² als Grundlage für die Berechnung herangezogen. Im Folgenden wurden die nach Nutzungsart differenzierten Kaufpreise der einzelnen Teilmärkte mit den Kauffällen multipliziert, um den gesamten Geldumsatz der Immobilien-transaktionen in NRW im Jahr 2015 zu berechnen. Abschließend wird der vorher kalkulierte Geldumsatz lediglich mit dem Steuersatz multipliziert, was schlussendlich zu einem Steueraufkommen von 1,365 Mrd. Euro unter dem verringerten Steuersatz führt.

Tabelle 5-1 – Realisiertes Steueraufkommen in 2015 und berechnetes Steueraufkommen nach Reformvorschlägen in NRW (jeweils in Mrd. Euro)

	Steueraufkommen	Steuermindereinnahmen	
Realisiertes Steueraufkommen 2015	2,534	-	-
Reformvorschlag 1: Steuersatz 3,5 %	1,365	1,169	46 %
Reformvorschlag 2: Freibetrag von 100.000 Euro für alle Transaktionen; Steuersatz 6,5 %	1,248	1,286	51 %
Reformvorschlag 3: Freibetrag von 500.000 Euro für Neuerwerb von Wohneigentum; Steuersatz 6,5 %	1,486	1,048	41 %

Quelle: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Für die Berechnung des Steueraufkommens gemäß dem zweiten und dritten Reformvorschlag (100.000 Euro Freibetrag für alle Transaktionen, 500.000 Euro Freibetrag für Neuerwerber von Wohneigentum) muss zusätzlich zu den verwendeten Parametern der regional differenzierten Kauffälle und Durchschnittspreise ebenfalls eine Annahme über die Verteilung der Preise getroffen werden. Diese dient dazu, den Anteil der Kauffälle zu bestimmen, der über den genannten Freibeträgen liegt. Zur Bestimmung der Verteilungsparameter wird eine Kaufpreissammlung mit mehr als 60.000 Beobachtungen aus der Datenbank von ImmobilienScout24 verwendet. Basierend auf der Verteilung der Preise und unter Berücksichtigung der Freibeträge, wird anschließend der gesamte besteuersfähige Geldumsatz der Immobilien-transaktionen bestimmt. Um im Fall des dritten Reformvorschlages den besteuersfähigen Geldumsatz abzuleiten, werden zunächst Transaktionen von Unternehmen und Investoren herausgerechnet. Hierzu zählen Käufe von Mehrfamilienhäusern mit einem Geldumsatz von 4,85 Mrd. Euro, der Kauf von Gewerbeobjekten (2,37 Mrd. Euro) und der Kauf von unbebauten Grundstücken für Gewerbeobjekte und Mehrfamilienhäuser (850 Millionen Euro). Außerdem wird ein Betrag von rund 300 Millionen Euro für den Erwerb von Teileigentum an Gewerbeflächen herausgerechnet. Der verbleibende Geldumsatz wird dann mit der Quote von 70 Prozent multipliziert. Dies ist nach Auswertung des SOEP der Anteil der Ersterwerber an allen Erwerbern von Wohneigentum. Das Steueraufkommen für beide Reformvorschläge leitet sich abschließend aus dem Produkt des besteuersfähigen Geldumsatzes – nach Berücksichtigung des Freibetrags - mit dem Steuersatz von 6,5 Prozent ab. In Relation zum realisiertem Grunderwerbsteueraufkommen von 2,534 Mrd. Euro in 2015 reduziert sich das Steueraufkommen im Fall beider Reformvorschläge um etwa 41 bis 50 Prozent.

² Von den Oberen Gutachterausschüssen gebildete Regionen, um unter Berücksichtigung der funktionalen Verflechtungen, das regionale Marktgeschehen konsistent abzubilden (Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land NRW 2016, S.14); Bonn, Köln, Düsseldorf, Ruhrgebiet, Bergisch/Märkische Städtereion, Eifel/Rur, Niederrhein, Münsterland, Ostwestfalen/Lippe, Sauer- und Siegerland.

Während ein Freibetrag auf alle Immobilientransaktionen von 100.000 Euro zu einem Steueraufkommen von 1,248 Mrd. Euro führt, resultiert ein Freibetrag von 500.000 Euro für den Ersterwerb von Wohneigentum in einem höheren Aufkommen von 1,486 Mrd. Euro.

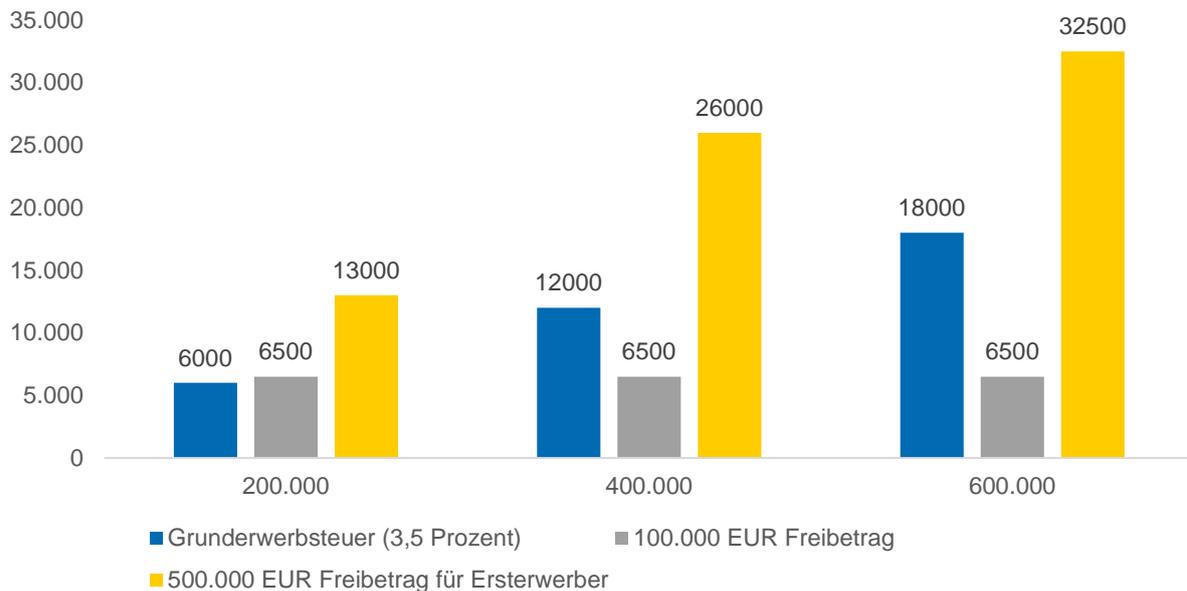
Ein Plausibilitätscheck dieser Ergebnisse anhand der aggregierten Grunderwerbsteuerbescheide (Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016) untermauert die Höhe der Steuermindereinnahmen durch die dargestellten Reformoptionen. Zu dem Zweck werden die von der Landesregierung ausgewiesenen Intervalle der festgesetzten Steuerzahlungen verwendet, um Bandbreiten für die Höhe der Kaufpreise zu erhalten. Mittels dieser Kaufpreisintervalle und der jeweiligen Anzahl der Transaktionen lässt sich ermitteln, wie viele Käufer jeweils die Option für einen Freibetrag nutzen könnten. Dabei werden die gleichen Annahmen zu Ersterwerberquote und Anteil der Privattransaktionen getroffen wie in der obigen Schätzung. Für die Transaktionen unterhalb eines Kaufpreises von 100.000 Euro im Falle des allgemeinen Freibetrages bzw. unterhalb von 500.000 Euro im Falle des Freibetrages für Ersterwerber von Wohneigentum werden Durchschnittswerte berechnet, um die Höhe der durchschnittlichen Steuerentlastung zu ermitteln. Die Transaktionen oberhalb von 6,5 Millionen Euro wurden Gewerbetreibenden und Investoren zugeordnet, die keinen Anspruch auf den Freibetrag für Ersterwerber von Wohneigentum hätten. Unter diesen Prämissen führt ein allgemeiner Freibetrag in Höhe von 100.000 Euro zu Mindereinnahmen von 49 Prozent, während ein Freibetrag für Ersterwerber in Höhe von 500.000 Euro in einem um 43 Prozent geringeren Aufkommen resultiert.

Sowohl ein allgemeiner Freibetrag als auch die allgemeine Senkung der Steuer wirken sich auf alle Steuerpflichtigen aus. Von dem Freibetrag für Ersterwerber würde entsprechend nur ein Teil der Steuerpflichtigen profitieren, allerdings würden diese vielfach überhaupt keine Grunderwerbsteuer zahlen müssen. Betrachtet man einmal 2015, so würden rund 29.200 Käufe von Ein- und Zweifamilienhäusern (von insgesamt 47.330) und 37.800 Käufe von Wohnungen (von 54.380 Käufen) steuerfrei bleiben, sofern man bei beiden Kategorien von einer Ersterwerberquote von 70 Prozent ausgeht.

5.3 Ökonomische Bewertung der Optionen

Es ist aufschlussreich, dass die Kosten der Reform für NRW bei allen drei Optionen ungefähr vergleichbar sind, wobei der Freibetrag von 500.000 Euro für Ersterwerber den geringsten Effekt auf das Aufkommen hat. Je nach Verhältnis von Grundstückskäufen, Käufen von Gewerbeimmobilien, der Verteilung der Transaktionshöhe und der Wohneigentumsbildung kann dies in anderen Bundesländern abweichen, aber aufgrund seiner Größe und seiner Heterogenität der Kreise ist NRW ein guter Benchmark für die anderen Bundesländer. Im Durchschnitt der Bundesländer würde durch jeden der Vorschläge das Grunderwerbsteueraufkommen also etwa um 40 bis 50 Prozent sinken, wobei das Aufkommen durch den Freibetrag für Ersterwerber vermutlich auch in den anderen Bundesländern am geringsten fallen würde. Dabei gilt es aber natürlich zu beachten, dass die Einnahmeausfälle in Bundesländern mit ohnehin geringeren Sätzen auch geringer wären.

Abbildung 5-1: Entlastungswirkung der Reformmodelle für private Käufer (Ersterwerber) für verschiedene Kaufpreise in EUR (Annahme: Grunderwerbsteuer aktuell: 6,5 %)



Quelle: IW Köln

Bezogen auf die Auswirkungen auf Haushalte sind aber deutliche Unterschiede erkennbar. Dies zeigt schon das Beispiel aus Kapitel 3, bei dem eine Immobilie im Wert von 250.000 EUR gekauft wurde. Im Fall einer allgemeinen Senkung des Satzes müsste der Haushalt statt einer Grunderwerbsteuer von 16.500 EUR nur 8.750 EUR zahlen, der Haushalt würde um 7.750 EUR entlastet werden. Im Fall des Freibetrags von 100.000 EUR würden 9.750 EUR Steuerschuld festgesetzt werden, die Entlastung würde also 6.500 Euro betragen, und bei der letzten Option wäre der Kauf für einen Ersterwerber steuerfrei – die Ersparnis beträgt also 16.250 Euro. **Abbildung 5-1: Entlastungswirkung der Reformmodelle für private Käufer (Ersterwerber) für verschiedene Kaufpreise** illustriert die Unterschiede für verschiedene Kaufpreise. Euro gekauft wurde.

Bei dem Freibetrag von 100.000 Euro dürfte die Ersparnis für private Wohnungskäufer einheitlich 6.500 Euro betragen. Bei dem Freibetrag für Ersterwerber von 500.000 EUR beträgt die Entlastung dagegen bis zu 32.500 EUR. Dies dürfte in den allermeisten Fällen die größte Entlastung für Käufer darstellen. Erst ab einem Kaufpreis von über 1.083.500 EUR wird das Modell mit einem geringeren Grunderwerbsteuersatz für private Ersterwerber attraktiver.

Bezogen auf das Ziel, die Wohneigentumsbildung zu unterstützen, ist der einmalige Freibetrag von 500.000 Euro für Ersterwerber damit sicherlich am effektivsten. Die beiden anderen Optionen haben aber den Vorteil, dass damit auch der Neubau steuerlich entlastet wird. Insbesondere der Freibetrag von 100.000 Euro auf alle Transaktionen bewirkt, dass damit vielfach Baugrundstücke steuerfrei veräußert werden können, was kumulative Effekte begrenzt und damit zu Reduktionen der Neubaupreise führen kann. Allerdings könnte es bei dieser Reformoption auch Fehlanreize geben, weil etwa versucht werden könnte, Grundstücke und Immobilienportfolios aufzuteilen.

Zu berücksichtigen sind darüber hinaus auch Zweitrundeneffekte, also Folgewirkungen. Erstens ist es wahrscheinlich, dass die Bundesländer versuchen, die Folgen eines Freibetrags durch höhere Sätze zu kompensieren. Bei einem hohen Freibetrag für Ersterwerber würde dann die Belastung für den Neubau und auch für alle anderen Marktteilnehmer entsprechend noch höher. Bei einem allgemeinen Freibetrag blieben bei höheren Sätzen zumindest teilweise die Entlastung des Grundstücksmarktes sowie die stärkere Entlastung von Haushalten, die eher günstige und kleinere Wohnungen abseits der Höchstpreis-Lagen kaufen.

Bei einem hohen Freibetrag für Ersterwerber wäre zudem zu erwarten, dass vor allem die Preise solcher Immobilien steigen, die typischerweise von Ersterwerbern gekauft werden, also etwa Reihenhäuser und Einfamilienhäuser. Dies gilt zumindest dort, wo der Markt sehr angespannt ist und die Verkäufer daher die Möglichkeit haben, den Steuervorteil einzupreisen. Dennoch ist aber zu erwarten, dass in der Mehrheit der Fälle der finanzielle Vorteil für Ersterwerber überwiegt, zumal vor allem die Innenlagen der Städte angespannt sind, typische Ersterwerber-Objekte mit geringer Konkurrenz von Investoren jedoch eher im Umland zu finden sind.

6 Schlussfolgerungen

Die hohen Erwerbsnebenkosten in Deutschland stellen eine große Belastung für die Wohneigentumsbildung dar. Dies ist problematisch, da angesichts der Probleme der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Niedrigzinsphase die Alterssicherung eine zusätzliche Säule braucht, die das Wohneigentum ausfüllen könnte. Hinzu kommt, dass für viele Haushalte die laufende finanzielle Belastung im Wohneigentum geringer ist als bei Anmietung einer vergleichbaren Wohnung, der enorme Kapitalbedarf den Haushalten den Zugang zum Wohneigentum versperrt. Alle Erwerbsnebenkosten in Deutschland – also die Maklerkosten, die Notarkosten, die Grundbuchkosten und die Grunderwerbsteuer – liegen deutlich über dem Niveau bei unseren niederländischen Nachbarn. Es ist daher allgemein ein Reformbedarf zu konstatieren. Besonders herausstechend ist aber die Grunderwerbsteuer, die nicht nur in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist, sondern über kumulative Effekte (Besteuerung des Grundstückkaufs und Besteuerung der Immobilie) den Neubau belastet.

In dieser Kurzstudie wurden drei Optionen zur Reform der Grunderwerbsteuer skizziert: Eine allgemeine Senkung, ein allgemeiner Freibetrag und ein Freibetrag nur für Ersterwerber. Bezogen auf das Aufkommen ergeben sich nur geringe Unterschiede, die Bundesländer müssten bei den gewählten Optionen etwa mit einem Steuerrückgang um 40-50 Prozent rechnen. Grundsätzlich ist eine allgemeine Senkung der Sätze auf das ursprüngliche Niveau von 3,5 Prozent oder besser noch auf 2 Prozent wie in den Niederlanden wünschenswert. Damit könnten insgesamt die negativen Folgen für den Wohnungsmarkt vermindert werden. Allerdings erscheint dies angesichts der Rahmenbedingungen, also der Anreize im Länderfinanzausgleich und der nahenden Schuldenbremse, unrealistisch. Ein Freibetrag könnte dagegen auf Bundesebene eingeführt werden, wobei dies die Steuerautonomie der Bundesländer einschränken würde. Für den niedrigeren allgemeinen Freibetrag spricht, dass damit der Neubau entlastet werden würde und allgemein vor allem der Kauf von kleinen Wohnungen begünstigt werden würde, wovon vor allem Haushalte mit kleinen Einkommen profitieren. Den stärksten Effekt auf die Wohneigentumsbildung hätte jedoch zweifelsohne ein höherer Freibetrag für Ersterwerber, da damit die Entlastung am größten wäre. Bei einer solchen Reform sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Bundesländer den jeweiligen Steuersatz zur Kompensation des Aufkommens nicht erhöhen, da dies erhebliche negative

Folgen für den Neubau und Investoren hätte. Eine Kompensation des Bundes wäre daher notwendig.

Eine Idee könnte daher darin bestehen, die Einführung des Freibetrags den Ländern optional zu ermöglichen. Länder, die sich für die Einführung des Freibetrags entscheiden, würden dann durch den Bund entschädigt. Die Kompensation sollte dann aber so erfolgen, als würde der Grunderwerbsteuersatz allgemein noch bei 3,5 Prozent liegen – ansonsten würde der Bund gerade die Bundesländer besonders unterstützen, die den Steuersatz in den letzten Jahren kräftig erhöht haben.

Literatur

Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung & Steuereinnahmen. Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten 1950 bis 2015, 2016, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2-kassenmaessige-steuereinnahmen-nach-steuerarten-1950-bis-2015.html

Bechtoldt, Sergej / **Freier**, Ronny / **Geyer**, Johannes / **Kühn** Frank, 2014, Grunderwerbsteuer, DIW Wochenbericht Nr. 50.2014, S. 1283–1290

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

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

Gutachterausschuss für Grundstückswerte im Land NRW, 2016, Grundstücksmarktbericht 2016. Übersicht über den Grundstücksmarkt in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Hentze, Tobias, 2017, Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, IW Kurzbericht, Nr. 11, Köln

Landtag Nordrhein-Westfalen, 2016, Strukturelle Erkenntnisse zum Aufkommen der Grunderwerbsteuer – Wie verteilt sich die Grunderwerbsteuer in Nordrhein-Westfalen auf Wertintervalle? Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 5333 vom 10. November 2016 der Abgeordneten Holger Ellerbrock und Ralf Witzel, Drucksache 16/13798, Düsseldorf

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), 2012, Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin, Essen

Scherf, Wolfgang / **Dresselhaus**, Carolin, 2016, Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. 10, S. 740–747

Seipelt, Björn / **Voigtländer**, Michael, 2016, Droht eine Überhitzung des deutschen Wohnungsmarktes? Eine Analyse von Mieten und Wohnnutzerkosten für 402 Kreise, ACCENTRO-IW Wohnkostenreport, Köln

Toschka, Alexandra / **Voigtländer**, Michael, 2017, Das Bestellerprinzip für Immobilienkäufe, IW Kurzbericht, Nr. 6, Köln

van den Noord, Paul, 2005, Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence, in: *Economie Internationale*, CEPII research center, 101. Jg., S. 29–45

Voigtländer, Michael, 2009, Why is the German Homeownership Rate so low?, in: *Housing Studies*, 24. Jg., Nr. 3, S. 357–374

Voigtländer, Michael, 2015, Optionen für bezahlbaren Wohnraum - Ein policy paper in Kooperation mit dem ZIA Deutschland (Zentraler Immobilien Ausschuss), in: IW policy paper, Nr. 14

Voigtländer, Michael / **Hentze**, Tobias, 2015, Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot, im Auftrag des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Köln

Voigtländer, Michael, 2016, Transaction costs for housing purchases. A high financial burden for German home buyers, IW-Kurzbericht, Nr. 72, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln

Wagner, Gert / **Frick**, Joachim / **Schupp**, Jürgen, 2007, The German Socio-Economic Panel Study (SOEP): Scope, Evolution and Enhancements, SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research, Nr. 1, Berlin