

# Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot

## Kurzexpertise

### **Auftraggeber:**

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V.  
Christian Huttenloher  
Littenstraße 10  
10179 Berlin

### **Ansprechpartner:**

Prof. Dr. Michael Voigtländer  
Dr. Tobias Hentze

**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

Institut der deutschen Wirtschaft Köln  
Postfach 10 19 42  
50459 Köln

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>2 Bedeutung der Grunderwerbsteuer im deutschen Steuersystem ..</b>	<b>5</b>
<b>3 Ökonomische Einordnung der Grunderwerbsteuer</b> .....	<b>9</b>
<b>4 Bedeutung der Grunderwerbsteuer für den Wohnungsbau</b> .....	<b>14</b>
<b>5 Optionen für eine Reform der Grunderwerbsteuer</b> .....	<b>21</b>
<b>6 Schlussfolgerungen</b> .....	<b>24</b>
<b>Literatur</b> .....	<b>26</b>

## Zusammenfassung

In den letzten Jahren sind die Grunderwerbsteuersätze von vielen Bundesländern kontinuierlich erhöht worden. Aufgrund gleichzeitig zunehmender Transaktionszahlen hat sich die Grunderwerbsteuer zu einer sehr wichtigen Einnahmequelle der Bundesländer entwickelt. Teilweise liegt der Anteil der Grunderwerbsteuer an allen Einnahmen bei den Ländern bereits bei 6 Prozent.

Die Grunderwerbsteuer dient als Verkehrssteuer dem steuerlichen Zweck der Einnahmeerzielung (vgl. § 3 Abgabenordnung). Aus volkswirtschaftlicher Perspektive ist sie allerdings eine nur schwer zu begründende Steuerart. Schließlich richtet sie sich weder nach der Leistungsfähigkeit der Steuerzahler noch entspricht sie dem Äquivalenzgedanken, nach dem eine Steuer eine Gegenleistung für eine Leistung des Staates darstellt. Als Transaktionssteuer induziert sie darüber hinaus Lock-in Effekte und verhindert damit, dass Immobilien ihrer wirtschaftlichsten Verwendung zugeführt werden.

Vor allem aber, und dies steht im Mittelpunkt dieser Kurzexpertise, belastet die Grunderwerbsteuer angesichts der in vielen Ländern stark gestiegenen Steuersätze den Neubau, insbesondere auch in den Großstädten. Zum einen, weil in der Kombination aus Grunderwerbsteuer aus dem Baulandkauf, Mehrwertsteuer auf die Bauleistung und Grunderwerbsteuer auf den Immobilienpreis hohe steuerliche Lasten entstehen. Beispielrechnungen zeigen, dass der Neubau allein aufgrund der Grunderwerbsteuer mitunter mit Steuerzahlungen in Höhe von mehr als 10 Prozent des Immobilienpreises belastet wird. Unter Berücksichtigung der Mehrwertsteuer kann sich die Belastung sogar auf mehr als 20 Prozent summieren. Zum anderen, weil die Steuerbelastung für Selbstnutzer, die in Eigenregie bauen lassen, deutlich geringer ist. Damit werden Anreize gesetzt, eher in ländlichen Räumen zu bauen, wo tendenziell ohnehin die Bautätigkeit über dem Bedarf liegt.

Vorgeschlagen wird daher eine zweistufige Strategie. Zunächst sollten die Grunderwerbsteuersätze allgemein gesenkt werden. Hierzu müssen insbesondere auch beim Länderfinanzausgleich die Regeln zur Einbeziehung der Grunderwerbsteuer reformiert werden, da unter den jetzigen Regeln Anreize bestehen, die Sätze zu erhöhen, weil die Zusatzeinnahmen fast vollständig bei den Ländern verbleiben. Zweitens sollte analog zur Mehrwertsteuer ein Vorsteuerabzug bei Neubauten eingeführt werden, d. h. die beim Baulandkauf gezahlte Steuer sollte beim Immobilienkauf (Grundstück und Gebäude) verrechnet werden. Dies würde die Steuerlast senken und die Verzerrungen zwischen Neubauten in Eigenregie und Bauträgermodellen verringern.

## 1 Einleitung

Die Bautätigkeit in Deutschland kann aktuell mit der Nachfrage, insbesondere in den Großstädten und gefragten Universitätsstädten, nicht mithalten. Als ein wesentliches Problem werden dabei die gestiegenen Kosten des Neubaus erachtet, die neben den reinen Material- und Arbeitskosten auch die Baulandkosten sowie die durch Anforderungen und Standards ausgelösten Kosten umfassen. Wesentliche Treiber werden zum Beispiel in den gestiegenen energetischen Standards und den gestiegenen Baulandpreisen gesehen, doch auch die Besteuerung rückt zunehmend in den Fokus (vgl. Voigtländer, 2015).

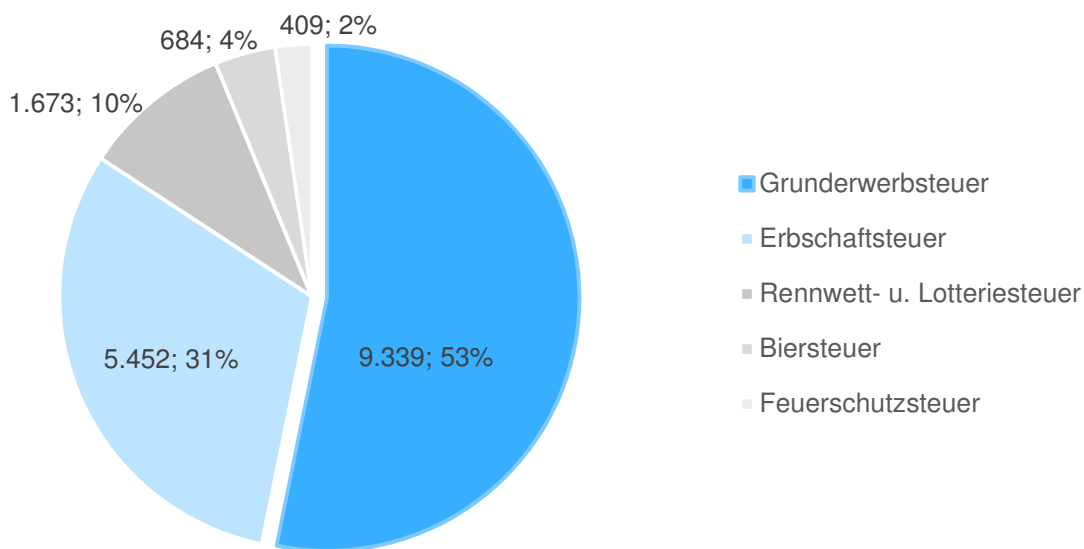
Gerade die Grunderwerbsteuer ist in den letzten Jahren immer wieder in vielen Bundesländern angehoben worden. Während bis Ende 2006 noch ein bundeseinheitlicher Satz von 3,5 Prozent galt, ist der Grunderwerbsteuersatz mittlerweile in einigen Bundesländern mit 6,5 Prozent beinahe doppelt so hoch.

Da die Grunderwerbsteuer sowohl bei Baulandkäufen als auch beim Kauf von schlüsselfertigen Neubauten anfällt, wird im Rahmen dieser Kurzexpertise geprüft, inwieweit die Grunderwerbsteuer den Neubau belastet. Nach einer Auswertung von Kennzahlen zu Aufkommen und Verteilung (Kapitel 2) folgt eine ökonomische Einordnung der Grunderwerbsteuer (Kapitel 3). Anschließend wird die steuerliche Belastung für den Neubau an verschiedenen Beispielen illustriert (Kapitel 4), bevor einzelne Reformoptionen wie Anreizsetzung durch Steuerbefreiungen oder die Einführung eines Vorsteuerabzugs diskutiert (Kapitel 5) und Schlussfolgerungen gezogen werden (Kapitel 6).

## 2 Bedeutung der Grunderwerbsteuer im deutschen Steuersystem

Die Grunderwerbsteuer als eine Form der Verkehrssteuer ist eine reine Ländersteuer. Damit ist die Grunderwerbsteuer neben der Erbschaft- und Schenkungssteuer, der Rennwett- und Lotteriesteuer, der Biersteuer und der Feuerschutzsteuer eine der wenigen Steuern, deren Aufkommen vollständig den Bundesländern zusteht. Ihre Bedeutung für die Landespolitik zeigt sich bei einem Vergleich des Aufkommens dieser reinen Landessteuern (Abbildung 1). Der Anteil der Grunderwerbsteuer an den reinen Landessteuern in Höhe von gut 17,5 Milliarden Euro beläuft sich für 2014 auf mehr als die Hälfte.

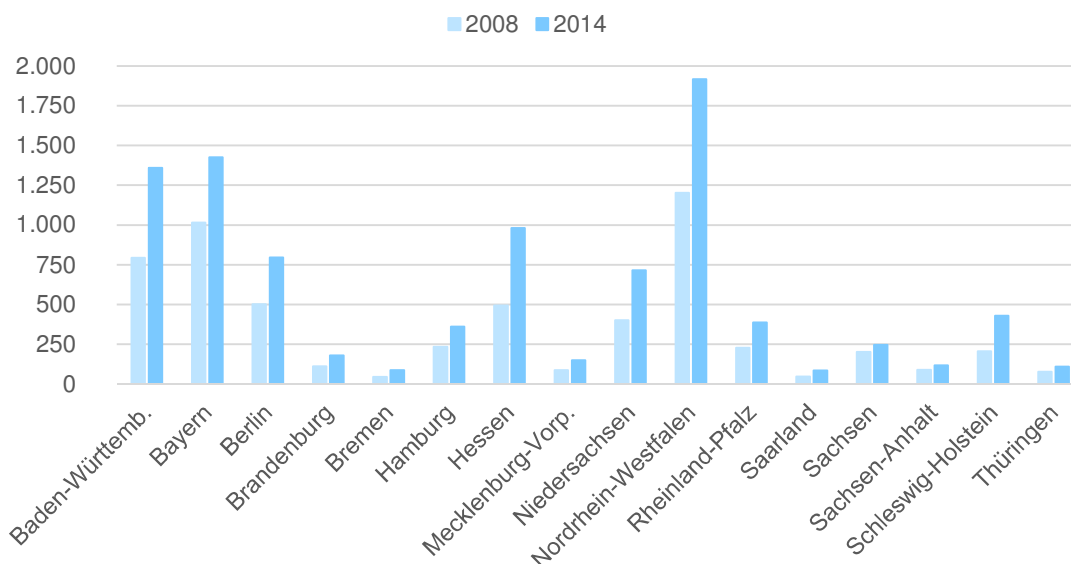
**Abbildung 1: Landessteuern für 2014 in Millionen Euro; Prozent**



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung Mai 2015; IW Köln

Dabei verteilen sich die gut 9 Milliarden Euro Steuereinnahmen in etwa gemäß der Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer. Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bayern und Hessen liegen an der Spitze. Die Einnahmen aus der Gründerwerbsteuer legten in allen Bundesländern zwischen 2008 und 2014 zu (Abbildung 2).

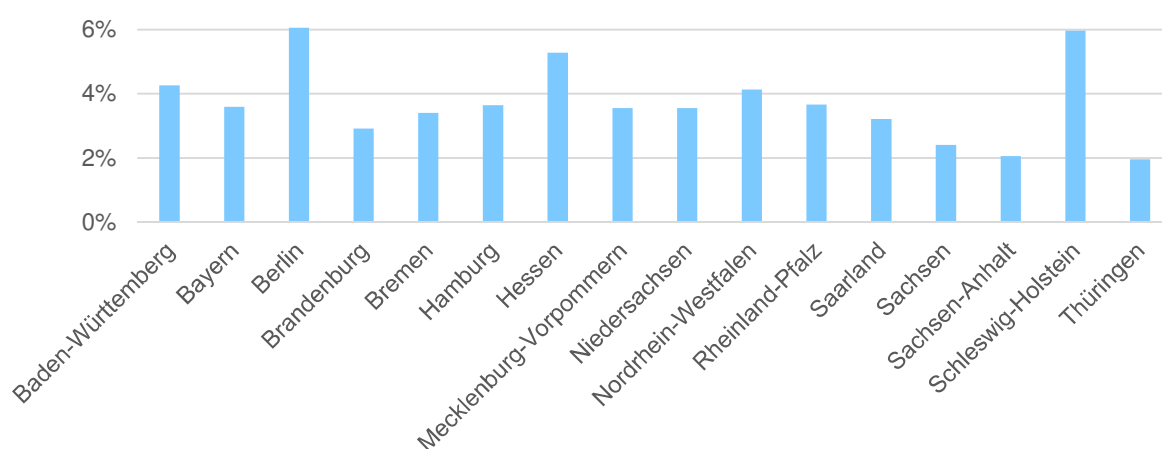
**Abbildung 2: Verteilung nach Bundesländern in Millionen Euro**



Quelle: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Gemessen an den gesamten Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen machte das Aufkommen von gut 9 Milliarden Euro im Jahr 2014 etwa 1,5 Prozent aus. Der eher geringe Anteil unterschätzt die tatsächliche Bedeutung der Grunderwerbsteuer. Diese wird erst bei einem Blick auf die Landesebene deutlich. Die einzelnen Bundesländer verbuchen im Durchschnitt aus der Grunderwerbsteuer knapp 4 Prozent ihrer gesamten Steuereinnahmen, das heißt einschließlich der Länderanteile an den Gemeinschaftssteuern. Die Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Landeshaushalte darf insbesondere bei einer Diskussion über eine Reform der Grunderwerbsteuer nicht außer Acht gelassen werden, zumal der Anteil für Länder wie Berlin, Hessen und Schleswig-Holstein noch deutlich darüber liegt (Abbildung 3).

**Abbildung 3: Anteil der Grunderwerbsteuer am Gesamtsteueraufkommen des jeweiligen Bundeslandes 2014**

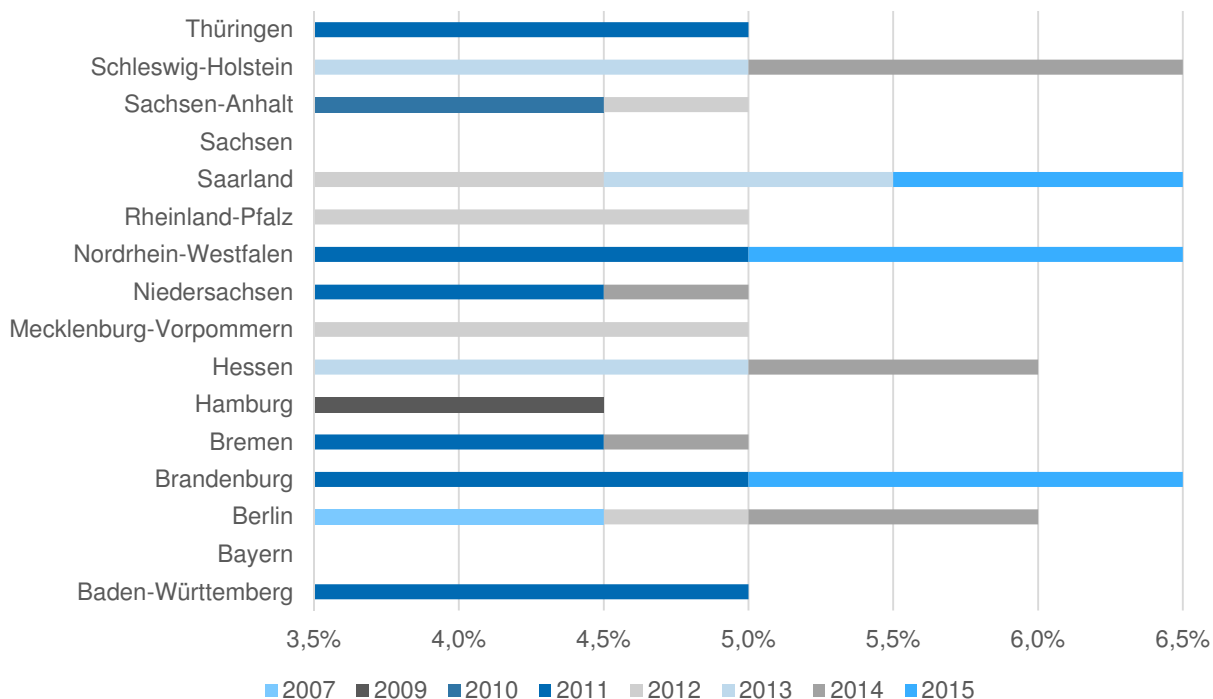


Quellen: Statistisches Bundesamt; IW Köln

Das Aufkommen ist von der Anzahl der Transaktionen, vom Niveau der Immobilienpreise und vom Steuersatz abhängig. Unter den reinen Landessteuern ist die Grunderwerbsteuer die einzige, über deren Steuersatz die Länder seit der Föderalismusreform 2006 autonom entscheiden dürfen. Die Gesetzgebungskompetenz liegt allerdings beim Bund. Die Landesregierungen haben von der Steuerautonomie in den vergangenen Jahren reichlich Gebrauch gemacht, wobei der Steuersatz ausschließlich erhöht und nie gesenkt wurde. Der Einstieg in einen Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern führte damit aufgrund von Fehlanreizen im Länderfinanzausgleich statt den erwarteten Steuersenkungen zu Mehrbelastungen auf breiter Front. Landespolitiker sehen in der Grunderwerbsteuer offenbar eine Möglichkeit, die Landeshaushalte auszugleichen und so die ab 2020 für die Länder geltende Schuldenbremse einzuhalten (Gnewuch, 2012).

In Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Brandenburg und Berlin hat sich der Steuersatz ausgehend von 3,5 Prozent in den vergangenen acht Jahren fast verdoppelt, während in Bayern und Sachsen nach wie vor das Niveau von 2006 Bestand hat (Abbildung 4). Das Land Bremen prüft derzeit eine zusätzliche Sondersteuer für Investoren, die große Wohnungsbestände kaufen wollen.

**Abbildung 4: Erhöhung der Grunderwerbsteuer 2007–2015 ausgehend von 3,5 Prozent**



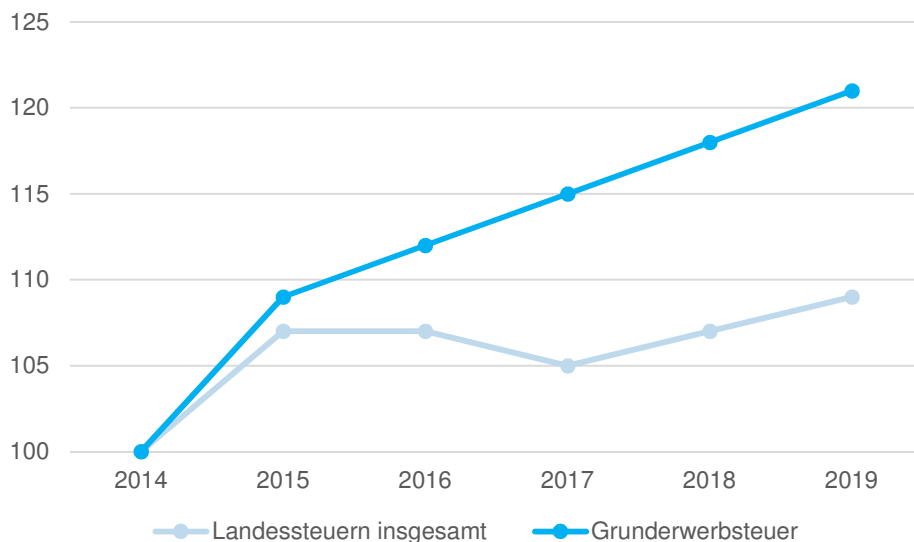
Anmerkung: keine Erhöhungen im Jahr 2008; keine Erhöhungen in Bayern und Sachsen

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 in den kommenden Jahren im Vergleich zu den gesamten reinen Ländersteuern bei gleichbleibenden Steuersätzen überproportional zunehmen wird (Abbildung 5). Im Jahr 2019 soll das Aufkommen mit gut 11 Milliarden Euro um mehr als 20 Prozent höher sein als 2014. Die Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Bundesländer wächst demnach in den kommenden Jahren.



**Abbildung 5: Wachstum der Steuereinnahmen; 2014 = 100**



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung Mai 2015; IW Köln

### 3 Ökonomische Einordnung der Grunderwerbsteuer

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.

Sofern kein Kaufpreis vorliegt, können Bedarfswerte anstelle eines Kaufpreises angewandt werden, die nach dem Bewertungsgesetz zu ermitteln sind, wobei die Wertermittlung in vielen Fällen zu Konflikten führt. Die Vorgaben zur Ermittlung der Ersatzbemessungsgrundlage wurden erst kürzlich vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft, so dass der Gesetzgeber eine Gesetzesänderung herbeiführen muss (BVerfG, 2015). Gleichzeitig bestehen einige Befreiungen von der Grunderwerbsteuer, zum Beispiel bei Erb- und Schenkungsfällen (für einen Überblick siehe Niespor, 2015).

Aus rechtlicher Perspektive entspricht laut Abgabenordnung (AO) die Einnahmeerzielung als Hauptzweck dem Wesen der Steuer (§ 3 AO). In der folgenden Darstellung wird dagegen eine Bewertung der Steuer unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten unternommen. Im Zentrum stehen dabei das Prinzip der Leistungsfähigkeit und das Äquivalenzprinzip, anhand derer die

Frage beantwortet werden kann, ob sich eine Steuer aus ökonomischer Sicht rechtfertigen lässt. Dadurch lässt sich eine ökonomische Aussage zur Wirkung der Steuer treffen.

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.

### **Leistungsfähigkeits- und Äquivalenzprinzip**

Bei der Grunderwerbsteuer erfolgt keine Besteuerung nach Leistungsfähigkeit, da sie am Objekt und nicht an der Finanzkraft des Käufers anknüpft. Ob eine fiskalische Äquivalenz – das heißt Leistungen und Gegenleistungen entsprechen sich – gegeben ist, darf zudem bezweifelt werden.

Die Höhe der Steuer richtet sich nach dem Kaufpreis, der wiederum kaum mit der Höhe der Ausgaben der öffentlichen Hand für die Rahmenbedingungen der Immobilie zusammenhängt. Vielmehr spiegeln hohe Steuereinnahmen die Dynamik des Immobilienmarktes 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). Während sich die Grundsteuer also zumindest im Ansatz an dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung ausrichtet, ist dies bei der Grunderwerbsteuer nicht der Fall.

Auch einem weiteren wesentlichen ökonomischen Prinzip wird die Grunderwerbsteuer nicht gerecht: dem Leistungsfähigkeitsprinzip. Demnach 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.).

## **Transaktions- und Investitionshemmnis**

Zudem ist die Grunderwerbsteuer als Transaktionssteuer problematisch, da sie ein Transaktionshemmnis darstellt (Gnewuch, 2012). Die Grunderwerbsteuer macht einen wesentlichen Anteil der Nebenkosten bei Immobilientransaktionen aus. Investitionsentscheidungen werden dadurch 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.

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). Auch hierdurch zeigt sich der Charakter der Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis. Zudem wird die Mobilität von Arbeitnehmern eingeschränkt.

Auch bei Unternehmen wirkt die Grunderwerbsteuer investitionshemmend und verzerrt strategische Entscheidungen, da beispielsweise Investitionen in Maschinen und Anlagen zwar umsatzsteuerpflichtig sind, aber auch zum Vorsteuerabzug berechtigen. Investitionen in Grundstücke sind dagegen zwar von der Umsatzsteuer befreit, dafür wird die Grunderwerbsteuer fällig, die eine Definitivbesteuerung darstellt.

Befreiungen von der Grunderwerbsteuer fördern grundsätzlich die Anzahl der getätigten Transaktionen. Vor diesem Hintergrund hätte eine Erweiterung der Liste der Steuerbefreiungen Vorteile und könnte sinnvolle Investitionen unterstützen, zum Beispiel bei kommunalen Zusammenschlüssen (Gnewuch, 2012). Auch bei selbst genutztem Wohnraum ist eine Befreiung denkbar, da vor allem Familien mit Kindern selbst genutzten Wohnraum erwerben (RWI, 2012, 37). Allerdings führen Steuerbefreiungen wiederum zu Verzerrungen und zur Überwälzung der Steuerlast auf die übrigen Steuerzahler zum Beispiel in Form von höheren Steuersätzen, weshalb überwiegend ein System mit geringen Steuersätzen ohne Befreiungen befürwortet wird (RWI, 2012, 46).

## **Kumulative Effekte**

Sofern die Voraussetzungen einer Steuerbefreiung nicht erfüllt sind, führt die steuertechnische Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer 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 (Kapitel 4).

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. Die Steuerinzidenz hängt grundsätzlich von Angebot und Nachfrage auf dem jeweiligen Markt ab.

Empirische Studien zeigen, dass eine Aufteilung der Steuerbelastung zwischen Verkäufer und Käufer der Normalfall ist (Besley et al., 2014). Gleichwohl hängt das Ausmaß letztlich von den Marktbedingungen ab.

Sofern der Käufer jenseits der Frage der theoretischen Zahlungspflicht die Steuer zunächst entrichtet, hat er eine bzw. zwei Möglichkeiten der Überwälzung: Entweder gelingt es ihm mit Verweis auf die Steuerbelastung einen geringeren Nettokaufpreis auszuhandeln, das heißt er kapitalisiert die Steuerbelastung, oder – sofern die Wohnung vermietet wird – er verlangt eine höhere Miete, durch die der Steuerbetrag auf Sicht ausgeglichen wird.

Die Frage der Steuerinzidenz hat auch Rückwirkungen auf die Steuereinnahmen. Eine Kapitalisierung der höheren Steuerbelastung, das heißt eine (teilweise) Überwälzung auf den Verkäufer, führt zu geringeren Steuereinnahmen, da sich die Bemessungsgrundlage in Form des Kaufpreises reduziert. Insbesondere wenn die derzeit äußerst geringen Zinsen wieder steigen sollten, wird eine Überwälzung auf den Käufer tendenziell schwieriger, so dass der Effekt einer geringeren Bemessungsgrundlage vermutlich stärker zum Tragen kommt.

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).

Ferner sind Preiseffekte einer hohen Grunderwerbsteuer kaum vermeidbar, da Unternehmen in der Folge geringere Ertragsteuern zahlen, eine Kapitalisierung in Form von geringeren Kauf-

preisen möglich ist und Immobilien indirekt via eines Verkaufs von Unternehmensanteilen den Eigentümer wechseln, wodurch Grunderwerbsteuer vermieden werden kann (RWI, 2012, 25 f.).

Vor dem Hintergrund des Ziels einer zukunftsfähigen baulichen Entwicklung und der Förderung von Wohneigentum ist eine hohe Grunderwerbsteuer volkswirtschaftlich nicht zufriedenstellend. Fördermittel zur Erlangung selbst genutzten Wohnraums zum Zwecke der Altersvorsorge, beispielsweise im Rahmen des Wohn-Riesters, werden mittels der Grunderwerbsteuer indirekt wieder vom Fiskus belastet.

### **Steuerwettbewerb und Länderfinanzausgleich**

Die Autonomie der Bundesländer bei der Festlegung des Grunderwerbsteuersatzes stellt grundsätzlich einen Einstieg in einen Steuerwettbewerb dar, der allerdings – wie in Abbildung 4 dargestellt – in den vergangenen Jahren zu weitreichenden Steuersatzerhöhungen geführt hat. Dabei ist unter den aktuellen Gegebenheiten zu berücksichtigen, dass es für die Bundesländer wenig Anreize zur Senkung der Grunderwerbsteuersätze gibt. Ein Grund dafür sind ökonomische Fehlanreize, die der Länderfinanzausgleich setzt. Derzeit ist der Länderfinanzausgleich sogar so ausgestaltet, dass für die einzelnen Bundesländer Anreizmechanismen für eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer bestehen. Der Grund hierfür liegt im sogenannten Normierungsverfahren (Fichte, 2013). Denn Einnahmen aus einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer verbleiben im Gegensatz zu Zusatzeinnahmen aus anderen Steuern weitgehend in dem jeweiligen Bundesland (RWI, 2012, 20 f.).

Das Normierungsverfahren sieht eine Aufteilung der gesamten Grunderwerbsteuereinnahmen auf die einzelnen Bundesländer nach einem Allokationsschlüssel vor. Basis für den Allokationsschlüssel ist der Anteil eines Landes am bundesweiten Transaktionsvolumen in Euro, also an der Bemessungsgrundlage (für ein illustratives Beispiel siehe Broer, 2014, 264 f.). Hintergrund ist, dass für den Länderfinanzausgleich bei der Grunderwerbsteuer nicht die tatsächlichen Steuereinnahmen eines Landes, sondern die sogenannte Steuerkraft anzusetzen ist (§ 5 Abs. 1 S. 2 MaßstG). Die Steuerkraft ergibt sich, indem der Anteil eines Bundesland am bundesweiten Transaktionsvolumen als Bemessungsgrundlage mit dem bundesweiten durchschnittlichen Steuersatz multipliziert wird (§ 7 Abs. 1 S. 3 FAG). Sofern der Steuersatz eines Bundeslands folglich oberhalb des Durchschnittssatzes liegt, werden nicht die tatsächlichen, höheren Grunderwerbsteuereinnahmen in den Länderfinanzausgleich eingerechnet, sondern fiktive Steuereinnahmen auf Basis des geringeren Durchschnittssteuersatzes. Mehreinnahmen aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Steuersatzes verbleiben somit im jeweiligen Bundesland.

Die Regelung sollte ursprünglich einen Wettlauf um die geringsten Steuersätze vermeiden, tatsächlich führt sie jedoch vor dem Hintergrund des bestehenden Steuersystems zu einem Wettlauf um Steuersatzerhöhungen. Denn der Grunderwerbsteuersatz ist der einzige Steuersatz, über den die Länder autonom befinden können. Diese fehlgesteuerten Anreizmechanismen zeigen die Notwendigkeit einer Einbeziehung der Grunderwerbsteuer in die anstehende Neuordnung des Länderfinanzausgleichs. Mit anderen Worten: Ohne eine derartige Reform ist es unwahrscheinlich, dass die Bundesländer niedrigere Sätze einführen.

## Zwischenergebnis

Zwar entspricht die Einnahmeerzielungsabsicht dem Wesen der Steuer (§ 3 AO), allerdings lassen sich aus ökonomischer Sicht einige Kritikpunkte an der Grunderwerbsteuer anbringen: Gemessen an dem Prinzip der Leistungsfähigkeit sowie dem Äquivalenzprinzip ist die Grunderwerbsteuer kein zu präferierendes Instrument. Zudem treten anders als bei der bestehenden Mehrwertsteuer kumulative Effekte auf, die insbesondere bei hohen Steuersätzen zu Verzerrungen führen. Davon ausgehend ist ein System mit einer breiten Bemessungsgrundlage und niedrigen Steuersätzen zu bevorzugen. Die derzeitige Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs steht allerdings einem solchen System entgegen.

## 4 Bedeutung der Grunderwerbsteuer für den Wohnungsbau

In diesem Kapitel wird die ökonomische Wirkung der Grunderwerbsteuer auf den Neubau und auf die Mobilisierung von Bauland analysiert. Berücksichtigt werden dabei Investitionen von Projektentwicklern, von privaten Bauherren sowie auch Sonderfälle, zum Beispiel die Nutzung von Treuhandmodellen oder ein kommunaler Zwischenerwerb. Drei verschiedene Fälle werden sowohl theoretisch diskutiert als auch anhand von Beispielen illustriert.

Den Beispielrechnungen liegen aus Vereinfachungsgründen verschiedene Annahmen zugrunde. Von einer Gewinnmarge aus dem Weiterverkauf eines Grundstücks wird aus Vereinfachungsgründen abstrahiert (Fall 1 und Fall 3). Grundsätzlich würde die Steuerlast mit der Höhe der Gewinnmarge steigen, wobei die Marge zur Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer hinzuzurechnen wäre. Bei den Baukosten eines Gebäudes wird angenommen, dass 10 Prozent der Bruttokosten durch Eigenleistung seitens des Bauherrn oder Bauträgers erbracht werden, für die keine Mehrwertsteuer anfällt. Die restlichen 90 Prozent werden dagegen annahmegermäÙ von Fremdfirmen ausgeführt, die entsprechend Mehrwertsteuer in Höhe von 19 Prozent der Nettokosten in Rechnung stellen. Im Fall 1 und 3 erbringt der Bauträger die Eigenleistungen, im Fall 2 der private Bauherr.

Für die Nettogrundstückskosten wird aus Vereinfachungsgründen ein Wert von pauschal 100.000 Euro in allen drei Fällen unterstellt. Häufig liegen die Grundstückskosten in der Praxis allerdings niedriger, da insbesondere beim Zwischenerwerb unbebaute, noch nicht baulich erschlossene Grundstücke gekauft werden, die dann – mit einem entsprechenden Planungsrecht versehen – zu einem höheren Preis verkauft werden.

Die steuerliche Belastung wird auf Basis von zwei verschiedenen Grunderwerbsteuersätzen berechnet. Es werden der derzeitige Maximalsatz in einem Bundesland von 6,5 Prozent und der aktuelle Minimalsatz von 3,5 Prozent zugrunde gelegt.

### 1. Projektentwicklungen/Bauträger

Wenn Bauträger oder Projektentwickler für den Neubau eines Wohnhauses verantwortlich sind, ist das Ausmaß der kumulativen Belastungseffekte enorm. Auf Ebene der Grunderwerbsteuer ist ein kumulativer Effekt in der Regel nicht vermeidbar, da der Bauträger das Grundstück zunächst erwirbt, beispielsweise von der Kommune, um es im Anschluss zu bebauen. Nach Fertigstellung des Wohnhauses fällt beim Verkauf an den Käufer erneut Grunderwerbsteuer an –

wobei im Kaufpreis dann sowohl der Wert von Grund und Boden als auch des aufstehenden Gebäudes enthalten ist.

Zusätzlich beinhaltet der Kaufpreis einen Anteil der Mehrwertsteuer, den der Bauträger an Handwerker und andere Dienstleister entrichten musste und der im Kaufpreis implizit berücksichtigt wird, da die Kosten auf Seiten des Bauträgers tatsächlich anfallen. Eine Verrechnung oder ein Vorsteuerabzug ist nicht möglich. Ausschließlich die eigenen Leistungen des Bauträgers – zum Beispiel Konzeption und Management – sind tatsächlich umsatzsteuerbefreit. Grundsätzlich gilt nämlich, dass Unternehmen, die wie zum Beispiel ein Bauträger mehrwertsteuerbefreite Leistungen erbringen, keinen Vorsteuerabzug vornehmen dürfen. Folglich sind alle erbrachten Vorleistungen von Dritten mit Mehrwertsteuer versehen. Je mehr Vorleistungen also im Rahmen eines Bauprojektes von Dritten ausgeführt werden, desto höher ist die umsatzsteuerliche Belastung. Besonders stark fallen diese kumulativen Effekte bei Eigentumswohnungen aus, bei denen der Grundstücksanteil relativ klein ist und der überwiegende Anteil der Kosten auf die Bauleistungen entfällt.

Im folgenden Beispiel ist der Fall eines Bauträgers dargestellt, der das Grundstück von der Kommune erwirbt und nach der Bauphase an einen privaten Käufer veräußert (Tabelle 1).

**Tabelle 1: Steuerbelastung: Fall 1**

<b>Beispiel: kleines EFH oder ETW im urbanen Zentrum<sup>1</sup></b>		
<b>Grunderwerbsteuersatz</b>	<b>6,5%</b>	<b>3,5%</b>
1. Verkauf (nur unbebautes Grundstück)		
<b>Grundstückskosten netto (pauschal)</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>
Grunderwerbsteuer	6.500	3.500
<b>Grundstückskosten brutto</b>	<b>106.500</b>	<b>103.500</b>
2. Bauphase Gebäude		
<b>Baukosten brutto</b>	<b>250.000</b>	<b>250.000</b>
davon Eigenanteil (Annahme 10 Prozent)	25.000	25.000
davon Weitergabe an Dritte (brutto)	225.000	225.000
Drittleistungen netto	189.076	189.076
Umsatzsteuer auf Drittleistungen	35.924	35.924
<b>Kaufpreis Immobilie</b>	<b>356.500</b>	<b>353.500</b>
3. Verkauf Grundstück + Gebäude		
Grunderwerbsteuer	23.173	12.373
<b>Steuerlast Gesamt</b>	<b>65.597</b>	<b>51.797</b>
<b>in Prozent des Kaufpreises</b>	<b>18,4%</b>	<b>14,7%</b>
in Prozent der Erwerbskosten (inkl. aller Steuern)	17,3%	14,2%
<b>Steuerlast der Grunderwerbsteuer (kumuliert)</b>	<b>29.673</b>	<b>15.873</b>
<b>in Prozent des Kaufpreises</b>	<b>8,3%</b>	<b>4,5%</b>
in Prozent der Erwerbskosten (inkl. aller Steuern)	7,8%	4,3%

Quelle: IW Köln

<sup>1</sup> EFH: Einfamilienhaus; ETW: Etagenwohnung



## 2. Private Bauherren

Ein privater Bauherr erwirbt im besten Fall ein unbebautes Grundstück direkt vom Eigentümer und bebaut es dann zur Selbstnutzung oder zur Vermietung in Eigenregie. In dem Fall fällt die Grunderwerbsteuer nur einmal – nämlich beim Kauf des Grundstücks – an. Auf die von Fachfirmen ausgeführten Bauleistungen muss der private Bauherr dann ausschließlich die Mehrwertsteuer zahlen – Grunderwerbsteuer fällt nicht erneut an, da das Grundstück bereits Eigentum des privaten Bauherrn ist. Im folgenden Beispiel ist der Fall dargestellt, dass ein privater Bauherr das Grundstück direkt von der Kommune erwirbt und nach der Bauphase selber nutzt (Tabelle 2).

**Tabelle 2: Steuerbelastung: Fall 2**

<b>Beispiel: kleines EFH oder ETW im urbanen Zentrum</b>		
<b>Grunderwerbsteuersatz</b>	<b>6,5%</b>	<b>3,5%</b>
1. Verkauf (nur unbebautes Grundstück)		
<b>Grundstückskosten netto (pauschal)</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>
Grunderwerbsteuer	6.500	3.500
<b>Grundstückskosten brutto</b>	<b>106.500</b>	<b>103.500</b>
2. Bauphase Gebäude		
<b>Baukosten brutto</b>	<b>250.000</b>	<b>250.000</b>
davon Eigenanteil (Annahme 10 Prozent)	25.000	25.000
davon Weitergabe an Dritte (brutto)	225.000	225.000
Drittleistungen netto	189.076	189.076
Umsatzsteuer auf Drittleistungen	35.924	35.924
<b>Kaufpreis Immobilie</b>	<b>356.500</b>	<b>353.500</b>
<b>Steuerlast Gesamt</b>	<b>42.424</b>	<b>39.424</b>
<b>in Prozent des Kaufpreises</b>	<b>11,9%</b>	<b>11,2%</b>
in Prozent der Erwerbskosten (inkl. aller Steuern)	11,9%	11,2%
<b>Steuerlast der Grunderwerbsteuer (kumuliert)</b>	<b>6.500</b>	<b>3.500</b>
in Prozent des Kaufpreises	1,8%	1,0%
in Prozent der Erwerbskosten (inkl. aller Steuern)	1,8%	1,0%

Quelle: IW Köln

### 3. Sonderfälle (Treuhand, kommunaler Zwischenerwerb)

Kumulative Effekte treten auch dann auf, wenn zum Beispiel die Kommune Grundstücke von Privatleuten aufkauft, diese als Bauland erschließt und dann die Grundstücke an Bauherren weiterverkauft. Obwohl die Kommune in dem Beispiel das Grundstück ausschließlich zum Zwecke der Baulandentwicklung gekauft hat und nach Ausweisung als solches sofort wieder abgibt, fällt zweimal Grunderwerbsteuer auf ein und dasselbe Grundstück an. Diese Form des kommunalen Zwischenerwerbs wird folglich doppelt besteuert.

Ähnlich verhält es sich, wenn ein Treuhänder für einen Dritten ein Grundstück zunächst erwirbt und dieses zeitlich verzögert an den Dritten übertragen will. Auch in diesem Fall werden der Erwerb des Grundstücks durch den Treuhänder und die Weitergabe an den Auftraggeber als separate Veräußerungsgeschäfte betrachtet, so dass jeweils Grunderwerbsteuer anfällt. Wenn beispielsweise eine Kommune die Planung und Erschließung einer öffentlichen Baufläche outsourcen will und zu diesem Zweck ein Grundstück treuhänderisch an ein privates Unternehmen vergibt, wird Grunderwerbsteuer fällig. Beim Weiterverkauf an den Bauherren ist die Steuer dann noch einmal vom Käufer zu bezahlen. Dies gilt auch, wenn die Gemeinde das Grundstück als Bauland selbst zurückkauft.

Im folgenden Beispiel erwirbt ein Treuhänder ein Grundstück und gibt dies nach einer bestimmten Zeit an den Auftraggeber durch Verkauf weiter. Gleichzeitig zeigt das Beispiel auch den Fall, dass eine Kommune ein Grundstück aufkauft, um es im Anschluss an einen Bauherrn weiter zu veräußern (Tabelle 3).

**Tabelle 3: Steuerbelastung: Fall 3**

<b>Beispiel: kleines EFH oder ETW im urbanen Zentrum</b>		
<b>Grunderwerbsteuersatz</b>	<b>6,5%</b>	<b>3,5%</b>
1. Verkauf (nur unbebautes Grundstück)		
<b>Grundstückskosten netto (pauschal)</b>	<b>100.000</b>	<b>100.000</b>
Grunderwerbsteuer	6.500	3.500
<b>Grundstückskosten brutto</b>	<b>106.500</b>	<b>103.500</b>
2. Weiterverkauf Grundstück		
<b>Grundstückskosten Netto</b>	<b>106.500</b>	<b>103.500</b>
Grunderwerbsteuer	6.923	3.623
<b>Grundstückskosten Brutto</b>	<b>113.423</b>	<b>107.123</b>
3. Bauphase Gebäude		
<b>Baukosten brutto</b>	<b>250.000</b>	<b>250.000</b>
davon Eigenanteil (Annahme 10 Prozent)	25.000	25.000
davon Weitergabe an Dritte (brutto)	225.000	225.000
Drittleistungen netto	189.076	189.076
Umsatzsteuer auf Drittleistungen	35.924	35.924
<b>Kaufpreis Immobilie</b>	<b>363.423</b>	<b>357.123</b>
4. Verkauf Grundstück + Gebäude		
Grunderwerbsteuer	23.622	12.499
<b>Steuerlast Gesamt</b>	<b>72.969</b>	<b>55.546</b>
<b>in Prozent des Kaufpreises</b>	<b>20,1%</b>	<b>15,6%</b>
in Prozent der Erwerbskosten (inkl. aller Steuern)	18,9%	15,0%
<b>Steuerlast der Grunderwerbsteuer (kumuliert)</b>	<b>37.045</b>	<b>19.622</b>
<b>in Prozent des Kaufpreises</b>	<b>10,2%</b>	<b>5,5%</b>
in Prozent der Erwerbskosten (inkl. Steuern)	9,6%	5,3%

Quelle: IW Köln

## Berechnung der Steuerlast und der Steuerinzidenz

In allen drei beispielhaft dargestellten Fällen ist die effektive Steuerbelastung insgesamt also deutlich höher als der einfache Grunderwerbsteuersatz. Wie stark die steuerliche Belastung darüber hinausgeht, hängt von der jeweiligen Konstellation ab.

Es macht einen erheblichen Unterschied, ob ein Bauträger am Werk ist und eine schlüsselfertige Wohnung verkauft (Fall 1) oder ein privater Bauherr (Fall 2), da im ersten Fall die Grunderwerbsteuer nicht nur für das Grundstück, sondern auch für die Immobilie fällig wird (Gnewuch, 2012). Die Doppelbelastung aus Umsatzsteuer und Grunderwerbsteuer bei Erwerb eines neu bebauten Grundstücks wird in der Literatur stark kritisiert (Klein, 2014, 208 f.).

Eine steuerliche Gestaltungsmöglichkeit zur Reduzierung der sich aus der Grunderwerbsteuer ergebenden Steuerbelastung ist die Separierung des Erwerbs eines unbebauten Grundstücks und der Bebauung desselbigen. Beim Kauf von Bestandsimmobilien führt die Trennung des Inventars wie Küche und Einbauschränke zu einer – wenn auch eher geringen – Entlastung (Schuster/Trettner, 2011).

Gleichwohl ist die steuerliche Mehrfachbelastung bei Treuhandmodellen oder kommunalem Zwischenerwerb durch die Besteuerung je Transaktionsvorgang offensichtlich. Zusammenfassen lassen sich die erläuterten Beispiele mittels der folgenden Formel, aus der sich durch Einsetzen der Variablen die Steuerbelastung ablesen lässt:

$$T = [t_{GrErwSt} * G] + \left[ \alpha B - \left( \frac{\alpha B}{1 + t_{Ust}} \right) \right] + [((1 + t_{GrErwSt}) * G + B) * t_{GrErwSt} * \beta]$$

T = Steuerzahlung

$t_{GrErwSt}$  = Grunderwerbsteuersatz

$t_{Ust}$  = Umsatzsteuersatz

B = Baukosten brutto

G = Grundstückskosten netto

$\alpha$  = Anteil Drittleistungen

$\beta$  = Dummy-Variable (=0 wenn privater Bauherr; sonst =1)

In Kapitel 3 wurde bereits aus theoretischer Sicht die Frage der Steuerinzidenz aufgeworfen. Wer unabhängig von der Zahllast die Steuer letztlich tragen muss, hängt von Angebot und Nachfrage auf dem jeweiligen Markt und damit von der Verhandlungsmacht der Transaktionspartner ab. Ökonomisch lässt sich das Marktgefüge als Preiselastizität des Angebots und der Nachfrage ausdrücken, das heißt wie stark das Angebot steigt beziehungsweise die Nachfrage sinkt, wenn sich der Preis um 1 Prozent erhöht. Die Steuerinzidenz (I) ergibt sich folglich aus der Preiselastizität des Angebots ( $\varepsilon_A$ ) und der Preiselastizität der Nachfrage ( $\varepsilon_N$ ). Zudem steht  $x$  für die Menge an Grundstücken und  $p$  für den Preis.

$$I = [\varepsilon_N / (\varepsilon_N - \varepsilon_A)]$$

$$\varepsilon_A = \frac{dx_A}{dp} * \frac{p}{x_A}$$

$$\varepsilon_N = \frac{dx_N}{dp} * \frac{p}{x_N}$$

Sofern sowohl auf Verkäufer- als auch auf Käuferseite Preisveränderungen proportionale Änderungen der Mengen hervorrufen, das heißt die Preiselastizität der Nachfrage ( $\varepsilon_N$ ) ist gleich -1 und die des Angebots ( $\varepsilon_A$ ) ist gleich +1, wird die Steuer genau zur Hälfte vom Käufer auf den Verkäufer überwält. Steigt von diesem Gleichgewicht ausgehend nun die Angebotselastizität, führt dies dazu, dass die Verkäufer sensibler auf Preisänderungen reagieren, so dass die Nachfrager, also die Käufer, einen größeren Anteil an der Steuerlast tragen müssen. Umgekehrt gilt, dass bei einer hohen Preiselastizität der Nachfrage die Verkäufer einen größeren Anteil der Steuer tragen müssen.

Für ein urbanes Zentrum kann vor dem Hintergrund der derzeitigen Marktlage von einer sehr geringen Preiselastizität der Nachfrage ausgegangen werden, weshalb diese aus Vereinfachungsgründen mit 0 angenommen wird, während die des Angebots der Einfachheit halber gleich 1 gesetzt wird (wobei auch jeder andere positive Wert zu dem gleichen Ergebnis führen würde). In dem Fall würde der Nachfrager, also der Käufer, die gesamte Steuerlast tragen müssen. Die Überwälzung auf den Verkäufer ist gleich null.

$$I = [0 / (0 - 1)]$$

$$I = 0$$

## 5 Optionen für eine Reform der Grunderwerbsteuer

Die bisherige Analyse weist auf zwei wesentliche Punkte hin. Erstens verursacht die Grunderwerbsteuer in Kombination mit der Mehrwertsteuer – insbesondere seit der Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze durch die meisten Länder– deutliche steuerliche Belastungen für den Neubau. Dies verteuert den Neubau und wirkt sich entsprechend negativ auf die Bautätigkeit aus (vgl. Voigtländer, 2015). Je nach Fall und Grunderwerbsteuersatz kann die Steuerbelastung 20 Prozent und mehr des Kaufpreises betragen. Zweitens variiert die Steuerbelastung je nach Fall deutlich. Während ein Erwerber, der einen Neubau selbst organisiert, eine Steuerbelastung von weniger als 12 Prozent tragen muss, kann sich die Steuerlast für den Käufer einer von einem Projektentwickler erstellten Immobilie rasch auf 20 Prozent summieren. Beide Aspekte der Grunderwerbsteuer sollten bei einer Reform berücksichtigt werden. Im Folgenden werden nun Reformoptionen diskutiert und hinsichtlich ihrer Wirkungen auf den Neubau diskutiert. Dabei können im Rahmen dieser Expertise nur erste Ideen, aber noch kein vollständiges Reformmodell vorgestellt werden.

### Senkung des Steuersatzes

Ein radikaler Reformgedanke wäre die Abschaffung der Grunderwerbsteuer, um damit das Wohnungsangebot zu fördern. Allerdings wäre dieser Schritt aufgrund der Mehrwertsteuerbefreiung von Immobilientransaktionen problematisch und mit kaum absehbaren Wirkungen verbunden. Denn bei einer Abschaffung der Grunderwerbsteuer müssten die Umsatzsteuersätze nach EU-Recht Anwendung finden (RWI, 2012, 54). Damit würden viele Grundstücksübertragungen umsatzsteuerpflichtig, und zwar immer dann, wenn der Veräußerer Unternehmer ist. Dies stellt bei einem Steuersatz von 19 Prozent keine sinnvolle Alternative zur gewünschten steuerlichen Entlastung des Neubaus dar. Nichtsdestotrotz wäre es aber angesichts der Wirkungen der Grunderwerbsteuer sinnvoll, die Grunderwerbsteuersätze wieder auf 3,5 Prozent zu reduzieren – wie es nur noch in Bayern und Sachsen der Fall ist.

Eine Senkung der Grunderwerbsteuer würde die Belastung des Neubaus verringern, in den Fällen 1 und 3 sogar um mehr als 3 Prozentpunkte. Die Unterschiede in der Steuerbelastung in den verschiedenen Fällen würden sich allerdings nur wenig verringern (Kapitel 4).

Die genauen Kosten dieser Maßnahme hängen davon ab, wie stark der positive Effekt eines geringeren Grunderwerbsteuersatzes auf die Bautätigkeit und die Transaktionen ausfällt, aber allein für Nordrhein-Westfalen könnten sich die Steuerausfälle auf rund 900 Millionen Euro addieren.

### **Ausnahmen von der Grunderwerbsteuer**

Alternativ zur generellen Senkung der Grunderwerbsteuer wird von verschiedenen Seiten die Einführung von Ausnahmetatbeständen gefordert. Solche Ausnahmetatbestände gab es auch schon früher. Vor der Reform der Grunderwerbsteuer 1983 galt zum Beispiel eine Steuerbefreiung für selbst genutzten Wohnraum. Damals lag der Steuersatz übrigens bei 7 Prozent und damit nur unwesentlich über dem derzeitigen Niveau. Gerade die vielen Ausnahmetatbestände führten allerdings zur Reform der Grunderwerbsteuer mit einem einheitlichen, niedrigeren Satz. Generell ist zu erwarten, dass jede Ausnahme zu einer Erhöhung des allgemeinen Grunderwerbsteuersatzes führen würde, da die Länder ihre Einnahmen in der Regel erhalten möchten. Entsprechend würden Ausnahmen die Verzerrung durch die Steuer im Regelfall erhöhen. Aktuell werden Ausnahmetatbestände für das selbstgenutzte Wohneigentum, die Wohnraumförderung und Bauland diskutiert.

Eine Wiedereinführung der Befreiung von der Grunderwerbsteuer beim Kauf von selbst genutztem Wohnraum würde zum politischen Ziel passen, Wohneigentum vor allem zur Altersvorsorge zu fördern. Die derzeit hohen Steuersätze ohne Ausnahmen konterkarieren beispielsweise Förderungsmaßnahmen wie die Riester-Zulagen für selbstgenutzten Wohnraum.

Ausnahmen für Selbstnutzer werden aber die Bautätigkeit in den Städten kaum anregen. In vielen Großstädten liegt die Wohneigentumsquote typischerweise unter 20 Prozent, der Großteil der Nutzer ist also Mieter. Dies liegt vor allem an der dortigen Dominanz des Geschosswohnungsbaus. Schließlich lassen sich die Vorteile des Wohneigentums grundsätzlich besser in einem Einfamilienhaus realisieren als in Etagenwohnungen, wo der Selbstnutzer Miteigentümer eines Gebäudes ist. Ausnahmen für Selbstnutzer könnten nun dazu führen, dass die Wohneigentumsbildung angeregt wird, dass aber letztlich mehr Wohnungen in der Peripherie entstehen und weniger in den Großstädten. Dies gilt umso mehr, wenn die Ausnahmen durch eine Erhöhung der allgemeinen Steuersätze kompensiert werden. Schon die jetzige Gestaltung der Grunderwerbsteuer setzt Anreize, den Bau selber zu steuern, um Grunderwerbsteuer zu vermeiden. Auch dies ist vor allem dort möglich, wo private Bauherren selber Grundstücke erwerben können, also im ländlichen Raum. Ausnahmen für Selbstnutzer bei der Grunderwerbsteuer könnten die Tendenz zum Bau in der Peripherie oder in strukturschwachen Regionen noch verstärken. Dabei ist zu berücksichtigen, dass schon heute in vielen Landkreisen zu viel gebaut wird (Henger et. al., 2015).

Eine mögliche Befreiung von der Grunderwerbsteuer für Selbstnutzer ist somit kein hilfreicher Ansatz zur Stimulierung der Bautätigkeit in den Ballungsgebieten. Allerdings ist es richtig, dass gerade für Selbstnutzer die Grunderwerbsteuer eine besondere Hürde beim Erwerb von Wohn-

eigentum darstellt, da die Steuerzahlung in der Regel nicht über einen Hypothekarkredit finanziert werden kann. Entsprechend müssen die Haushalte oft 30 Prozent des Immobilienpreises ansparen, um genug Eigenkapital und die Nebenkosten des Erwerbs (Grunderwerbsteuer, Grundbucheintrag, Notarkosten, ggf. Maklerkosten) zu finanzieren. Entsprechend könnte geprüft werden, ob es zumindest für Haushalte mit niedrigeren Einkommen Erleichterungen geben sollte, die gegebenenfalls auch aus Mitteln der sozialen Wohnraumförderung aufgebracht werden könnten. Eine Einpreisung einer solchen Subventionierung in den Immobilienpreisen ist dann nicht zu erwarten, wenn die Maßnahme eng auf Haushalte im niedrigen Einkommensbereich beschränkt wird.

Weiterhin wird eine Ausnahme für die soziale Wohnraumförderung erwogen. Damit soll der Bau von Sozialwohnungen angeregt werden, die dann entweder preisgünstig vermietet oder an Haushalte mit geringen Einkommen vergünstigt verkauft werden können. Neben den grundsätzlichen Problemen der sozialen Wohnraumförderung (vgl. Voigtländer, 2014) ist dabei zu berücksichtigen, dass die Befreiung von der Grunderwerbsteuer faktisch nur eine weitere Subventionierung der sozialen Wohnraumförderung darstellt. Schließlich erhalten die Investoren je nach Programm bereits günstigere Kredite, Tilgungszuschüsse und vergünstigtes Bauland. Da die Maßnahme aber die Länderhaushalte belastet, ist ähnlich wie bei Ausnahmen für das selbstgenutzte Wohneigentum von einer Erhöhung der allgemeinen Steuersätze auszugehen. Durch eine Belastung des freifinanzierten Wohnungsbaus könnte der Gesamteffekt auf die Bautätigkeit dann sogar negativ ausfallen.

Eine weitere Ausnahme könnte für unbebautes Land, das der Bebauung zugeführt werden soll, eingeführt werden. Damit könnte die in Fall 1 und Fall 3 aufgezeigte doppelte Belastung mit Grunderwerbsteuer vermieden werden, so dass es mehr Anreize für den Neubau gibt. Gleichzeitig würde damit im Fall 2 jedoch die Besteuerung mit Grunderwerbsteuer gänzlich entfallen. Daher wird dem in den Fällen 1 und 3 ähnlich wirkendem Vorsteuerabzug für Baulandkäufe der Vorzug gegeben, der im nächsten Abschnitt diskutiert wird.

### **Einführung eines Vorsteuerabzugs (für den Neubau)**

Ein Kernproblem der Grunderwerbsteuer – vor allem angesichts der vielfach hohen Ländersteuersätze – ist der kumulative Effekt der Besteuerung. Anders als bei der Mehrwertsteuer gibt es keinen Vorsteuerabzug, sodass jede Transaktion wieder mit dem vollen Steuersatz belastet wird. Gerade dadurch werden Projekte in Großstädten oftmals besonders teuer, da die Grundstücke mehrfach gehandelt werden, ehe sie der Bebauung zugeführt werden. Um dies zu vermeiden, könnte analog zur Mehrwertsteuer auch beim Neubau von Immobilien ein Vorsteuerabzug eingeführt werden. Die für den Grundstückserwerb gezahlte Steuer könnte also berücksichtigt werden, indem sie auf die weitere Steuerzahlung angerechnet wird. Damit würde sich die Steuerlast nicht nur reduzieren, sondern auch vereinheitlichen.

**Tabelle 5: Steuerbelastung im Fall eines Vorsteuerabzugs auf den Grundstückskauf**

Steuerlast	Steuersatz: 6,5 Prozent		Steuersatz 3,5 Prozent	
	in Prozent des Kaufpreises	in Euro	in Prozent des Kaufpreises	in Euro
<b>Fall 1: Bauträger</b>	<b>16,6</b>	59.097	<b>13,7</b>	48.297
<b>Fall 2: Privater Bauherr</b>	<b>11,9</b>	42.424	<b>11,2</b>	39.424
<b>Fall 3: Kommunalen Zwschenerwerb und Bauträger</b>	<b>16,4</b>	59.547	<b>13,6</b>	48.424

Wie Tabelle 5 zeigt, wären in diesem Fall die Steuerlasten in den Fällen 1 und 3 fast gleich. In diesen beiden Fällen kommt es auch zu einer Reduktion der Steuerlast. Im Fall 2 ändert sich die Steuerlast dagegen nicht, da nur auf das Grundstück die Grunderwerbsteuer gezahlt wird. Damit kommt es auch zu einer Verringerung der Verzerrungen. Der Vorsteuerabzug wäre damit geeignet, die Ziele einer Reform zu erreichen. Die Kosten des Neubaus würden sinken und damit würden Anreize für eine Ausweitung des Neubaus gesetzt. Die Kosten dieser Maßnahme wären relativ gering, da Bestandsverkäufe weiterhin besteuert werden und es nur für Neubauten, bei denen Projektentwickler involviert sind, Erleichterungen gibt. Eine genaue Abschätzung der Kosten ist im Rahmen dieser Kurzexpertise allerdings nicht möglich.

Allerdings stellt sich beim Vorsteuerabzug ein administratives Problem, da formal der Käufer des unbebauten Grundstücks (zum Beispiel Projektentwickler) und der Käufer der Immobilie einschließlich Grundstück (zum Beispiel Selbstnutzer) auseinanderfallen. Der Projektentwickler oder Grundstückskäufer müsste also den Vorsteuerabzug an den Käufer weiterreichen. Eine alternative Vorgehensweise könnte darin bestehen, die Steuerbemessungsgrundlage für die Grunderwerbsteuer um den Wert des Grund und Bodens zu bereinigen. Bei reinen Baulandkäufen könnte der vorherige Preis des Bodens berücksichtigt werden. Ein Vorteil dieses Verfahrens wäre es auch, dass die Bodenpreise transparenter werden.

Eine weitergehende Alternative zum Vorsteuerabzug könnte darin bestehen, ausschließlich den Grund und Boden zu besteuern, um so eine doppelte Belastung der Bautätigkeit mit Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer zu vermeiden. Allerdings gibt es dann rechtliche Probleme, da dann im Fall eines Verkaufs von Bestandsimmobilien auf den Immobilienanteil die Mehrwertsteuerpflicht greift. Daher wurde dieser Reformansatz nicht weiter verfolgt.

## 6 Schlussfolgerungen

Die Bedeutung der Grunderwerbsteuer ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen. Immer mehr Bundesländer haben den Grunderwerbsteuersatz erhöht, teilweise auf 6,5 Prozent. Die Grunderwerbsteuer ist damit zu einer wichtigen Einnahmequelle geworden. Gerade für hochverschuldete Bundesländer ist die Grunderwerbsteuer attraktiv, da die Einnahmen aufgrund der Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs fast vollständig bei den Bundesländern verbleiben.



Ökonomisch gesehen ist die Grunderwerbsteuer aber problematisch, da sie sich weder an der Leistungsfähigkeit orientiert noch dem Äquivalenzgedanken entspricht. Darüber hinaus behindert sie wirtschaftlich effiziente Transaktionen und verhindert mitunter, dass Immobilien ihrer wirtschaftlich besten Verwendung zugeführt werden. Darüber hinaus, und dies stand im Mittelpunkt dieser Kurzexpertise, belastet sie den Neubau, insbesondere wenn Bauträger Ein- und Mehrfamilienhäuser entwickeln und / oder das Bauland mehrfach gehandelt wird.

Vorgeschlagen wird daher eine zweistufige Strategie. Zunächst sollten die Grunderwerbsteuersätze allgemein gesenkt werden. Hierzu müssen insbesondere auch beim Länderfinanzausgleich die Regeln zur Einbeziehung der Grunderwerbsteuer reformiert werden, da unter den jetzigen Regeln Anreize bestehen, die Sätze zu erhöhen, weil die Zusatzeinnahmen fast vollständig bei den Ländern verbleiben. Zweitens sollte analog zur Mehrwertsteuer ein Vorsteuerabzug bei Neubauten eingeführt werden, d. h. die beim Baulandkauf gezahlte Steuer sollte beim Immobilienkauf (Grundstück und Gebäude) verrechnet werden. Dies würde die Steuerlast senken und die Verzerrungen zwischen Neubauten in Eigenregie und Bauträgermodellen verringern.

Natürlich würde eine Reform der Grunderwerbsteuer noch nicht ausreichen, um die Lücke zwischen der Bautätigkeit und dem Baubedarf zu schließen (vgl. Henger et. al., 2015). Weitere Maßnahmen, insbesondere zur Mobilisierung von Bauland, sind notwendig. Nichtsdestotrotz sollte gerade aufgrund der Kombinationswirkung aus Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer die steuerliche Belastung des Neubaus nicht unberücksichtigt bleiben. Letztlich ist die Reform der Grunderwerbsteuer ein Puzzleteil, um den derzeitigen Wohnungsmangel in den Großstädten zu überwinden.

## Literatur

**Aregger, Nicole / Brown, Martin / Rossi, Enzo**, 2012, Transaction Taxes, Capital Gains Taxes and House Prices, Swiss National Bank Working Papers, 2013-2, Schweizerische Nationalbank

**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

**Broer, Michael**, 2014, Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, Wirtschaftsdienst, 2014, 4, S. 258-266

**Bundesverfassungsgericht (BVerfG)**, 2015, Leitsätze zum Beschluss des Ersten Senats vom 23. Juni 2015, 1 BvL 13/11, 1 BvL 14/11, Karlsruhe

**Fichte, Damian**, 2013, Grunderwerbsteuer und Länderfinanzausgleich: Anreize für Steuererhöhungen beseitigen, DSI kompakt Nr. 2/2013

**Finanzausgleichsgesetz (FAG)**, Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern, Bundesministerium für Finanzen

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

**Henger, Ralph / Schier, Michael / Voigtländer, Michael**, 2015, Der künftige Bedarf an Wohnungen, IW policy paper, 24/2015

**Klein, Dennis**, 2014, Das "einheitliche Vertragswerk" zwischen Grunderwerbsteuer und Umsatzsteuer, Der Betrieb 5/2014, S. 208–212

**Maßstäbengesetz (MaßstG)**, Gesetz über verfassungskonkretisierende allgemeine Maßstäbe für die Verteilung des Umsatzsteueraufkommens, für den Finanzausgleich unter den Ländern sowie für die Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, Bundesministerium für Finanzen

**Niespor, Marius**, 2015, Aktueller Begriff: Grunderwerbsteuer, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Berlin

**Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI)**, 2011, Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer, Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Industrie- und Handelskammer (IHK) Region Stuttgart, Essen

**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

**Schuster**, Frank U. / **Trettner**, Michael, 2011, Grunderwerbsteuer – Einsparpotenzial durch vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten beim Grundstückskauf, Zeitschrift für Immobilienrecht, 8/2011, S. 269–274

**Voigtländer**, Michael, 2014, Der Staat als Wohnungseigentümer. in: Otto Depenheuer und Michael Voigtländer (Hg.): Wohneigentum. Herausforderungen und Perspektiven. Berlin, S. 65-76.

**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