

# Stellungnahme zu den ökonomischen Folgen der geplanten Grunderwerbsteuererhöhung

anlässlich der  
öffentlichen Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses und  
des Ausschusses für Kommunalpolitik  
am 2. Dezember 2014

vorgelegt von Dr. Oliver Arentz  
Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln

## 1. Einleitung

Zum 1. Januar 2015 soll die Grunderwerbsteuer (GrESt) in Nordrhein-Westfalen von 5 Prozent auf 6,5 Prozent steigen, was einer Erhöhung von 30 Prozent entspricht. Die Grunderwerbsteuer ist mit Einnahmen von rund 1,7 Mrd. Euro in 2013 die ergiebigste Landessteuer. Durch die Erhöhung werden zusätzliche Einnahmen in Höhe von 400 Mio. Euro jährlich für die Haushaltskonsolidierung erwartet.

## 2. Beispiele für den Kölner Wohnungsmarkt

	Kaufpreis	GrESt alt	GrESt neu	Zusätzliche Belastung
ETW (100 m <sup>2</sup> )				
Bestand (2.357/m <sup>2</sup> )	235.700	11.785	15.321	3.536
Neubau (3.466/m <sup>2</sup> )	346.600	17.330	22.529	5.199
Freistehendes Einfamilienhaus (Neubau)	521.000	26.050	33.865	7.815

Tabelle 1: Kaufpreise sind dem Marktbericht 2014 der Kreissparkasse Köln entnommen, Werte zum Teil gerundet

In Tabelle 1 ist die zusätzliche Belastung aufgrund der GrESt-Erhöhung exemplarisch dargestellt, wobei die Kaufpreise typisch für den Kölner Wohnungsmarkt sind. Neben der Grunderwerbsteuer müssen zudem noch Notar- und Grundbuchkosten berücksichtigt werden. Diese betragen bei einem Kaufpreis von 300.000 (500.000) Euro ungefähr 3.000 (4.200) Euro.

### 3. Steuersystematische Beurteilung der Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrssteuer, die ausschließlich am Wert der übertragenen wirtschaftlichen Verfügungsrechte an einem Grundstück bemessen wird. Die ökonomische Leistungsfähigkeit der Beteiligten, die formal gesamtschuldnerisch für die Steuer aufkommen müssen, wird nicht berücksichtigt. Wertzuwächse (Veräußerungsgewinne) werden bereits in der Einkommensteuer unter Berücksichtigung der gesamten ökonomischen Leistungsfähigkeit des Veräußerers erfasst, sofern keine Ausnahmetatbestände greifen. Auch kann die GrESt nicht als Sonderumsatzsteuer verstanden werden, mit der die Leistungsfähigkeit des Käufers indirekt durch die Einkommensverwendung erfasst werden soll, weil die Bemessungsgrundlagen von Umsatzsteuer (USt) und GrESt verschieden sind. Die USt bemisst sich an der Wertschöpfung (dem Mehrwert), während bei der GrESt der Kaufpreis ohne Abzüge von Vorleistungen herangezogen wird. Die Grunderwerbsteuer wird häufig als Ersatz für die Vermögensteuer angesehen. Allerdings wird hierdurch die Vermögensklasse Immobilien einseitig benachteiligt. Zudem werden Immobilien in der Regel mit einem hohen Anteil an Fremdkapital erworben und oftmals muss der Verkäufer aus dem Verkaufserlös bestehende Grundschulden tilgen. In diesen Fällen wird nicht Vermögen, sondern die Vermögensbildung besteuert.

Auch stehen der Grunderwerbsteuer keine wenigstens grob zurechenbaren Leistungen des Staates gegenüber.<sup>1</sup> Die kommunalen Leistungen im Zusammenhang mit der Erschließung des Grundstücks und der Bereitstellung kommunaler Leistungen werden durch Gebühren und Abgaben entgolten. Weitere kommunale Leistungen, die sich nicht einem einzelnen Grundstück zurechnen lassen, können über die Grundsteuer finanziert werden.

Die GrESt dient somit hauptsächlich der Generierung von Steueraufkommen für den Landeshaushalt, was grundsätzlich ein legitimes Anliegen ist. Allerdings bewirkt die GrESt massive Ausweichreaktionen, die zu erheblichen wirtschaftlichen Verzerrungen führen können. Diese müssen transparent kommuniziert und gegen andere Maßnahmen (z. B. Ausgabenkürzungen) abgewogen werden, damit die Bürger die Politik daran messen können.

### 4. Ökonomische Folgen der Grunderwerbsteuererhöhung

In diesem Abschnitt werden die ökonomischen Folgen der GrESt-Erhöpfung dargestellt. Dazu werden die grundsätzlichen Wirkungen der GrESt aufgezeigt, die durch die geplante Erhöhung verstärkt werden. Die Folgenabschätzung beruht auf qualitativen Argumenten, eine seriöse Quantifizierung sowohl der Effekte der bereits bestehenden GrESt als auch der geplanten Erhöhung ist methodisch komplex und im Rahmen dieser Stellungnahme nicht möglich.

Die negativen ökonomischen Folgen der GrESt sind weitgehend unabhängig vom Umfang der formalen Zahlungsverpflichtung, die in den meisten Fällen beim Käufer liegt. Entscheidend ist, ob die Marktteilnehmer ihre Planungen aufgrund der GrESt ändern müssen. Grundsätzlich werden in angespannten Immobilienmärkten die Käufer stärker belastet. So steigt die Summe aus Kaufpreis und GrESt, die Anzahl der potenziellen Kaufobjekte nimmt ab und die Suchkosten steigen. Auch wenn die

---

<sup>1</sup> Für die Notar- und Grundbuchkosten erhalten Käufer und Verkäufer Beratungsleistungen und Rechtssicherheit. Diese Nebenkosten wirken daher nicht in derselben Art verzerrend wie die GrESt.

Käufer aufgrund der Steuer kein geeignetes Objekt finden können und somit keine Zahlungspflicht entsteht, stellt dies eine Belastung durch die Steuer dar. In schrumpfenden Märkten tragen die Verkäufer den größten Teil der Steuerlast, da die Zahl der Kaufinteressenten abnimmt, die Suchkosten steigen und der erzielbare Verkaufspreis sinkt.

Gesamtgesellschaftlich sind mit der GrESt zudem folgende negative Effekte verbunden:

- Den sogenannten Schwellenhaushalten, die aufgrund eines geringen Einkommens oder einer fehlenden Eigenkapitalbasis nur unter großen Anstrengungen Wohneigentum bilden können, wird der Weg in das selbstgenutzte Eigenheim zusätzlich erschwert. Entweder schmälert die GrESt die Eigenkapitalbasis und damit die Chancen auf einen zinsgünstigen Kredit oder die GrESt muss zusätzlich als Kredit aufgenommen werden. In NRW verfügen etwa 30 Prozent aller Haushalte über ein Nettoeinkommen zwischen 1.500 und 2.600 Euro monatlich. In dieser Einkommensklasse werden besonders häufig Schwellenhaushalte anzutreffen sein.
- Familien mit kleinen Kindern gehören häufig zu den Schwellenhaushalten. Obwohl der Wunsch nach einem Eigenheim in dieser Gruppe besonders stark ausgeprägt ist, wird der Erwerb durch den zumindest vorübergehenden Verzicht auf einen Teil des erzielbaren Haushaltseinkommens und den erhöhten Alltagsbedarf erschwert. In NRW gibt es rund 5,2 Mio. Haushalte mit ledigen Kindern.
- Durch die GrESt wird die Anlageklasse Immobilie im Vergleich zu anderen Anlageklassen benachteiligt und die Bildung und Nutzung von privatem Vorsorgekapital in Immobilien erschwert. Hier gibt es erhebliche Konflikte mit der Förderung der privaten Altersvorsorge im Rahmen des Eigenheimrentengesetzes („Wohnriester“). Zurzeit erhält eine Familie mit zwei anspruchsberechtigten Erwachsenen und zwei nach 2008 geborenen Kindern jährliche Zulaagen in Höhe von 908 Euro. Wie in der obigen Tabelle gezeigt, beträgt allein die zusätzliche Belastung aufgrund der geplanten GrESt-Erhöhung oftmals schon ein Vielfaches der Förderung. Die Ziele der Förderung werden dadurch massiv konterkariert. Zudem kann bei der Nutzung des im Eigenheim gebundenen Vorsorgekapitals nochmals GrESt anfallen. So lässt sich die Steuer bei einem Verkauf nur bei entsprechender Marktlage vollständig auf den Erwerber überwälzen. Soll aus dem Verkaufserlös eine kleinere, pflegerecht ausgestattete Wohnung erworben werden, fällt wiederum GrESt an.
- Städtebauliche Maßnahmen, die einen Eigentümerwechsel voraussetzen, werden verteuert. Das gilt insbesondere, wenn Projektträger zwischengeschaltet werden müssen und eine Mehrfachbelastung mit GrESt nicht durch komplexe Vertragsgestaltungen vermieden werden kann.
- Die Grunderwerbsteuer vergrößert die Preisdifferenz zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken. Dadurch wird Neubau gegenüber dem Erwerb im Bestand attraktiver. Das kann zu Konflikten mit der Stadtplanung führen, wenn eine intensivere Nutzung des Bestands angestrebt wird. Zudem werden viele Erwerber aufgrund der zusätzlichen Belastung durch die GrESt in günstigere Lagen in der Peripherie der Stadtzentren gedrängt. Daraus entstehen zusätzliche Mobilitätskosten und Umweltbelastungen (Zersiedelung, zusätzliche Flächenversiegelung etc.). Zudem steigen die notwendigen Aufwendungen für kommunale Infrastruktur.
- Vermieter können den auf die Bebauung entfallenden GrESt-Anteil als Anschaffungskosten in die Abschreibungsbasis einbeziehen und so eine teilweise Entlastung von der GrESt erreichen. Die Höhe der steuerlichen Entlastung hängt von der Höhe des Einkommensteuersatzes

des jeweiligen Vermieters ab. Zudem erfolgt die Entlastung gestreckt über viele Jahre (meist wird über 50 Jahre abgeschrieben). Den damit verbundenen Zinsnachteil, die höheren Liquiditätserfordernisse sowie den nicht abzugsfähigen Steueranteil werden die Vermieter versuchen, auf die Mieter abzuwälzen. Wenn die Marktsituation oder die gesetzlichen Vorgaben zur zulässigen Miethöhe dies verhindern, wird der Mietwohnungsbau als Anlageklasse zunehmend unattraktiv und die Anleger weichen auf alternative Investments aus. Bestehende Wohnungsengpässe werden nur langsam abgebaut, verfestigen sich oder nehmen weiter zu.

- Arbeitnehmer, die aufgrund der Anforderungen des Arbeitsmarktes häufig den Standort wechseln müssen, werden durch die Grunderwerbsteuer bestraft. Die Steuer stellt ein Mobilitätshemmnis dar, wodurch es auch auf dem Arbeitsmarkt zu Verzerrungen kommen kann.

## **5. Fazit**

Mit der geplanten zweiten GrESt-Erhöpfung seit 2011 setzt NRW den Trend fort, Immobilien verstärkt zu belasten. Neben den jüngsten Erhöhungen der Grundsteuer in zahlreichen Kommunen, treffen die Immobilienwirtschaft auch die stetig steigenden energetischen Anforderungen sowie zusätzliche Verpflichtungen beim Neubau (z. B. kooperatives Baulandmodell in Köln). Darüber hinaus greift der Gesetzgeber durch Preisobergrenzen massiv in die Verfügungsrechte der Immobilienbesitzer ein. Jede Maßnahme für sich genommen, wirkt in der Tendenz angebotsmindernd und damit preisstiegender. Die Effekte sind zwar gering und kaum quantifizierbar, die kumulative Wirkung wird den Wohnungsmarkt jedoch in den nächsten Jahren voraussichtlich massiv beeinträchtigen. Ein Großteil der negativen Folgen wird zurzeit durch die Nullzinspolitik der EZB verdeckt, doch spätestens wenn das Zinsniveau wieder anzieht, werden die Investoren Immobilien als Anlageprodukt meiden und die Angebotsverknappung wird auch für Mieter spürbar.