



DAS DEUTSCHE
BAUGEWERBE



Auswirkungen einer Grunderwerbsteuersen- kung auf die Neubau- nachfrage

Pekka Sagner / Michael Voigtländer

Auftraggeber:

Bauwirtschaft Baden-Württemberg
Landesverband Bayerischer Bauinnungen
Baugewerbe-Verband Niedersachsen
Bauverbände NRW
Zentralverband Deutsches Baugewerbe

Köln, 20.09.2024

Gutachten



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

x.com

[@iw_koeln](#)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](#)

Instagram

[@IW_Koeln](#)

Autoren

Pekka Sagner

Economist für Wohnungspolitik und

Immobilienökonomik

sagner@iwkoeln.de

0221 – 4981-881

Prof. Dr. Michael Voigtländer

Leiter des Clusters Internationale Wirtschafts-

politik, Finanz- und Immobilienmärkte

voigtlaender@iwkoeln.de

0221 – 4981-741

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Aktuelle Lage im Wohnungsmarkt	5
3 Grunderwerbsteuer und Wohnungsnachfrage	8
3.1 Fiskalische Einordnung der Grunderwerbsteuer	8
3.2 Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Eigentumsnachfrage	10
4 Potenzielle Auswirkungen einer Grunderwerbsteuersenkung auf die Neubaunachfrage	12
4.1 Methodische Vorbemerkungen.....	12
4.2 Entwicklung der Grunderwerbsteuersätze im Betrachtungszeitraum.....	14
4.3 Zusammenhang Grunderwerbsteuererhöhungen und Baugenehmigungen	15
4.4 Übertragung der Ergebnisse auf die aktuelle Situation in der Wohnungswirtschaft	17
4.4.1 Zusammenhang von Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in der aktuellen Marktlage	17
4.4.2 Kosten und Nutzen einer potenziellen Grunderwerbsteuersenkung.....	18
5 Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer	21
6 Abstract.....	24
Abbildungsverzeichnis.....	25
Literaturverzeichnis	26

JEL-Klassifikation

H20 – Steuern, Subventionen und Staatseinnahmen: Allgemeines

L74 – Baugewerbe

R31 – Wohnungsangebot und -markt

Zusammenfassung

Die Grunderwerbsteuer steht bereits seit langem in der Kritik, da sie insbesondere im Wohnungsbau kumulative Effekte auslöst und die Wohneigentumsbildung beeinträchtigt. In diesem Gutachten wird die Grunderwerbsteuer fiskalisch und ökonomisch eingeordnet und es werden die Potenziale einer Absenkung der Grunderwerbsteuer mit Hilfe eines Difference-in-Differences-Ansatzes geschätzt. Grundlage der Berechnungen sind dabei die unterschiedlichen Steuersätze und deren Veränderungen in den Bundesländern. Dies sind die zentralen Ergebnisse des Gutachtens:

- Der Wohnungsbaubedarf ist angesichts hoher Zuwanderung und zu geringer Bautätigkeit in der Vergangenheit sehr groß. Mit den aktuell fallenden Fertigungszahlen wird sich der Druck im Wohnungsmarkt weiter erhöhen.
- Die Grunderwerbsteuer ist für die Bundesländer eine wichtige Einnahmequelle, im Jahr 2023 lag ihr Aufkommen bei 25,2 Milliarden Euro. Aufgrund rückläufiger Transaktionen liegt dieser Wert aber bereits 33 Prozent unter dem Höchststand von 2021.
- Eine Reduzierung der Grunderwerbsteuersätze um 50 Prozent würde die Zahl der Baugenehmigungen um 9 Prozent steigern. Dieser Effekt würde sich mit einem Zeitverzug auch bei den Baufertigstellungen zeigen.
- Insbesondere in der aktuellen Lage mit hohen Bauüberhängen könnte der Effekt stärker und zeitnäher erfolgen.
- Eine Senkung der Grunderwerbsteuer um 50 Prozent wäre zwar mit einer zusätzlichen Bautätigkeit verbunden, würde über alle Bundesländer hinweg aber zu Einnahmereduzierungen von rund 3 Milliarden Euro führen. Allerdings: Der staatliche Neubau von so vielen Wohnungen, wie sie über eine entsprechende Grunderwerbsteuersenkung geschaffen werden würden, hätte Kosten von rund 10 Milliarden Euro zur Folge.
- Der Effekt einer Grunderwerbsteuersenkung auf den Neubau könnte sich noch durch eine strukturelle Reform der Grunderwerbsteuer vergrößern, gleichzeitig könnten auch die Einnahmeausfälle begrenzt werden. Besonders attraktiv in diesem Sinne wäre eine Reform nach britischem Vorbild mit einem progressiven Grunderwerbsteuertarif.

1 Einleitung

Das Jahr 2022 markiert für den Wohnungsmarkt und den Wohnungsbau einen Wendepunkt. Schließlich ist infolge eines starken Zins- und Baukostenanstiegs die Nachfrage nach Wohnungen eingebrochen. Da jedoch gleichzeitig Deutschland weiterwächst und somit der Bedarf hoch ist, spitzt sich die Lage immer weiter zu, was unter anderem an der stärkeren Mietpreisdynamik ablesbar ist.

Es bedarf daher neuer Impulse für den Wohnungsbau. Dabei ist es naheliegend, dass die Grunderwerbsteuer in besonderer Weise im Fokus steht, da diese Form der Besteuerung insbesondere den Neubau belastet (vgl. Voigtländer/Hentze, 2016). Außerdem sind die Sätze der Grunderwerbsteuer in den Boom-Zeiten im Wohnungsmarkt stetig erhöht worden, was auch die Wohneigentumsbildung belastet hat (vgl. Sagner/Voigtländer, 2021).

Während jedoch in theoretischer Hinsicht Konsens herrscht, dass eine niedrigere Grunderwerbsteuer positiv auf die Neubaunachfrage und damit auf die Fertigstellungen wirken würde, stellt sich in empirischer Hinsicht die Frage, wie stark der Effekt tatsächlich ausfällt. In dieser Studie wird dieser Forschungsfrage mit Hilfe eines Difference-in-Differences-Ansatzes nachgegangen, wobei die unterschiedlichen Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern und deren Veränderungen die Ausgangsbasis für die Untersuchung bilden.

Bevor im Kapitel 4 die Methodik und die Ergebnisse der empirischen Untersuchung dargelegt werden, wird in Kapitel 2 die aktuelle Lage im Wohnungsmarkt und im Wohnungsbau skizziert, ehe in Kapitel 3 eine ökonomische und fiskalische Einordnung der Grunderwerbsteuer erfolgt. In Kapitel 5 werden dann Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer erläutert.

Insgesamt verdeutlicht die Untersuchung, dass eine Absenkung der Grunderwerbsteuer einen signifikanten Impuls für den Wohnungsbau geben würde, der gerade in der aktuellen Situation besonders wichtig wäre.

2 Aktuelle Lage im Wohnungsmarkt

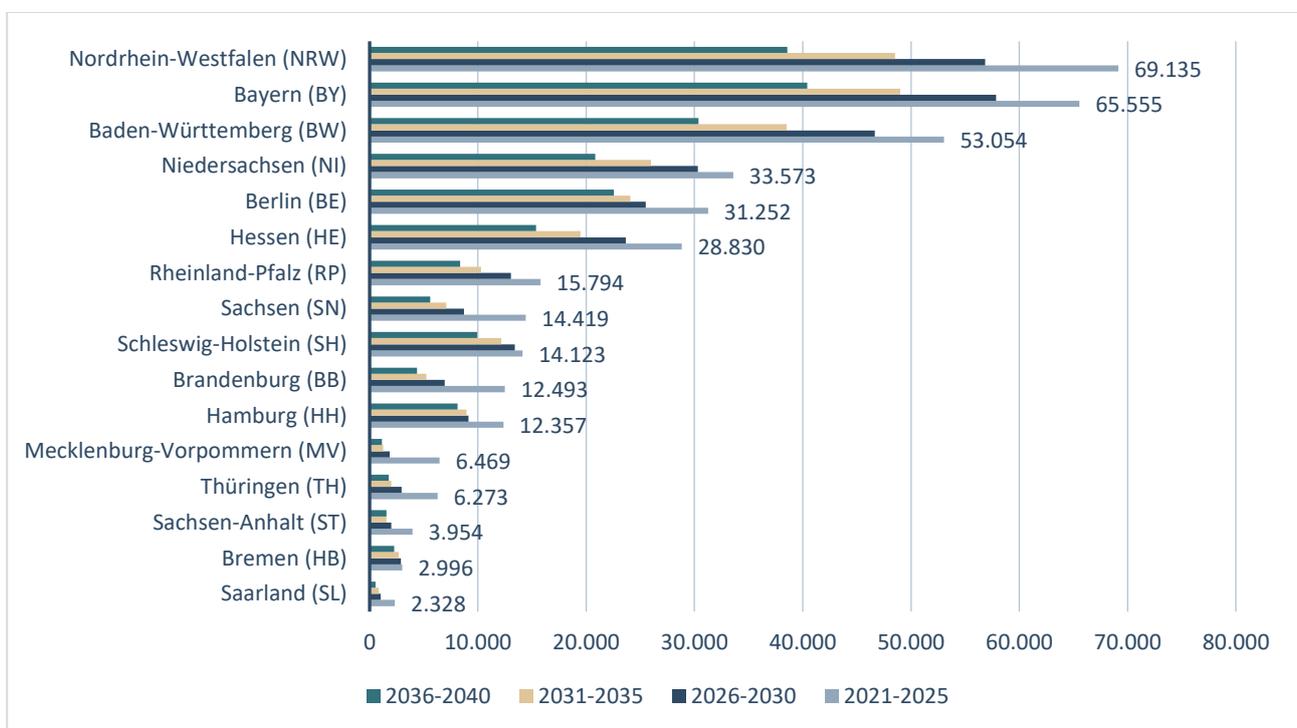
Mit Blick auf die niedrige Geburtenrate in Deutschland, wird seit langem über eine mögliche Schrumpfung der Bevölkerung in Deutschland diskutiert. Tatsächlich wächst die Bevölkerung aber immer weiter. Nach den Ergebnissen des aktuellen Zensus ist die Zahl der Einwohner in Deutschland zwischen 2011 und 2022 um 2,5 Millionen gestiegen. Zwar lag die Einwohnerzahl damit unter den Fortschreibungsergebnissen, aber nichtsdestotrotz wird auch für die Zukunft mit einer weiterwachsenden Bevölkerung gerechnet. Dieser Zuwachs ist insbesondere auf die starke Zuwanderung zurückzuführen, die sowohl auf der Arbeitsnachfrage aber auch auf der Flüchtlingszuwanderung beruht. Die Entwicklung innerhalb Deutschlands ist dabei jedoch heterogen. Aufgrund der wirtschaftlichen Stärke der Städte werden diese auch künftig stark wachsen. Nach einer aktuellen Bevölkerungsprognose des IW wird die Einwohnerzahl in den meisten Bundesländern auch bis 2040 weiter steigen. Insgesamt wird sich die Differenzierung zwischen den Städten und ihren Umlandregionen sowie den ländlicheren Regionen verstärken, mit entsprechenden Konsequenzen für die Wohnungsnachfrage. Angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit ist allerdings davon auszugehen, dass die Bevölkerungsentwicklung in den 2030er Jahren positiver ausfällt als hier dargestellt. Das verwendete Modell nutzt Daten aus der Vergangenheit, um die zukünftige Entwicklung fortzuschreiben. Daher passt sich in dem Modell die

Zuwanderung an die Entwicklungen der Vergangenheit an. Geht man aber davon aus, dass die Arbeitsnachfrage höher ausfällt als in der Vergangenheit und die Migration nach Deutschland aufgrund geo-politischer Spannungen oder klimatischer Belastungen weiter zunimmt, könnte auch von einer insgesamt stärkeren Bevölkerungsentwicklung ausgegangen werden.

Auf Basis der demografischen Entwicklung und unter Berücksichtigung von Altersstrukturen und Leerständen lässt sich auch der zukünftige Baubedarf abschätzen, den Deschermeier et al. (2024) erst vor Kurzem ermittelt haben. Abbildung 2-1 zeigt die Entwicklung der Baubedarfe in den Bundesländern, differenziert für die Zeitperioden 2021-2025, 2026-2030, 2031-2035 und 2036-2040.

Abbildung 2-1: Wohnungsbedarfe in den Bundesländern

in Wohneinheiten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

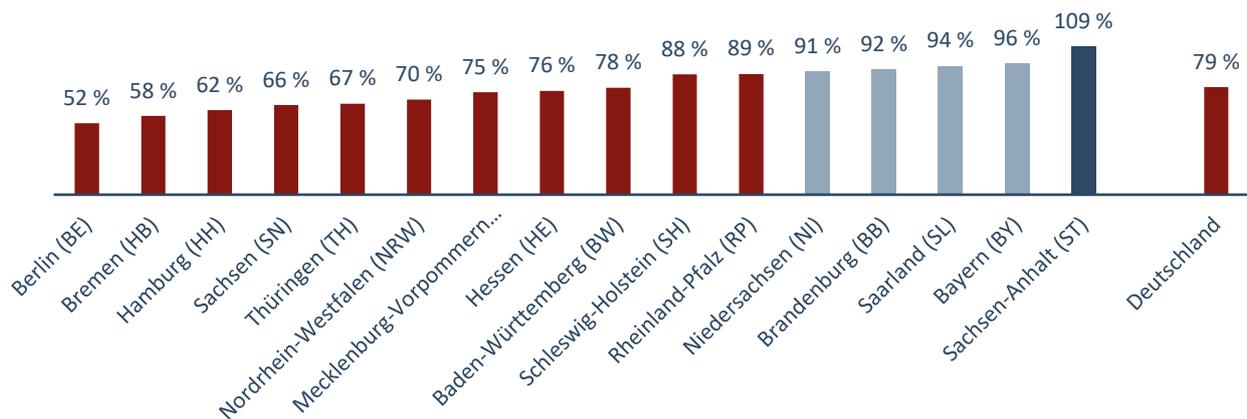
Relativ zur Bevölkerung fällt der Wohnungsbedarf vor allem in Bayern, Baden-Württemberg und den Stadtstaaten groß aus. Insbesondere Berlin ragt hier heraus und weist in absoluten Größen den fünfhöchsten Bedarf aller Bundesländer auf, von der Bevölkerungsgröße her ist es aber das achtgrößte Bundesland. In Berlin müssten aktuell über 30.000 Wohnungen jedes Jahr geschaffen werden, in Hamburg sind es mehr als 12.000. Über alle Bundesländer hinweg müssten bis 2025 jährlich 372.000 Wohnungen entstehen, bis 2030 würde der Baubedarf dann auf 302.000 Wohneinheiten sinken, bis 2035 dann noch einmal auf rund 260.000 Wohneinheiten – sofern die Zuwanderung tatsächlich nachlässt. Zudem ist zu beachten, dass die zu geringe Bautätigkeit auch zumindest zum Teil noch nachgeholt werden müsste. Ein Teil der Wohnungssuchenden hat statt einem Neubau möglicherweise leerstehende Wohnungen in der Peripherie angemietet oder gekauft, ein Großteil der Nachfrager wartet aber letztlich in zu kleinen oder nicht passenden Wohnungen auf ein besseres Angebot.

Abbildung 2-2 zeigt die Relation der jährlichen Bautätigkeit zwischen 2021 und 2023 zum benötigten Baubedarf im Zeitraum 2021-2025. Hier offenbart sich, wo der Mangel an Wohnraum besonders groß ist. Deutschlandweit wurden demzufolge nur 79 Prozent der benötigten Wohnungen gebaut, eine Expansion der Bautätigkeit wäre damit gesellschaftlich dringend erforderlich.

Besonders deutlich fallen Bautätigkeit und Wohnungsbedarf in Berlin, Bremen, Hamburg, Sachsen und Thüringen auseinander. Dass die Rangliste der Bundesländer mit der größten Unterdeckung im Wohnungsbau von den drei Stadtstaaten angeführt wird, verdeutlicht die großen Wohnungsprobleme in den Großstädten. Die Ergebnisse für Sachsen und Thüringen unterstreichen einerseits die hohe wirtschaftliche Dynamik in Teilen Ostdeutschlands, aber eben auch, dass der Wohnungsbau hier nicht mithalten kann. In Bayern hingegen ist die Quote mit 94 Prozent sehr hoch, hier sind allerdings die regionalen Unterschiede sehr groß. Auffällig ist jedoch, dass nur in einem Bundesland, nämlich Sachsen-Anhalt, eine Überdeckung vorliegt, also mehr gebaut als rechnerisch benötigt wird.

Abbildung 2-2: Verhältnis Fertigstellungen zum Bedarf in den Bundesländern

Relation der Fertigstellungen p.a. (2021–2023) zum Wohnungsbedarf p.a. (2021-2025)



Quellen: Bautätigkeit nach Statistisches Bundesamt, Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden einschl. Maßnahmen im Bestand; Wohnungsbedarf nach IW-Wohnungsbedarfsmodell

Die hohen Baubedarfszahlen stehen in starkem Kontrast zu den aktuellen Prognosen für die Bautätigkeit. Nach einer Analyse des ifo Instituts (Dorffmeister, 2024) werden im Jahr 2024 nur 250.000 Wohnungen fertiggestellt, im Jahr 2025 nur noch 205.000 Wohnungen und 2026 sogar nur 175.000. Die Bundesregierung und auch einige Bundesländer versuchen zwar, die Bautätigkeit durch neue Förderungen zu stimulieren, aber die Maßnahmen sind bislang wenig erfolgreich. Ein wesentlicher Kritikpunkt ist, dass Förderungen wie die Sonderabschreibung für den Wohnungsneubau vor allem Kapitalanlegern helfen, auf die aber nur rund 30 Prozent des Wohnungsneubaus entfallen, Selbstnutzer hingegen weitestgehend ohne Förderung auskommen müssen. Auch unter Berücksichtigung der Förderungen und gestiegener Mietrenditen sind Immobilieninvestitionen aufgrund der Zinsentwicklung aber noch deutlich unattraktiver als etwa 2021.

Letztlich ist durch den starken Anstieg der Zinsen im Jahr 2022 in Kombination mit dem Anstieg der Baukosten eine Lücke zwischen der Zahlungsbereitschaft und den erforderlichen Angebotspreisen entstanden. Angebot

und Nachfrage finden derzeit nicht zusammen, was sich zum Beispiel an den gesunkenen Transaktionszahlen festmachen lässt. In Bayern etwa ist die Zahl der Transaktionen um fast 29 Prozent gegenüber 2021 gesunken, in Berlin sogar um mehr als 35 Prozent. Für viele andere Bundesländer liegen die Zahlen für 2023 noch nicht vor, es dürfte jedoch in ähnlicher Weise Rückgänge geben. Vor allem aber hat der starke Zinsanstieg zu einer Verlagerung der Nachfrage nach Mietwohnungen geführt, was zu entsprechenden Mietpreisanstiegen führt. Nach Sagner und Voigtländer (2024) sind die Neuvertragsmieten in Deutschland im 2. Quartal 2024 um 5,5 Prozent gestiegen, in einzelnen Städten lag der Anstieg sogar bei mehr als 7 Prozent. Geht nun die Bautätigkeit noch weiter zurück, wird sich ein noch größerer Druck auf dem Mietwohnungsmarkt aufbauen, wodurch sich die Mietpreisdynamik noch verstärken könnte.

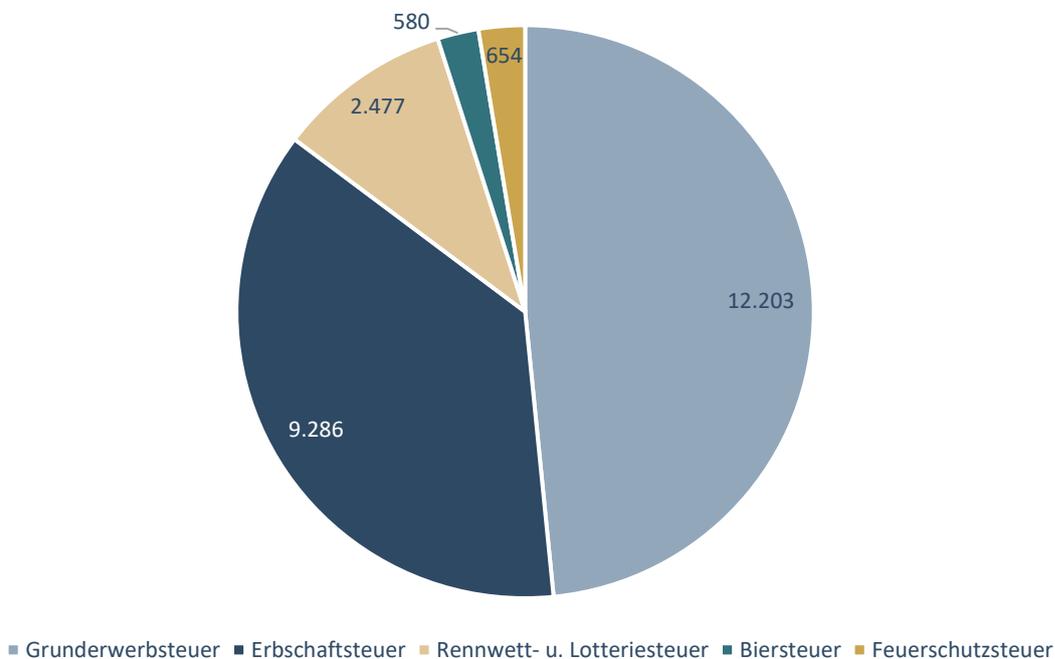
3 Grunderwerbsteuer und Wohnungsnachfrage

3.1 Fiskalische Einordnung der Grunderwerbsteuer

Die Grunderwerbsteuer als eine Form der Verkehrsteuer ist eine reine Ländersteuer. Damit ist die Grunderwerbsteuer neben der Erbschaft- und Schenkungsteuer, 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 3-1).

Abbildung 3-1: Landessteuern für 2023

in Millionen Euro; Prozent



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung Mai 2024; Institut der deutschen Wirtschaft

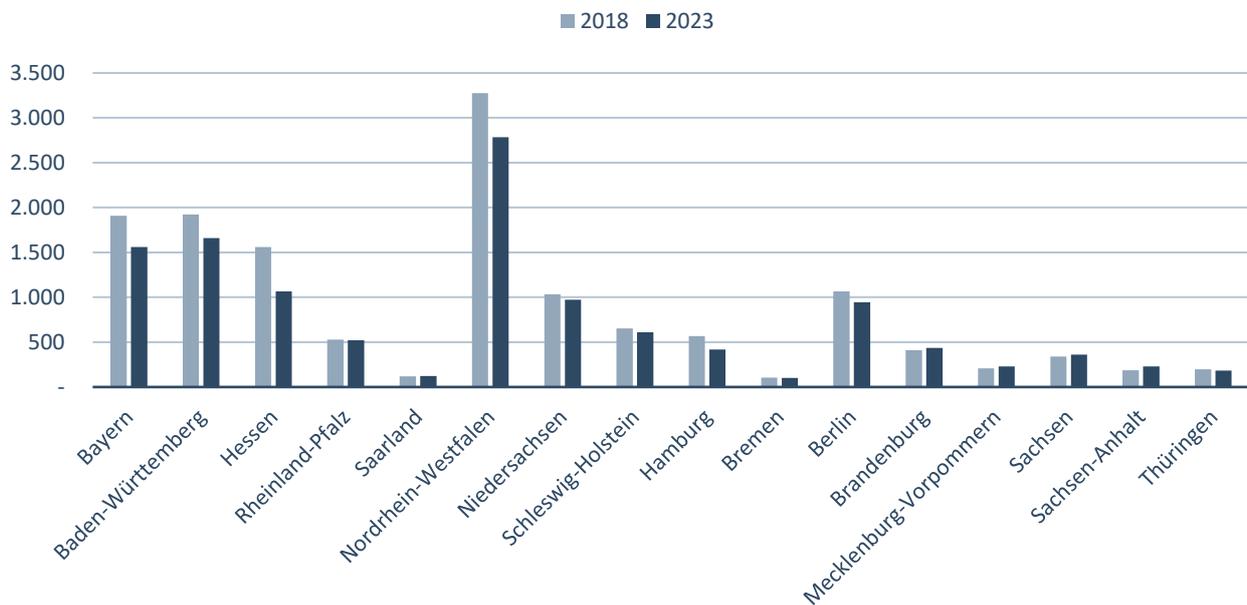
Der Anteil der Grunderwerbsteuer an den reinen Landessteuern in Höhe von gut 25,2 Milliarden Euro beläuft sich für 2023 auf rund 48 Prozent. Allerdings entfallen nur knapp 4 Prozent aller Steuereinnahmen auf die Landessteuern. Weit wichtiger für die Bundesländer sind entsprechend die Gemeinschaftssteuern wie die

Einkommensteuer und die Umsatzsteuer. Die Bundesländer erhalten hiervon 42,5 Prozent der Einnahmen, was im Jahr 2023 einem Wert von rund 294 Milliarden Euro entsprach.

Dabei verteilen sich die gut 12,2 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 Grunderwerbsteuer im Jahr 2023 nach Bundesländern sind in Abbildung 3-2 dargestellt.

Abbildung 3-2: Verteilung nach Bundesländern

in Millionen Euro



Quellen: Bundesministerium der Finanzen; Institut der deutschen Wirtschaft

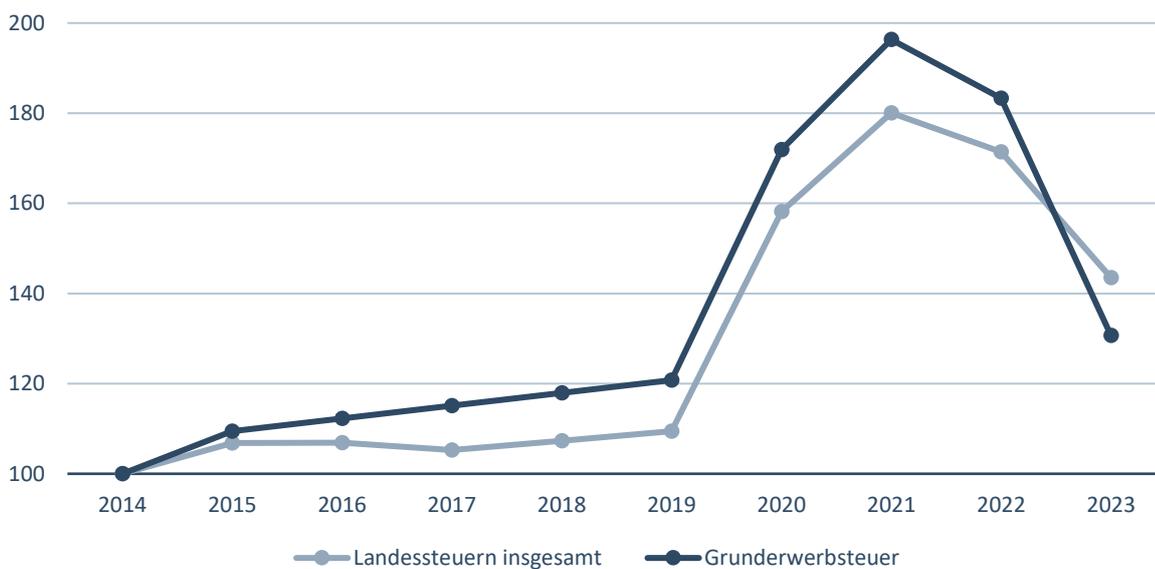
Das Aufkommen ist von der Anzahl der Transaktionen, vom Niveau der Immobilienpreise und vom Steuersatz abhängig. Unter den reinen Landessteuern ist die Grunderwerbsteuer die einzige, über deren Steuersatz die Länder seit der Föderalismusreform 2006 autonom entscheiden dürfen. Die Gesetzgebungskompetenz 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. In Nordrhein-Westfalen, dem Saarland, Brandenburg und Berlin hat sich der Steuersatz ausgehend von 3,5 Prozent seit 2006 fast verdoppelt, nur in Bayern hat nach wie vor das Niveau von 2006 Bestand – wobei auch in Bayern aufgrund der überproportionalen Immobilienpreisentwicklung die Einnahmen deutlich gestiegen sind. Der Einstieg in einen Steuerwettbewerb zwischen den Bundesländern führte damit aufgrund von Fehlreizen im Länderfinanzausgleich statt zu den erwarteten Steuersenkungen zu Mehrbelastungen auf breiter Front. Landespolitiker sehen in der Grunderwerbsteuer offenbar eine Möglichkeit, die Landeshaushalte auszugleichen beziehungsweise zusätzliche Ausgaben zu refinanzieren.

Die Kombination aus steigenden Immobilienpreisen und vermehrten Transaktionen bei gleichzeitig steigenden Steuersätzen hat bis 2021 für immer weiter wachsende Steuereinnahmen gesorgt. Insgesamt sind die Steuereinnahmen aus der Grunderwerbsteuer zwischen 2014 und 2021 um 96 Prozent gestiegen. Allerdings

ist nun aufgrund von fallenden Immobilienpreisen und deutlich rückläufigen Transaktionen eine rückläufige Entwicklung bei den Grunderwerbsteuereinnahmen zu verzeichnen. Im Jahr 2022 gab es noch einen moderaten Rückgang von knapp 7 Prozent, im Jahr 2023 liegen die Einnahmen aber nun 33 Prozent unter dem Höchststand von 2021. Die Grunderwerbsteuereinnahmen sind dabei auch deutlich stärker zurückgegangen als die reinen Landessteuern insgesamt, wobei der große Anteil der Grunderwerbsteuer an den Landessteuern zu beachten ist.

Abbildung 3-3: Entwicklung der Steuereinnahmen

2014 = 100



Quellen: Bundesministerium der Finanzen, Steuerschätzung Mai 2024; Institut der deutschen Wirtschaft

3.2 Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Eigentumsnachfrage

Die Grunderwerbsteuer hat eine erhebliche Wirkung auf die Eigentumsnachfrage, zum einen rein aufgrund ihrer quantitativen Bedeutung für die zu tätigende Investition, zum anderen dadurch, dass die Steuerzahlung in der Regel nicht finanziert werden kann.

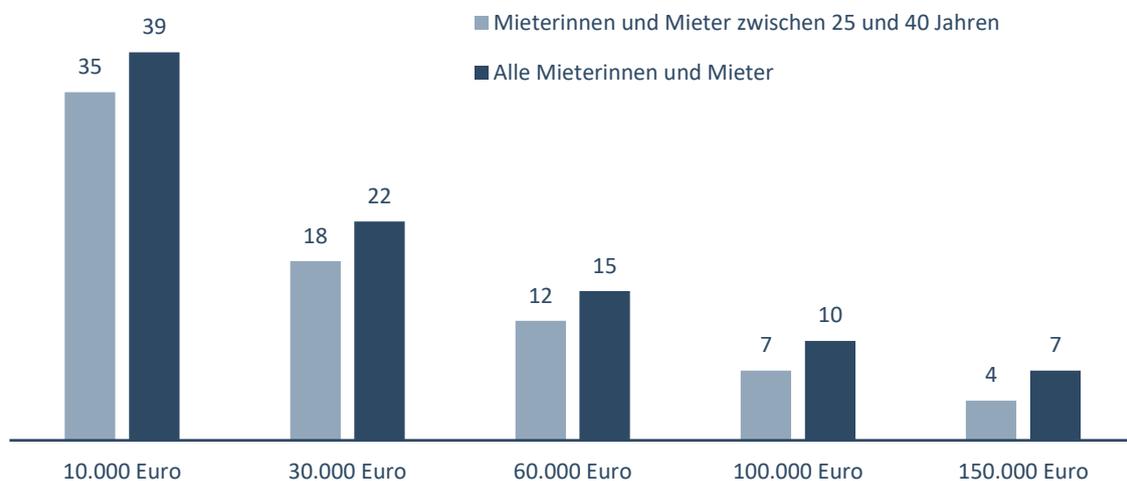
In manchen Bundesländern wie etwa Nordrhein-Westfalen beträgt die Grunderwerbsteuer 6,5 Prozent. Sagner (2023) hat den Effekt der Grunderwerbsteuer auf die Erschwinglichkeit für Nordrhein-Westfalen bestimmt. In seinen Berechnungen geht er davon aus, dass eine durchschnittliche Familie über 1,5 durchschnittliche Lohnzahlungen verfügt und eine 130-Quadratmeter-Wohnung zu einem durchschnittlichen Preis kauft, wobei jeweils kreistypische Durchschnittswerte berücksichtigt wurden. Unter diesen Bedingungen musste eine Familie im Jahr 2023 durchschnittlich 34,2 Prozent ihres Einkommens für die Finanzierung einer Immobilie aufwenden. Würde die Grunderwerbsteuer aber lediglich 0,5 Prozent des Kaufpreises betragen, müsste die Familie nur 31,6 Prozent ihres Einkommens verwenden, die Differenz liegt also bei 2,6 Prozentpunkten. Legt man als Erschwinglichkeitsgrenze 30 Prozent des Einkommens fest, so könnten sich im Jahr 2023 Familien unter den gesetzten Bedingungen in nur 170 von 306 Gemeinden in NRW Wohneigentum leisten, mit dem verringerten Grunderwerbsteuersatz würde die Zahl um 31 auf 201 Gemeinden steigen.

Die Belastung aus der Grunderwerbsteuer ist aber nicht nur in Bundesländern mit hohen Grunderwerbsteuersätzen enorm. In Bayern liegt der Grunderwerbsteuersatz mit 3,5 Prozent verhältnismäßig niedrig, die Immobilienpreise sind aber durchschnittlich sehr hoch. Für ein Einfamilienhaus mit 130 Quadratmetern müssen in Bayern etwa 475.000 Euro gezahlt werden, die Grunderwerbsteuerzahlung würde entsprechend bei 16.625 Euro liegen. Die für diese Steuerzahlung aufgewendeten Mittel können entsprechend nicht in die Finanzierung eingebracht werden. Bei einem aktuellen Zinssatz von 4 Prozent und einer Laufzeit von 20 Jahren resultiert hieraus eine monatliche Zusatzbelastung von fast 102 Euro. Hierbei ist noch nicht einmal berücksichtigt, dass sich die Kreditkonditionen aufgrund geringerer Eigenkapitaleinbringung noch einmal verschlechtern können.

Neben der reinen finanziellen Belastung, die dadurch entsteht, dass weniger Eigenkapital in die Finanzierung eingebracht werden kann, ist die Grunderwerbsteuer ein wesentliches Hemmnis für die Wohneigentumsbildung allgemein, da viele Haushalte an den Kapitalerfordernissen scheitern. Der Aufbau von Eigenkapital ist für Haushalte angesichts eines späteren Berufsstarts aufgrund längerer Ausbildungszeiten und aufgrund jahrelang eher geringer Zinsen eine wesentliche Herausforderung. Nach Daten aus dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP) verfügen nur 18 Prozent der jüngeren Mieterhaushalte über mehr als 30.000 Euro. Selbst in dieser Gruppe wäre mit der Grunderwerbsteuerzahlung in dem Beispiel aus Bayern mehr als die Hälfte des Eigenkapitals aufgebraucht.

Abbildung 3-4: Nur wenige Mieter haben genug Vermögen für den Einstieg ins Wohneigentum

Anteil der jeweiligen Mieterinnen und Mieter, die die jeweilige Schwelle des Nettovermögens überschreiten



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Faktisch aber scheitern viele Haushalte an der Eigenkapitalhürde von vorneherein, da sie über zu wenig Eigenkapital verfügen. Damit ist die Zugänglichkeit zu Wohneigentum in Deutschland erheblich eingeschränkt und ein wesentlicher Grund für die im europäischen Vergleich sehr geringe Wohneigentumsquote (Sagner/Voigtländer, 2021). Oftmals wird aufgrund der hohen Kapitalanforderungen, die nicht nur, aber zu einem großen Teil durch die Grunderwerbsteuer determiniert werden, die Wohneigentumsbildung nur dann möglich, wenn geerbt wird oder Eltern Schenkungen vornehmen oder ihre eigene Immobilie beleihen. Damit

hängt die Eigentumsbildung zunehmend von der Vermögenssituation der Eltern ab, was mit dem Grundgedanken der Chancengerechtigkeit kaum vereinbar ist und auch dazu führt, dass sich die Vermögensverteilung in Deutschland im europäischen Vergleich besonders ungleich darstellt (vgl. Halbmeiner/Grabka, 2021).

4 Potenzielle Auswirkungen einer Grunderwerbsteuersenkung auf die Neubaunachfrage

4.1 Methodische Vorbemerkungen

Die Grunderwerbsteuer und die Neubaunachfrage stehen in einem direkten Zusammenhang, da die Grunderwerbsteuer ein Teil der Gesamtkosten für den Erwerb von Immobilien ist.

Höhere Kosten durch die Grunderwerbsteuer können die Rentabilität von Bauprojekten verringern, insbesondere in Märkten, in denen die Margen knapp sind. Dadurch könnte die Anzahl der Neubauten sinken, weil weniger Bauherren bereit sind, die zusätzlichen Kosten auf sich zu nehmen. Zudem könnten potenzielle Grundstückskäufer durch die höhere Steuer abgeschreckt werden, was die Nachfrage nach Grundstücken und damit auch nach Neubauten verringert.

Auch die Preise für Neubauten können durch eine höhere Grunderwerbsteuer steigen, da Bauherren versuchen werden, die zusätzlichen Kosten auf die Käufer zu übertragen (Fritzsche/Vandrei, 2019; Dolls et al., 2019). Dies könnte dazu führen, dass die Nachfrage nach Neubauten insgesamt sinkt, da potenzielle Käufer durch die höheren Preise abgeschreckt werden. In Regionen mit besonders hoher Grunderwerbsteuer könnte dieser Effekt stärker ausgeprägt sein, was zu regionalen Unterschieden in der Bautätigkeit führt.

Langfristig kann eine hohe Grunderwerbsteuer die Neubautätigkeit bremsen, was zu einem knapperen Angebot an neuen Wohnungen und Häusern führt. Dies könnte die Immobilienpreise in bestimmten Märkten in die Höhe treiben und die Erschwinglichkeit von Wohnraum verringern. Insgesamt wirkt die Grunderwerbsteuer also wie eine zusätzliche finanzielle Belastung, die die Neubaunachfrage dämpfen kann.

Boysen-Hogrefe (2023) hat den Zusammenhang der Grunderwerbsteuersätze und der Auswirkungen auf die Wohnungsbautätigkeit untersucht. In einem Ansatz, der von der Methode der synthetischen Kontrollgruppe inspiriert ist, wurden deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern festgestellt, die die Grunderwerbsteuer erhöht und denen, die die Grunderwerbsteuer lange unverändert gelassen haben. Als zentrales Ergebnis wurde herausgearbeitet, dass die Bauinvestitionen im Wohnungsbereich in den Bundesländern Sachsen und Bayern 11 beziehungsweise 8 Prozent über dem Niveau vergleichbarer Bundesländer lagen, die die Grunderwerbsteuer nach oben angepasst hatten.

Nicht-technische Zusammenfassung der Identifikationsstrategie

In dieser Analyse wird ein Difference-in-Differences (Diff-in-Diff) Ansatz verwendet, um die Auswirkungen von Änderungen der Grunderwerbsteuer auf die Baugenehmigungszahlen in verschiedenen Bundesländern zu untersuchen. Dabei werden Bundesländer, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer vorgenommen haben, als „Behandlungsgruppe“ betrachtet. Bundesländer, in denen diese Steuer entweder später oder gar nicht erhöht wurde, dienen als „Kontrollgruppe“. Der Vergleich dieser

beiden Gruppen erlaubt es, dem kausalen Effekt der Steuererhöhung auf die Baugenehmigungen näher zu kommen, indem Unterschiede, die unabhängig von der Steuererhöhung existieren, herausgefiltert werden.

Die Methode, die hier angewendet wird, basiert auf dem Ansatz von Clément de Chaisemartin und Xavier D'Haultfœuille (2024). Dieser Ansatz bietet gegenüber dem klassischen Diff-in-Diff-Verfahren mehrere Vorteile, insbesondere im Kontext der Untersuchung von heterogenen Behandlungseffekten. Während der klassische Diff-in-Diff-Ansatz davon ausgeht, dass der Effekt der Steuererhöhung auf die Baugenehmigungen in allen behandelten Bundesländern gleich ist, ermöglicht der Ansatz von de Chaisemartin und D'Haultfœuille (2024) eine differenziertere Betrachtung. Er berücksichtigt, dass die Auswirkungen der Steuererhöhung je nach Region unterschiedlich ausfallen können, zum Beispiel aufgrund unterschiedlicher wirtschaftlicher Rahmenbedingungen oder anderer regionaler Besonderheiten.

Ein weiterer entscheidender Nutzen des Ansatzes von de Chaisemartin und D'Haultfœuille (2024) ist seine Fähigkeit, kontinuierliche Treatments zu modellieren, was im vorliegenden Untersuchungsfall besonders wichtig ist. Kontinuierliche Treatments in diesem Kontext beziehen sich auf die unterschiedlichen Höhen der Grunderwerbsteuererhöhungen, die in den verschiedenen Bundesländern vorgenommen wurden. Anstatt alle Steuererhöhungen als gleich zu betrachten, wird anerkannt, dass diese Erhöhungen in ihrer Intensität variieren können – einige Bundesländer haben die Steuer stärker angehoben als andere. Da die Grunderwerbsteuer in verschiedenen Bundesländern nicht nur zu unterschiedlichen Zeiten, sondern auch in unterschiedlicher Höhe angehoben wurde, ist es notwendig, diese Variation im Treatment zu berücksichtigen.

Ein wesentlicher Vorteil dieser Methode ist, dass sie robustere Schätzungen liefert, selbst wenn die Annahmen des klassischen Diff-in-Diff-Ansatzes nicht vollständig erfüllt sind. Dies ist besonders relevant, wenn die Baugenehmigungszahlen in verschiedenen Bundesländern unterschiedlich auf die Erhöhung der Grunderwerbsteuer reagieren. Zum Beispiel könnte ein Bundesland mit einem bereits angespannten Wohnungsmarkt anders auf die Steuererhöhung reagieren als ein Bundesland mit einem eher entspannten Markt. Der gewählte Ansatz erlaubt es, solche Unterschiede zu berücksichtigen und die Ergebnisse entsprechend anzupassen, um eine verlässlichere Einschätzung des kausalen Effekts der Steuererhöhung zu erhalten.

Wichtige Einschränkungen in der Kausalität und Interpretation

Eine der wesentlichen Einschränkungen besteht darin, dass die Ergebnisse der Analyse möglicherweise nicht vollständig kausale Zusammenhänge widerspiegeln. Obwohl der verwendete Difference-in-Differences-Ansatz darauf abzielt, den kausalen Effekt der Grunderwerbsteuererhöhung auf die Baugenehmigungszahlen und Neubaunachfrage zu isolieren, können dennoch unberücksichtigte Faktoren die Ergebnisse beeinflussen. Beispielsweise könnten gleichzeitig auftretende wirtschaftliche Entwicklungen oder politische Maßnahmen in den Bundesländern die Baugenehmigungen ebenfalls beeinflussen und so die Wirkung der Grunderwerbsteuererhöhung überlagern. Diese simultanen Ereignisse können es erschweren, den alleinigen Einfluss der Steuererhöhung präzise zu bestimmen. Zudem könnte es Unterschiede zwischen den Bundesländern geben, die bereits vor der Steuererhöhung bestanden haben und sich auf die Baugenehmigungszahlen auswirken. Es bleibt die Möglichkeit bestehen, dass unerkannte, regionsspezifische Faktoren die Ergebnisse verzerren.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Interpretation der Ergebnisse. Selbst wenn eine Veränderung in den Baugenehmigungszahlen nach der Erhöhung der Grunderwerbsteuer festgestellt wird, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass die Steuererhöhung der alleinige oder primäre Grund für diese Veränderung ist. Es ist

möglich, dass die beobachteten Effekte teilweise durch andere, nicht erfasste Faktoren erklärt werden. Daher sollte die Interpretation der Ergebnisse mit Vorsicht erfolgen und nicht als absolute Bestätigung einer kausalen Beziehung betrachtet werden. Insgesamt sind die Ergebnisse der Analyse wertvoll, um Hinweise auf potenzielle Zusammenhänge zwischen der Grunderwerbsteuererhöhung und den Baugenehmigungszahlen zu erhalten. Sie sollten jedoch im Kontext der genannten Einschränkungen betrachtet werden.

4.2 Entwicklung der Grunderwerbsteuersätze im Betrachtungszeitraum

Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 haben die Bundesländer die Möglichkeit, die Grunderwerbsteuersätze eigenständig festzulegen. Vor dieser Reform lag der Grunderwerbsteuersatz bundesweit einheitlich bei 3,5 Prozent.

Abbildung 4-1: Entwicklung der Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern

2005 bis 2024



Hinweis: Unterjährige Änderungen der Grunderwerbsteuer wurden dem jeweiligen Jahr zugeordnet, wenn in mindestens der Hälfte des Jahres der geänderte Grunderwerbsteuersatz galt (Stichtag 1.7.). Galt der neue Grunderwerbsteuersatz in weniger als der Hälfte des Jahres, wurde die Änderung dem nächsten vollen Jahr zugewiesen.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

In den darauffolgenden Jahren haben viele Bundesländer von der neuen Regelung Gebrauch gemacht und die Steuersätze schrittweise erhöht. Berlin war das erste Bundesland, das zum 1.1.2007 die Grunderwerbsteuer auf 4,5 Prozent angehoben hat, gefolgt von Hamburg zum 1.1.2009. Daran schlossen sich zu verschiedenen Zeitpunkten Grunderwerbsteuererhöhungen in verschiedenen Bundesländern und in unterschiedlichen Schritten und Höhen an. Bis zum Jahr 2022 blieb der Grunderwerbsteuersatz lediglich in Sachsen und Bayern unverändert bei 3,5 Prozent. Sachsen erhöhte die Grunderwerbsteuer schließlich zum 1.1.2023 auf 5,5 Prozent. Das bisher einzige Bundesland, das die Grunderwerbsteuer gesenkt hat, ist Thüringen, wo der Grunderwerbsteuersatz zum 1.1.2024 von 6,5 auf 5,0 Prozent reduziert wurde. Im Jahr 2024 bleibt Bayern damit das einzige Bundesland, das die Grunderwerbsteuer seit der Föderalismusreform unverändert gelassen hat.

4.3 Zusammenhang Grunderwerbsteuererhöhungen und Baugenehmigungen

Die Veränderung der Grunderwerbsteuer und der Zahl der Baugenehmigungen sollte unter sonst gleichen Bedingungen in einem direkten Zusammenhang stehen. Wird die Grunderwerbsteuer erhöht, erhöhen sich die Kosten für den Neubau mindestens für den Grundstücksanteil, was die Nachfrage nach Neubau reduzieren und sich in weniger Baugenehmigungen ausdrücken sollte.

Für die Analyse wurden hier die letzten drei Jahre vor der ersten Grunderwerbsteuererhöhung und die zehn Jahre nach der ersten Grunderwerbsteuererhöhung herangezogen. Mit Ausnahme der Grunderwerbsteuererhöhungen in Sachsen (2023) und Hamburg (2023) fanden alle Grunderwerbsteuererhöhungen im Untersuchungszeitraum statt. Als Referenzzeitpunkt der dargestellten Veränderung der Baugenehmigungszahlen dient das letzte Jahr vor der ersten Änderung der Grunderwerbsteuer 2006, die erste Veränderung fand zum 1.1.2007 in Berlin statt. In den Bundesländern, in denen die Grunderwerbsteuer erhöht wurde, zeigt sich, dass die Zahl der Baugenehmigungen relativ zu den Bundesländern, in denen die Grunderwerbsteuer entweder unverändert blieb, weniger stark oder später angehoben wurde, gesunken ist. In den ersten beiden Jahren nach der Erhöhung der Grunderwerbsteuer ist noch kein negativer Effekt auf die Baugenehmigungszahlen festzustellen, was wiederum erwartbar war. Es sollte eine beträchtliche Verzögerung zwischen den Zeitpunkten liegen, zu denen sich ein direkter kausaler Zusammenhang zwischen einer Grunderwerbsteuererhöhung und der Veränderung der Zahl der Baugenehmigungen ausmachen lässt. Denn zwischen den veränderten steuerlichen Gegebenheiten und der Erteilung der Baugenehmigung liegt die grundsätzliche Investitionsentscheidung auf Basis der neuen Steuersätze, potenziell die Suche und der Ankauf eines Grundstücks sowie der Planungs- und Genehmigungsprozess. Nicht nur bei größeren Projektierungen sollten hier mindestens zwei Jahre vergehen. Außerdem sind die über die Zeit immer weiter nach oben angepassten Grunderwerbsteuersätze zu beachten. Stärkere Anhebungen der Grunderwerbsteuer über die Zeit sollten stärkere Auswirkungen auf die Zahl der Baugenehmigungen über die Zeit haben, gemessen relativ zum Ausgangszeitpunkt, dem letzten Jahr, in dem kein Bundesland die Grunderwerbsteuer nach oben angepasst hat.

Im Zeitverlauf zeigt sich, dass die Zahl der Baugenehmigungen in den Bundesländern mit erhöhter Grunderwerbsteuer bis zu 9 Prozent niedriger liegt als in den Bundesländern, in denen die Grunderwerbsteuer unverändert geblieben ist, beziehungsweise weniger stark erhöht wurde. Die hier präsentierten Ergebnisse haben damit eine ähnliche Größenordnung wie sie Hogrefe-Boysen (2023) bestimmt hat, welcher einen negativen Effekt auf die Neubauinvestitionen von -8 bis -11 Prozent im Zeitverlauf errechnete. Die Baugenehmigungszahlen liegen insbesondere dann unter dem Wert aus dem Referenzjahr, wenn der kumulierte Anstieg der Grunderwerbsteuer hoch ausgefallen ist, was darauf hindeutet, dass minimale Veränderungen in den

Grunderwerbsteuersätzen einen ebenfalls nur geringen Effekt auf die Zahl der Baugenehmigungen haben dürften – dieser Zusammenhang war erwartbar. Eine durchschnittliche Erhöhung der Grunderwerbsteuer um 50 Prozent, was einem Anstieg um 1,8 Prozentpunkte von durchschnittlich 3,5 auf 5,3 Prozent entspricht, geht mit einer Reduktion der Baugenehmigungszahlen von 9 Prozent einher.

Abbildung 4-2: Zusammenhang Baugenehmigungszahlen für Neubauwohnungen und Grunderwerbsteuererhöhungen

Drei Jahre vor der ersten Erhöhung der Grunderwerbsteuer (ab 2004) bis zehn Jahre nach der ersten Erhöhung der Grunderwerbsteuer (bis 2016)



Jahr	Jahre vor/nach erster Grunderwerbsteuererhöhung	Veränderung der Baugenehmigungszahlen (Prozent)	Durchschnittliche Grunderwerbsteuererhöhung (Prozentpunkte)	Durchschnittliche Grunderwerbsteuererhöhung (Prozent)	Durchschnittliche Grunderwerbsteuer (Prozent)
2004	-3	3,7	0,0	0,0	3,5
2005	-2	6,0	0,0	0,0	3,5
2006	-1	Referenzjahr	0,0	0,0	3,5
2007	0	5,0	0,1	1,8	3,6
2008	1	3,5	0,1	1,8	3,6
2009	2	-4,6	0,1	3,6	3,6
2010	3	-3,6	0,2	5,4	3,7
2011	4	-0,8	0,5	15,2	4,0
2012	5	-4,7	1,1	31,3	4,6
2013	6	-7,4	1,3	35,7	4,8
2014	7	-9,3	1,5	42,0	5,0
2015	8	-8,0	1,8	50,9	5,3
2016	9	-9,0	1,8	50,9	5,3

Hinweis: Unterjährige Änderungen der Grunderwerbsteuer wurden dem jeweiligen Jahr zugeordnet, wenn in mindestens der Hälfte des Jahres der geänderte Grunderwerbsteuersatz galt (Stichtag 1.7.). Galt der neue Grunderwerbsteuersatz in weniger als der Hälfte des Jahres, wurde die Änderung dem nächsten vollen Jahr zugewiesen. Mit Ausnahme der Grunderwerbsteuererhöhungen in Sachsen (2023) und Hamburg (2023) fanden alle Grunderwerbsteuererhöhungen im Untersuchungszeitraum statt.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

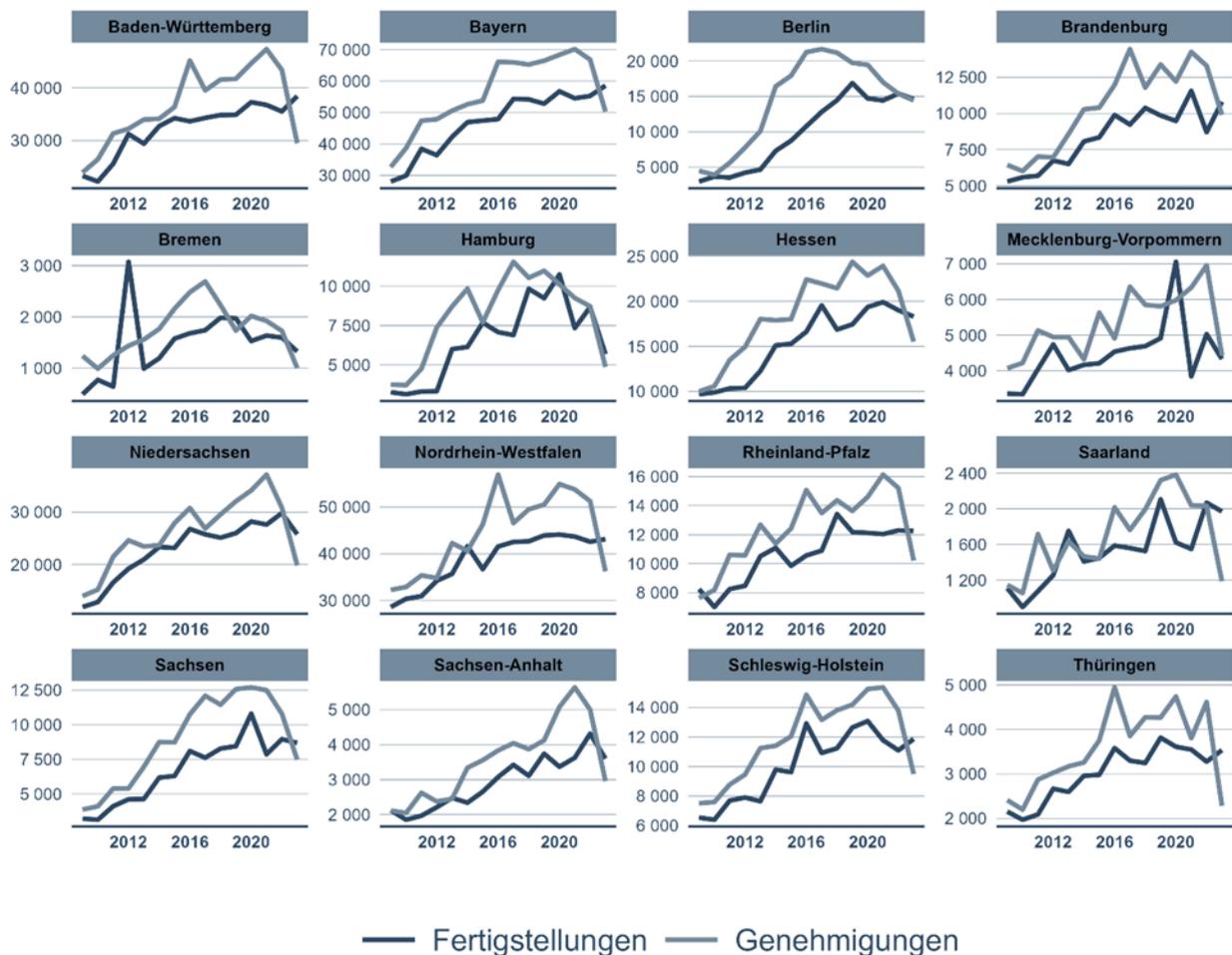
4.4 Übertragung der Ergebnisse auf die aktuelle Situation in der Wohnungswirtschaft

4.4.1 Zusammenhang von Baugenehmigungen und Baufertigstellungen in der aktuellen Marktlage

Ziel ist es im Folgenden, die empirischen Befunde aus dem vorangegangenen Abschnitt auf die aktuelle Situation in der Wohnungswirtschaft mit Blick auf die Neubaunachfrage zu übertragen. Die obig untersuchten Baugenehmigungszahlen stehen in engem Zusammenhang mit der Zahl der begonnenen Bauprojekte und folglich der Zahl der Baufertigstellungen und schließlich den Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer.

Abbildung 4-3: Baugenehmigungen und -fertigstellungen in den Bundesländern

2009 bis 2023



Hinweis: Vertikale Achsen zur besseren Vergleichbarkeit der Dynamiken nicht einheitlich.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Mit einem zeitlichen Versatz von zwei Jahren liegt die Korrelation von Baugenehmigungen und -fertigstellungen seit der Wiedervereinigung bei 0,97. In der aktuellen Krise, in der sich der Wohnungsbau befindet, beschreiben die Baugenehmigungszahlen und die Fertigstellungszahlen in der kurzen Frist einen stark divergenten Trend. Die Baugenehmigungszahlen sind seit dem Jahr 2022 und der Zinswende am Immobilienmarkt deutlich rückläufig, die Fertigstellungszahlen stagnieren.

Der starke empirische Zusammenhang der beiden Größen lässt darauf schließen, dass die Fertigstellungszahlen in den kommenden Jahren zurückgehen dürften, da derzeit deutlich weniger Neubauprojekte genehmigt werden. Gleichzeitig ist aktuell der Bauüberhang, die Zahl der genehmigten, aber noch nicht fertiggestellten Wohnungen, hoch. Genehmigte Projekte werden zurzeit aufgrund der Gemengelage aus höheren Zinsen und hohen Baukosten nicht begonnen oder weitergebaut, auch weil der Verkauf der erstellten Objekte in der Marktphase zu den gegebenen Parametern unsicherer ist als es noch in den 2010er und zu Beginn der 2020er Jahre der Fall war.

Vor der Zinswende war der Immobilienmarkt stark von niedrigeren Finanzierungskosten geprägt. Die Margen der Bauträger waren höher als in der aktuellen Phase, sodass steuerliche Änderungen wie eine Grunderwerbsteuersenkung nicht unbedingt sofortige Effekte auf die Bauaktivitäten gehabt hätten. In der jetzigen Phase, in der die Margen durch höhere Zinsen und Baukosten geschrumpft sind, kann die Senkung der Grunderwerbsteuer sofort als direkter Anreiz wirken, da sie den finanziellen Druck mindern und Bauträger dazu ermutigen könnte, schneller zu bauen und zu verkaufen. Der derzeit hohe Bauüberhang, bei dem viele genehmigte Projekte noch nicht begonnen oder abgeschlossen wurden, könnte durch die Grunderwerbsteuersenkung abgebaut werden. Wenn Bauträger davon ausgehen, dass eine größere Anzahl von Käufern durch die niedrigeren Erwerbskosten auf den Markt drängt, hätten sie einen zusätzlichen Anreiz, die Bauprojekte schneller abzuschließen, um diese Nachfrage zu bedienen.

4.4.2 Kosten und Nutzen einer potenziellen Grunderwerbsteuersenkung

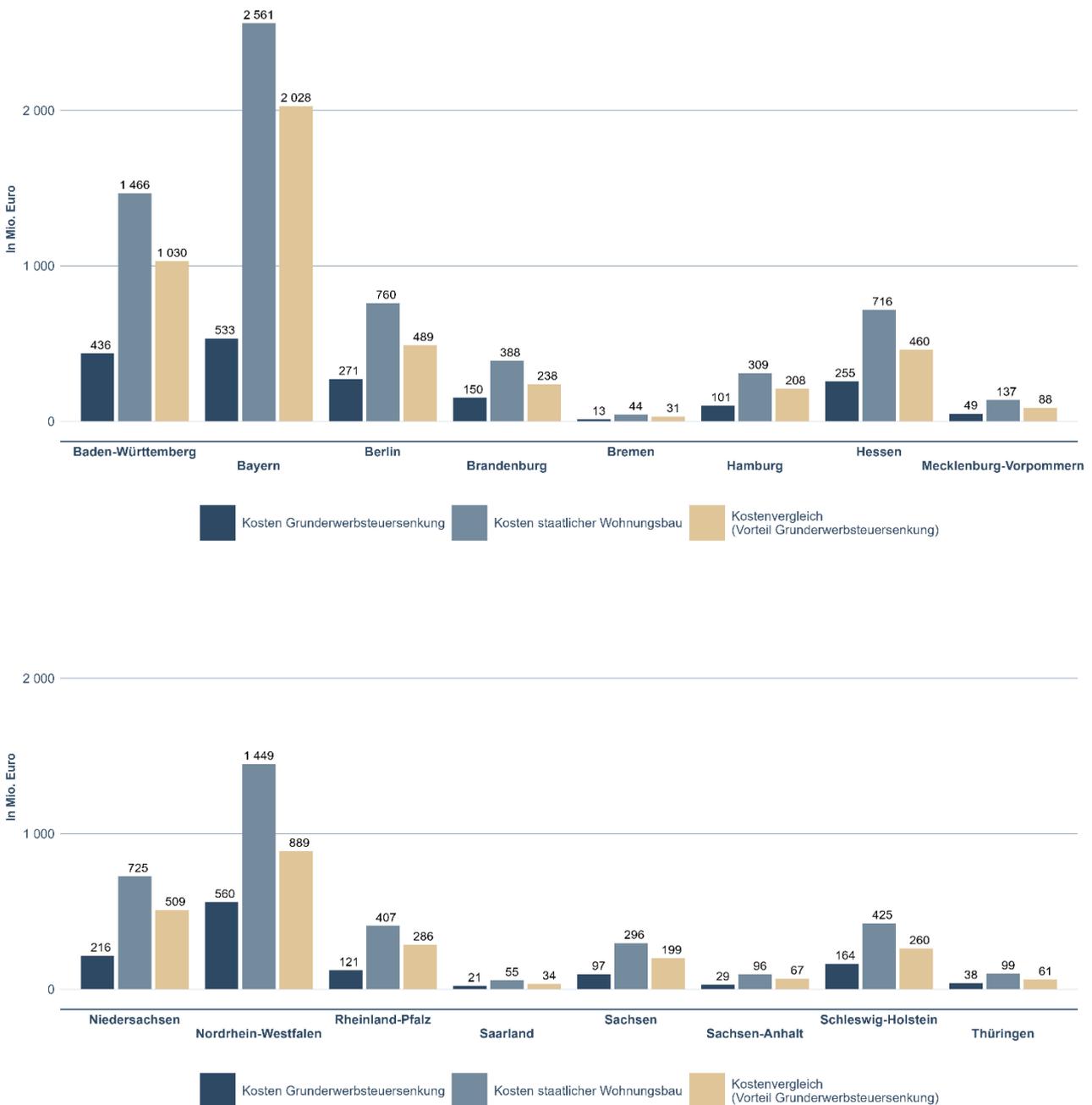
Im Folgenden wird unterstellt, dass eine Senkung der Grunderwerbsteuer direkten Einfluss auf die Zahl der Baufertigstellungen hat. Aufgrund der hohen Korrelation der beiden Kennzahlen wird unterstellt, dass sich die bestimmten Effekte der Grunderwerbsteuerveränderung auf die Baugenehmigungszahlen auf die Baufertigstellungen übertragen lassen. Zudem wird unterstellt, dass sich die Effekte, die für eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer bestimmt wurden, auf eine Senkung der Grunderwerbsteuer übertragen lassen.

Das heißt, ein Halbieren der Grunderwerbsteuer würde 9 Prozent mehr fertiggestellte Neubauwohnungen implizieren und der Effekt wäre kurzfristig wirksam. Diese Annahme soll der Veranschaulichung der Kosten und des potenziellen Nutzens der Maßnahme dienen. Folgende weitere Annahmen werden dazu getroffen.

- **Berechnung der Kosten für den Bau von 9 Prozent der neuen Wohnungen durch das Bundesland:** Es wird angenommen, dass das Land 9 Prozent der Neubauwohnungen vollständig selbst finanziert. Hierbei soll das Land den mittleren Kaufpreis für Neubauwohnungen zahlen, welcher als gewichteter Durchschnitt, der im Jahr 2023 öffentlich zum Verkauf angebotenen Ein- und Zweifamilienhäuser und Eigentumswohnungen errechnet wurde, jedoch abzüglich einer Marge von 15 Prozent auf den ursprünglichen Inseratskaufpreis. Diese Marge spiegelt die Einsparungen wider, die das Land durch den direkten Bau ohne Gewinnabsicht erzielen könnte. Daraus ergeben sich die geschätzten Kosten für den Bau der Wohnungen durch das Land.
- **Berechnung der theoretischen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer auf Neubauten:** Um die potenziellen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer zu berechnen, wird der mittlere Kaufpreis von Neubauwohnungen in den jeweiligen Bundesländern herangezogen. Anschließend wird dieser Wert mit der Anzahl der Baufertigstellungen in den Ländern multipliziert. Die theoretischen Grunderwerbsteuereinnahmen werden dann unter Berücksichtigung der jeweiligen Grunderwerbsteuersätze in den Ländern ermittelt.
- **Gegenüberstellung der Kosten für eine Grunderwerbsteuerreduktion und der Kosten für den direkten Wohnungsbau:** Abschließend erfolgt eine Gegenüberstellung der Kosten, die durch ein Halbieren der Grunderwerbsteuer entstehen würden, mit den hypothetischen Kosten, die anfallen würden, wenn das

Land 9 Prozent der Baufertigstellungen komplett selbst finanzieren müsste. Dabei wird geprüft, ob die entgangenen Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer durch die Einsparungen im Wohnungsbau kompensiert werden könnten, und ob es für das Land kostengünstiger wäre, durch die Steuererleichterung den privaten Bau zu fördern, anstatt selbst Wohnungen zu errichten.

Abbildung 4-4: Kostenvergleich Senkung der Grunderwerbsteuer und staatlicher Wohnungsbau



Hinweis: Die „Kosten Grunderwerbsteuersenkung“ beziehen sich auf die Mindereinnahmen, die durch eine Reduzierung der Grunderwerbsteuer entstehen, wenn gleichzeitig der Neubau von Wohnungen durch diese Maßnahme gefördert wird. Im Gegensatz dazu stehen die „Kosten staatlicher Wohnungsbau“, welche die gesamten Ausgaben darstellen, die das Land tragen müsste, wenn es den Neubau selbst finanzieren würde. Der „Kostenvergleich (Vorteil Grunderwerbsteuersenkung)“ bezeichnet die Differenz aus den „Kosten staatlicher Wohnungsbau“ und „Kosten Grunderwerbsteuersenkung“.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Die in Abbildung 4-4 für alle Bundesländer dargestellten Ergebnisse zeigen auf, dass eine Senkung der Grunderwerbsteuer zwar durchaus mit hohen Kosten für die Länder verbunden wäre, jedoch durch die Ankurbelung des Neubaus und die Steigerung der Fertigstellungszahlen deutlich günstiger wäre als der direkte staatliche Wohnungsbau, bei dem die Kosten in voller Höhe vom Land getragen würden. Die Berechnungen werden nun anhand von vier Beispielen skizziert.

■ Beispiel Baden-Württemberg:

Die theoretischen Grunderwerbsteuereinnahmen aus dem Verkauf von Neubauwohnungen lägen bei einem mittleren Kaufpreis je Neubauwohnung von circa 500.000 Euro, rund 38.000 Baufertigstellungen und einer Grunderwerbsteuer von 5,0 Prozent (Werte aus dem Jahr 2023) bei 958 Millionen Euro. Die Kombination aus Halbieren des Grunderwerbsteuersatzes und dem Ankurbeln der Fertigstellungszahlen um 9 Prozent ergäbe theoretische Grunderwerbsteuereinnahmen von 522 Millionen Euro. Die Differenz stellt die Kosten der Grunderwerbsteuersenkung dar und liegt für Baden-Württemberg bei 436 Millionen Euro (in Abbildung 4-4: „Kosten Grunderwerbsteuersenkung“). Demgegenüber werden die Kosten gestellt, die das Land tragen müsste, wenn es die 9 Prozent mehr Baufertigstellungen aus eigener Kasse aufbringen würde. Diese Kosten beliefen sich auf 1,466 Milliarden Euro (in Abbildung 4-4: „Kosten staatlicher Wohnungsbau“). Zieht man von diesen Kosten die Kosten für die Senkung der Grunderwerbsteuer ab, zeigt sich, dass die Senkung der Grunderwerbsteuer in Baden-Württemberg 1,030 Milliarden Euro günstiger wäre als der direkte staatliche Wohnungsbau (in Abbildung 4-4: „Kostenvergleich (Vorteil Grunderwerbsteuersenkung“).

■ Beispiel Bayern:

Die theoretischen Grunderwerbsteuereinnahmen aus dem Verkauf von Neubauwohnungen lägen bei einem mittleren Kaufpreis je Neubauwohnung von circa 570.000 Euro, rund 59.000 Baufertigstellungen und einer Grunderwerbsteuer von 3,5 Prozent (Werte aus dem Jahr 2023) bei 1,172 Milliarden Euro. Die Kombination aus Halbieren des Grunderwerbsteuersatzes und dem Ankurbeln der Fertigstellungszahlen um 9 Prozent ergäbe theoretische Grunderwerbsteuereinnahmen von 639 Millionen Euro. Die Differenz stellt die Kosten der Grunderwerbsteuersenkung dar und liegt für Bayern bei 533 Millionen Euro (in Abbildung 4-4: „Kosten Grunderwerbsteuersenkung“). Demgegenüber werden die Kosten gestellt, die das Land tragen müsste, wenn es die 9 Prozent mehr Baufertigstellungen aus eigener Kasse aufbringen würde. Diese Kosten beliefen sich auf 2,561 Milliarden Euro (in Abbildung 4-4: „Kosten staatlicher Wohnungsbau“). Zieht man von diesen Kosten die Kosten für die Senkung der Grunderwerbsteuer ab, zeigt sich, dass die Senkung der Grunderwerbsteuer in Bayern 2,028 Milliarden Euro günstiger wäre als der direkte staatliche Wohnungsbau (in Abbildung 4-4: „Kostenvergleich (Vorteil Grunderwerbsteuersenkung“).

■ Beispiel Niedersachsen:

Die theoretischen Grunderwerbsteuereinnahmen aus dem Verkauf von Neubauwohnungen lägen bei einem mittleren Kaufpreis je Neubauwohnung von circa 370.000 Euro, rund 26.000 Baufertigstellungen und einer Grunderwerbsteuer von 5,0 Prozent (Werte aus dem Jahr 2023) bei 474 Millionen Euro. Die Kombination aus Halbieren des Grunderwerbsteuersatzes und dem Ankurbeln der Fertigstellungszahlen um 9 Prozent ergäbe theoretische Grunderwerbsteuereinnahmen von 258 Millionen Euro. Die Differenz stellt die Kosten der Grunderwerbsteuersenkung dar und liegt für Niedersachsen bei 216 Millionen Euro (in Abbildung 4-4: „Kosten Grunderwerbsteuersenkung“). Demgegenüber werden die Kosten gestellt, die das Land tragen müsste, wenn es die 9 Prozent mehr Baufertigstellungen aus eigener Kasse aufbringen würde. Diese Kosten beliefen sich auf 725 Millionen Euro (in Abbildung 4-4: „Kosten staatlicher Wohnungsbau“). Zieht man von diesen

Kosten die Kosten für die Senkung der Grunderwerbsteuer ab, zeigt sich, dass die Senkung der Grunderwerbsteuer in Niedersachsen 509 Millionen Euro günstiger wäre als der direkte staatliche Wohnungsbau (in Abbildung 4-4: „Kostenvergleich (Vorteil Grunderwerbsteuersenkung“).

■ Beispiel Nordrhein-Westfalen:

Die theoretischen Grunderwerbsteuereinnahmen aus dem Verkauf von Neubauwohnungen lägen bei einem mittleren Kaufpreis je Neubauwohnung von circa 440.000 Euro, rund 43.000 Baufertigstellungen und einer Grunderwerbsteuer von 6,5 Prozent (Werte aus dem Jahr 2023) bei 1,231 Milliarden Euro. Die Kombination aus Halbieren des Grunderwerbsteuersatzes und dem Ankurbeln der Fertigstellungszahlen um 9 Prozent ergäbe theoretische Grunderwerbsteuereinnahmen von 671 Millionen Euro. Die Differenz stellt die Kosten der Grunderwerbsteuersenkung dar und liegt für Nordrhein-Westfalen bei 560 Millionen Euro (in Abbildung 4-4: „Kosten Grunderwerbsteuersenkung“). Demgegenüber werden die Kosten gestellt, die das Land tragen müsste, wenn es die 9 Prozent mehr Baufertigstellungen aus eigener Kasse aufbringen würde. Diese Kosten beliefen sich auf 1,449 Milliarden Euro (in Abbildung 4-4: „Kosten staatlicher Wohnungsbau“). Zieht man von diesen Kosten die Kosten für die Senkung der Grunderwerbsteuer ab, zeigt sich, dass die Senkung der Grunderwerbsteuer in Nordrhein-Westfalen 889 Millionen Euro günstiger wäre als der direkte staatliche Wohnungsbau (in Abbildung 4-4: „Kostenvergleich (Vorteil Grunderwerbsteuersenkung“).

Addiert man die auf Bundeslandebene bestimmten Werte auf, ergeben sich Kosten für die Senkung der Grunderwerbsteuer auf den Neubau von 3,055 Milliarden Euro, denen Kosten für den staatlichen Wohnungsneubau von 9,933 Milliarden Euro gegenüberstünden, was die Grunderwerbsteuersenkung im direkten Vergleich 6,878 Milliarden Euro günstiger macht.

5 Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer

Wie die Ergebnisse zeigen, kann eine Senkung der Grunderwerbsteuer die Nachfrage nach Neubauten und damit die Zahl der Fertigstellungen erheblich steigern. Neben den Effekten auf den Wohnungsneubau sind auch positive Nachfrageeffekte für den Bestandsmarkt erwartbar. So zeigen Sagner et al. (2024), dass das Halbieren der Grunderwerbsteuer die mittlere monatliche Belastung in Relation zum Haushaltseinkommen aus der Finanzierung beim Kauf einer Bestandsimmobilie einschließlich umfassender Sanierungsarbeiten, um einen Prozentpunkt reduzieren würde, was über den gesamten Finanzierungszeitraum deutliche Kosteneinsparungen für die Haushalte impliziert. Braun et al. (2018) kommen zum Ergebnis, dass eine Abschaffung der Grunderwerbsteuer das Potenzial der Ersterwerbberhaushalte, der Haushalte, die zum ersten Mal von der Mietwohnung in die selbstgenutzte Immobilie ziehen, um 16 Prozent erhöhen würde.

Bei den hier präsentierten Berechnungen wurde davon ausgegangen, dass der Grunderwerbsteuersatz gesenkt wird. Tatsächlich sind für die Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer aber deutlich mehr Reformoptionen denkbar, wie ein Blick in die europäischen Nachbarländer zeigt (vgl. Sagner/Voigtländer, 2021). Gerade unter Berücksichtigung der Ziele der Neubaustimulierung und der Einnahmeerzielung sind Abweichungen zur aktuellen proportionalen Erhebung der Grunderwerbsteuer attraktiv. Denkbar sind dabei eine Reduktion der Grunderwerbsteuer nur für Neubauten, die Differenzierung des Grunderwerbsteuersatzes für Selbstnutzer und Kapitalanleger sowie ein progressiver Steuertarif. Zusätzlich ist auch eine Mischung der Optionen denkbar.

Die Grunderwerbsteuer belastet den Neubau in besonderer Weise, weil erstens Grundstücke sowohl beim Erwerb als auch beim Verkauf etwa durch Projektentwickler besteuert werden, und zweitens, weil bereits die Bauleistungen mehrwertsteuerpflichtig sind, die Grunderwerbsteuer hier dennoch zusätzlich erhoben wird. Diese 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. 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). Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (Voigtländer/Hentze, 2016) haben ergeben, dass aufgrund der kumulativen Belastung dieser Faktoren die Steuerbelastung des Neubaus auf über 20 Prozent steigen kann. Angesichts dieser Problematik wäre es daher konsequent, den Neubau von der Grunderwerbsteuer auszunehmen. Genau dies ist die Lösung, die die Niederlande und auch Belgien gewählt haben (vgl. Haffner, 1993). Dort zahlen private Haushalte, die einen Neubau erwerben, grundsätzlich keine Grunderwerbsteuer, wodurch es mehr Anreize zum Bau von neuen Wohnungen gibt. Alternativ wäre es denkbar, dass zumindest der Satz der Grunderwerbsteuer für Neubauten deutlich gesenkt wird. Diese Maßnahme würde die Attraktivität des Neubaus deutlich steigern. Da nur die Neubauten von der Grunderwerbsteuer befreit wären, würde überdies der Einnahmeausfall der Bundesländer begrenzt werden. Denkbar wäre es auch, die Steuerbefreiung nur temporär einzusetzen, um gerade in der aktuellen Lage Vorzieheffekte zu induzieren. Rein steuersystematisch sollte die Regelung aber langfristig gelten.

Mit Blick auf die Wohneigentumsbildung und auch hinsichtlich der Chancen, durch Eigentumswechsel Sanierungen zu induzieren (vgl. Sagner et al., 2024), sollte aber auch für den Bestand eine geringere Grunderwerbsteuer angestrebt werden. Um dabei die fiskalischen Effekte gering zu halten und gleichzeitig möglichst starke Anreize für die Wohneigentumsbildung und die Neubauaktivität zu setzen (sofern es keine spezielle Berücksichtigung des Neubaus in der Grunderwerbsteuer gibt), bietet es sich an, die Reform vor allem so zu gestalten, dass Haushalte mit kleineren Einkommen und wenig Eigenkapital besonders profitieren. Bei diesen Haushalten ist von einer höheren Elastizität der Nachfrage auszugehen als etwa bei sehr einkommensstarken und vermögenden Haushalten. Eine Senkung der Grunderwerbsteuer könnte für diese Gruppen also zu einem stärkerem als dem in Kapitel 4 abgeleiteten Effekt auf die Neubaunachfrage und allgemein Wohneigentumsbildung führen.

Eine Möglichkeit würde darin bestehen, den Grunderwerbsteuersatz zwischen Selbstnutzern und Kapitalanlegern zu differenzieren. In den Niederlanden müssen Kapitalanleger 10,4 Prozent Grunderwerbsteuer zahlen, Selbstnutzer dagegen nur 2 Prozent. Erwerber unter 35 Jahren müssen sogar keine Grunderwerbsteuer zahlen. In Belgien bekommen Selbstnutzer zumindest in der Region Brüssel einen Freibetrag von 150.000 Euro bei der Grunderwerbsteuer, Kapitalanleger hingegen nicht. Eine solche Differenzierung wäre auch deshalb geboten, weil die Besteuerung von Immobilien für Kapitalanleger typischerweise vorteilhafter ist als für Selbstnutzer. Während die Besteuerung von Kapitalanlegern dem Prinzip des Investitionsgutes folgt, findet bei Selbstnutzern das Konsumgutmodell Anwendung. Gerade die Kombination aus Abschreibungen und steuerfreier Veräußerung sichert Kapitalanlegern einen Vorteil gegenüber Selbstnutzern. Zudem können Kapitalanleger die Transaktionskosten steuerlich geltend machen, was die effektive Belastung – auch der Grunderwerbsteuer – deutlich mindert. Allerdings sollte die Differenzierung mit Bedacht gestaltet werden, da eine übermäßige Grunderwerbsteuerbelastung von Kapitalanlegern zu Nachteilen für den Mietwohnungsbau und Mietwohnungsmarkt allgemein führen könnte.

Eine besonders attraktive Gestaltung der Grunderwerbsteuer findet sich im Vereinigten Königreich. Dort findet keine proportionale Besteuerung, sondern ein progressiver Steuertarif bei der Grunderwerbsteuer Anwendung. Somit steigt der effektive Steuersatz mit dem Wert der Immobilie. Während also der Käufer einer kleinen Immobilie am Stadtrand kaum besteuert wird, zahlt der Käufer einer Luxusvilla in einer bevorzugten Lage eine deutlich höhere Steuer, sowohl absolut als auch relativ. Damit wäre zum einen ebenso in der Grunderwerbsteuer dem Leistungsfähigkeitsprinzip Rechnung getragen, zum anderen könnte die Nachfrage gesteigert werden, ohne dass große Steuerausfälle drohen.

Insgesamt zeigen diese Optionen und die internationalen Erfahrungen, dass deutlich mehr Möglichkeiten zur Gestaltung der Grunderwerbsteuer existieren, als in Deutschland diskutiert werden.

6 Abstract

The real estate transfer tax in Germany has long been criticised because it triggers cumulative effects, particularly in residential construction, and impairs home ownership. In this report, the real estate transfer tax is categorised from a fiscal and economic perspective and the potential of a reduction in the real estate transfer tax on construction is estimated using a difference-in-differences approach. The calculations are based on the different tax rates and their changes in the federal states. These are the key findings of the report:

- The need for housing construction is very high in view of high immigration and too little construction activity in the past. In view of the current fall in production figures, the pressure on the housing market will continue to increase.
- Real estate transfer tax is an important source of income for the federal states; in 2023, its revenue totalled 25.2 billion euros. However, due to declining transactions, this figure is already 33 per cent below the 2021 peak.
- A 50 per cent reduction in property transfer tax rates would increase the number of building permits by 9 per cent. This effect would also be reflected in building completions with a time lag.
- Particularly in the current situation with high construction backlogs, the effect could be stronger and more timely.
- Although a 50 per cent reduction in property transfer tax would be associated with additional construction activity, it would lead to a reduction in revenue of around 3 billion euros across all federal states. However, the state construction of as many new homes as would be created by a corresponding reduction in land transfer tax would result in costs of about 10 billion euros.
- The effect of a real estate transfer tax reduction on new construction could be increased by a structural reform of the real estate transfer tax, while at the same time the loss of revenue could be limited. A reform based on the British model with a progressive property transfer tax rate would be particularly attractive in this sense.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Wohnungsbedarfe in den Bundesländern	6
Abbildung 2-2: Verhältnis Fertigstellungen zum Bedarf in den Bundesländern	7
Abbildung 3-1: Landessteuern für 2023	8
Abbildung 3-2: Verteilung nach Bundesländern.....	9
Abbildung 3-3: Entwicklung der Steuereinnahmen.....	10
Abbildung 3-4: Nur wenige Mieter haben genug Vermögen für den Einstieg ins Wohneigentum	11
Abbildung 4-1: Entwicklung der Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern.....	14
Abbildung 4-2: Zusammenhang Baugenehmigungszahlen für Neubauwohnungen und Grunderwerbsteuererhöhungen	16
Abbildung 4-3: Baugenehmigungen und -fertigstellungen in den Bundesländern.....	17
Abbildung 4-4: Kostenvergleich Senkung der Grunderwerbsteuer und staatlicher Wohnungsbau.....	19

Literaturverzeichnis

Boysen-Hogrefe, Jens, 2023, Zum Einfluss der Grunderwerbsteuer auf den Wohnungsneubau in Deutschland, Kiel Policy Brief Nr. 165, https://www.ifw-kiel.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/6144c496-7a79-4ee8-899b-2e961ca50b8e-KPB_165.pdf [9.9.2024]

Braun, Reiner / Weiden, Lukas / Fuchs, Lukas, 2018, Potential für neue Wohneigentümer, https://www.empirica-institut.de/fileadmin/Redaktion/Publikationen/Referenzen/PDFs/Bericht_2017119_LBS_Potentielle_Wohneigentum.pdf [9.9.2024]

de Chaisemartin, Clément / D'Haultfœuille, Xavier, 2024, Difference-in-Differences Estimators of Inter-temporal Treatment Effects. The Review of Economics and Statistics, doi: https://doi.org/10.1162/rest_a_01414

Deschermeier, Philipp / Henger, Ralph / Voigtländer, Michael, 2024, Mehr Wohnungsmangel durch steigende Bedarfe und sinkende Bautätigkeit, Gutachten im Auftrag der Deutsche Reihenhaus AG, Köln

Dolls, Mathias / Fuest, Clemens / Krolage, Carla / Neumeier, Florian, 2021, Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market, CESifo Working Paper No. 8839, https://www.cesifo.org/DocDL/cesifo1_wp8839.pdf [9.9.2024]

Dorffmeister, Ludwig, 2024, Europäisches Bauvolumen schrumpft 2024 um 2,7 % – durchwachsender Ausblick, in: ifo Schnelldienst, 77. Jg., Nr. 7, S. 49-52

Fritzsche, Carolin / Vandrei, Lars, 2019, The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions, in: Regional Science and Urban Economics, 74. Jg., S. 131-143

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

Halbmeier, Christoph / Grabka, Markus M., 2021, Vermögen im europäischen Vergleich, Datenreport 2021, <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/datenreport-2021/private-haushalte-einkommen-und-konsum/329977/vermoegen-im-europaeischen-vergleich/> [4.9.2024]

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

Sagner, Pekka, 2023, Aktuellen Herausforderungen im Wohneigentumsmarkt begegnen, Gutachten im Auftrag vom BFW Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V., Köln

Sagner, Pekka / Ewald, Johannes / Kempermann, Hanno, 2024, Sanierungspotenziale von Wohnimmobilien in Deutschland, Studie für den Verband der Sparda-Banken e.V., Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2021, Wohneigentumspolitik in Europa, Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Köln

Sagner, Pekka / Voigtländer, Michael, 2024, IW-Wohnindex Q2 2024. Angebot und Nachfrage bestimmen Preise (Datenstand: Q2 2024), IW-Report, Nr. 31, Köln

Voigtländer, Michael / Hentze, Tobias, 2016, Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot, Gutachten im Auftrag des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/261965/Grunderwerbsteuer_Kurzexpertise_IW.pdf [20.8.2024]