



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

INFORMATION
17/381

Alle Abgeordneten

Auswirkungen einer Grunderwerbsteuersatzsenkung auf 3,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen

Bearbeitung: Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst

Datum: 12. Mai 2022

Diese Ausarbeitung hat der Parlamentarische Beratungs- und Gutachterdienst im Auftrag der Abgeordneten Christian Loose und Herbert Strotebeck erstellt. Die Abgeordneten haben die Ausarbeitung zur Veröffentlichung freigegeben.

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes des Landtags Nordrhein-Westfalen sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung - auch auszugsweise - ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A. AUFTRAG	4
B. EINLEITUNG	5
C. AUSWERTUNG AUSGEWÄHLTER STUDIEN	6
I. ALLGEMEINE AUSWIRKUNGEN EINER SENKUNG DER GRUNDERWERBSTEUER AUF EINEN STEUERSATZ VON 3,5 PROZENT.....	6
1. <i>Auswirkungen auf Transaktionen auf dem Immobilienmarkt</i>	7
2. <i>Auswirkungen auf die Menge an gehandelten Immobilien</i>	7
3. <i>Auswirkungen auf die Bildung von Wohneigentum</i>	8
4. <i>Preiseffekte</i>	9
5. <i>Auswirkungen auf die Arbeitnehmermobilität</i>	9
6. <i>Spekulationsverhalten</i>	10
7. <i>Auswirkungen auf das Immobilienvermögen zur Altersvorsorge</i>	10
8. <i>Auswirkungen einer temporären Steuersatzsenkung im Vereinigten Königreich</i>	10
II. AUSWIRKUNGEN EINER SENKUNG DES STEUERSATZES AUF 3,5 PROZENT AUF EINNAHMEN DES LANDES NORDRHEIN-WESTFALEN?	12
III. AUSWIRKUNGEN EINER STEUERSATZSENKUNG AUF DIE WOHNHEIGENTUMSQUOTE IN NORDRHEIN- WESTFALEN - BESONDERS BETROFFENE BEVÖLKERUNGSGRUPPEN	13
IV. AUSWIRKUNGEN EINER STEUERSATZSENKUNG AUF DIE BAU- UND HANDWERKSTÄTIGKEITEN SOWIE AUF BAUPREISE IN NORDRHEIN-WESTFALEN.....	15
V. AUSWIRKUNGEN EINER STEUERSATZSENKUNG AUF POTENTIELLE EINWOHNER- WANDERUNGSBEWEGUNGEN.....	16
VI. AUSWIRKUNGEN EINER STEUERSATZSENKUNG AUF INVESTITIONSTÄTIGKEITEN DURCH INVESTOREN AUS DEM AUSLAND.....	17
VII. KURZE ZUSAMMENFASSUNG.....	18
D. LITERATURVERZEICHNIS	19

A. Auftrag

Dem Auftrag liegt zugrunde, dass die Nachfrage nach Wohnraum in Form von Mietwohnungen und Wohneigentum in den Ballungsgebieten in Nordrhein-Westfalen vergleichsweise hoch ist und viele Menschen in Deutschland es als problematisch ansehen, bezahlbaren Wohnraum zu finden.¹ Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Immobilienpreise in Deutschland von 2010 bis 2017 in Ballungsräumen um rund 50 Prozent gestiegen sind, nicht verwunderlich.² Gleichzeitig wurde der Grunderwerbsteuersatz in Nordrhein-Westfalen zwischen 1998 und 2015 von ehemals 3,5 Prozent auf 6,5 Prozent angehoben.³

Wohneigentum ist vor allem bei Familien sehr begehrt⁴ und der Großteil der deutschen Bevölkerung empfindet das Eigenheim als ideale Form der Altersvorsorge.⁵ Dennoch ist die Wohneigentumsquote in Deutschland mit 50,4 Prozent im Jahr 2020 im internationalen Vergleich vergleichsweise niedrig.⁶ Nordrhein-Westfalen hat im deutschlandweiten Vergleich mit 43,7 Prozent im Jahr 2018 die sechsniedrigste Wohneigentumsquote.⁷ Zugleich hat Nordrhein-Westfalen mit einem Steuersatz von 6,5 Prozent neben Brandenburg, dem Saarland, Thüringen und Schleswig-Holstein die höchste Grunderwerbsteuer im bundesweiten Vergleich. Dies ist nicht unbeachtlich, da die Grunderwerbsteuer einen erheblichen Teil der Transaktionskosten beim Eigentumskauf ausmacht.⁸ Die Auftraggeber gehen zudem davon aus, dass insbesondere die Transaktionskosten zu den Kostentreibern beim Wohnungsbau gehören.

Vor diesem Hintergrund haben die Auftraggeber den Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst darum gebeten, sich mit den Auswirkungen einer Senkung des Grunderwerbsteuersatzes von 6,5 Prozent auf 3,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen zu befassen. Neben den generellen lang- und mittelfristigen Auswirkungen soll betrachtet werden, wie sich eine solche Steuersatzsenkung auf die Einnahmen des Landes auswirkt und ob eine mögliche Senkung des Steuersatzes zu einer Veränderung der

¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/992145/umfrage/umfrage-zu-bezahlbarem-wohnraum-in-deutschland/>, zuletzt abgerufen am 08.04.2022.

² *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 17 f.

³ *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016, S.15.

⁴ Vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 37.

⁵ Ebenda, S. 42.

⁶ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155734/umfrage/wohneigentumsquoten-in-europa/>, zuletzt abgerufen am 08.04.2022.

⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155713/umfrage/anteil-der-buerger-mit-wohneigentum-nach-bundesland/>, zuletzt abgerufen am 08.04.2022.

⁸ *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016, S.15.

Wohneigentumsquote in Nordrhein-Westfalen führen könnte. Dabei soll vor allem darauf eingegangen werden, wie die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen in Bezug auf Familien- und Einkommensgröße von einer Senkung des Steuersatzes berührt wären. Zudem sollen die Auswirkungen einer Steuersatzsenkung auf Bau-, Unternehmens- und Handwerkstätigkeiten sowie auf Baupreise in Nordrhein-Westfalen begutachtet werden. Es wird ebenfalls nach den Auswirkungen auf Investitionstätigkeiten von ausländischen Investoren gefragt. Schlussendlich soll die Frage beantwortet werden, ob eine Steuersatzsenkung zu „Einwohner-Wanderungsbewegungen“ von den Nachbarstaaten und den angrenzenden Bundesländern nach Nordrhein-Westfalen bzw. umgekehrt führen könnte.

B. Einleitung

Im Folgenden wird dargestellt, dass die Höhe der Grunderwerbsteuer eine Vielzahl von Auswirkungen auf verschiedenste Bereiche hat. Internationale und nationale Studien belegen die unterschiedlichen Effekte, die eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes mit sich bringt. Aktuelle Studien bezüglich einer Senkung der Grunderwerbsteuer gibt es für den deutschen Raum indes keine, da es seit 1983 nur Erhöhungen der Grunderwerbsteuer gab.⁹ In 1983 wurde letztmalig die damals noch bundesweit geltende Grunderwerbsteuer gesenkt, verbunden mit einer Reduktion der bis dahin zahlreich bestehenden Befreiungstatbeständen.¹⁰ Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 können die Länder den Steuersatz autonom festsetzen.¹¹ Seitdem ist in den Bundesländern, außer in Bayern und Sachsen, der Grunderwerbsteuersatz sukzessive angestiegen, was dazu geführt hat, dass die Steuereinnahmen aus der Grunderwerbsteuer in Deutschland von 5,29 Milliarden im Jahr 2010 auf 16,06 Milliarden im Jahr 2020 gestiegen sind.¹² Es steht zu vermuten, dass die Erhöhungen der Länder vorwiegend der Haushaltskonsolidierung und anderen fiskalischen Interessen dienen.¹³ Diese Entwicklung wird durch eine Regelung des Länderfinanzausgleichs begünstigt, wonach zur Ermittlung der Steuerkraft der einzelnen Länder nicht die tatsächlichen, sondern die normierten Grunderwerbsteuereinnahmen berücksichtigt werden. Zur Ermittlung der normierten Steuereinnahmen eines Landes wird der um den Steuersatz bereinigte Anteil seiner tatsächlichen Steuereinnahmen im Verhältnis zum Gesamtsteueraufkommen und zum

⁹ Vgl. *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet 5/2017, S. 12.

¹⁰ *Jürgen Gnewuch*: Die Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis, Die Wohnungswirtschaft 3/2012; S. 34 f.

¹¹ *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 16.

¹² <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/235811/umfrage/einnahmen-aus-der-grunderwerbsteuer/>, zuletzt abgerufen am 08.04.2022.

¹³ Sieben Fragen an *Ronny Freier* in: Deutsches Institut für Wirtschaftsfragen e.V., Berlin, Wochenbericht Nr. 50/2014, https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.491828.de/14-50-2.pdf, zuletzt abgerufen am 03.05.2022; *Tobias Hentze*: Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, IW-Kurzbericht, No. 11.2017.

durchschnittlichen Steuersatz aller Länder gesetzt. Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber ursprünglich vermeiden, dass Länder ihre Finanzkraft durch Steuersenkungen reduzieren und diese somit durch andere Länder finanzieren lassen.¹⁴ Das Normierungsverfahren führt aber dazu, dass auch zusätzliche Einnahmen aus einer Steuererhöhung weitgehend beim Land verbleiben. Damit kommt es zu dem Effekt, dass die Steuersatzerhöhung eines Landes den Durchschnittsteuersatz und somit die fiktive Finanzkraft der anderen Länder erhöht. Daraus wird der Schluss gezogen, dass sich der Länderfinanzausgleich für die Länder, deren Steuersatz gleichbleibend ist, ungünstig auswirken könne und ein Anreiz gesetzt werde, mit einer eigenen Steuererhöhung nachzuziehen.¹⁵

Nachfolgend werden auf der Grundlage ausgewählter Studien vorwiegend die Effekte dargestellt, die durch eine Erhöhung des Steuersatzes eingetreten sind. Die festgestellten Effekte der Steuersatzerhöhungen lassen die Vermutung zu, dass diese im Fall einer Steuersatzsenkung zumindest teilweise reversibel sein könnten. Gesicherte Aussagen zu tatsächlichen Auswirkungen einer Steuersatzsenkung der Grunderwerbsteuer auf 3,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen können mangels Vorliegen entsprechender Daten hingegen nicht getroffen werden.

Die Senkung der Grunderwerbsteuer im Jahr 1983 ist unabhängig davon, dass hierzu – soweit ersichtlich – keine Studien vorliegen, wegen der seinerzeitigen Rahmenbedingungen (zugleich Reduktion von Befreiungstatbeständen) nicht aussagekräftig. Allerdings konnten zwei Studien aus Großbritannien ausgewertet werden, die sich mit den Auswirkungen einer dort erfolgten temporären Senkung des Steuersatzes befassen (siehe hierzu C.I.8.).

C. Auswertung ausgewählter Studien

I. Allgemeine Auswirkungen einer Senkung der Grunderwerbsteuer auf einen Steuersatz von 3,5 Prozent

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer, die auf den Übergang der rechtlichen und wirtschaftlichen Verfügungsmacht an einem Grundstück (dazu gehören gemäß § 2 GrEStG u.a. Wohnungen und Häuser) im Inland erhoben wird.¹⁶ Um Rückschlüsse

¹⁴ *Damian Fichte*: Grunderwerbsteuer und Länderfinanzausgleich: Anreize für Steuererhöhungen beseitigen, DSI kompakt, Nr. 2, 2013, S. 2

¹⁵ *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016, S.17; *Tobias Hentze*: Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, Institut der Deutschen Wirtschaft Köln, IW-Kurzbericht, No. 11.2017.

¹⁶ *Marius Niespor*: Aktueller Begriff Grunderwerbsteuer, Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag, Nr. 4/15, 2015, <https://www.bundestag.de/resource/blob/359568/c0b88a619898de3d713e7c396d85a4b9/grunderwerbsteuer-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 03.05.2022.

auf die Auswirkungen einer Senkung der Grunderwerbsteuer in Nordrhein-Westfalen auf 3,5 Prozent ziehen zu können, werden im Folgenden ausgewählte Studien einer näheren Betrachtung unterzogen, die mittel- und langfristige Effekte der seit 2006 erfolgten Steuererhöhungen in Nordrhein-Westfalen und anderen Bundesländern belegen.

1. Auswirkungen auf Transaktionen auf dem Immobilienmarkt

Mehrere Studien kommen zu dem Schluss, dass die Erhöhung der Grunderwerbsteuer zu einem messbaren Einbruch an Transaktionen auf dem Immobilienmarkt geführt hat. So kommt eine Studie von Fritzsche und Vandrei aus dem Jahr 2016 zu dem Ergebnis, dass der generelle Rückgang von Transaktionen auf dem Immobilienmarkt prägendster Effekt einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer sei. In der Studie wurden Daten aus mehreren Bundesländern verglichen. Es konnte festgestellt werden, dass eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer von einem Prozentpunkt langfristig zu 6 Prozent weniger Transaktionen bei Ein- und Zweifamilienhäusern auf dem Immobilienmarkt führt.¹⁷ In einer Studie von Petkova und Weichenrieder aus dem Jahr 2017 wurden die Transaktionen auf dem deutschen Immobilienmarkt im Hinblick auf Einfamilienhäuser und Etagenwohnungen betrachtet. Ergebnis der Studie war, dass bei einer Steuererhöhung von 4 Prozent auf 5 Prozent die Anzahl der Transaktionen von Einfamilienhäusern um ungefähr 5,75 Prozent zurückgegangen sind, wohingegen bei Etagenwohnungen kein signifikanter Effekt zu beobachten ist.¹⁸ Dieser Rückgang an Transaktionen sei vor allem darauf zurückzuführen, dass ursprünglich für Verkäufer und Käufer vorteilhafte Geschäfte durch die erhöhte Grunderwerbsteuer nicht mehr zustande kämen.¹⁹ Es komme oftmals zu einem sogenannten „Lock-In-Effekt“: Den Käufern sei die Transaktion von privatgenutzten Immobilien zu teuer und die Verkäufer betrachteten die Transaktion nicht mehr als finanziell vorteilhaft, wenn sie gezwungen wären, den Kaufpreis zu senken.²⁰ Vor allem die steigenden Immobilienpreise würden, neben der Erhöhung der Grunderwerbsteuer, dazu führen, dass die Steuerbelastung beim Immobilienkauf immer weiter steigen und die Transaktionen abnehmen.²¹

2. Auswirkungen auf die Menge an gehandelten Immobilien

Zusätzlich zum Rückgang von Transaktionen lässt sich beobachten, dass die Menge an gehandelten Immobilien auf dem Markt durch eine erhöhte Grunderwerbsteuer zurückgeht. Eine erhöhte Steuer führt dazu, dass es sich für Verkäufer mitunter nicht

¹⁷ *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016, S.18.

¹⁸ *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet 5/2017, S. 12.

¹⁹ Ebenda, S. 13.

²⁰ *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S.11.

²¹ *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 17.

mehr lohnt, ihre Immobilien anzubieten.²² Vor allem die Bereitschaft zum Wiederverkauf von durch den Eigentümer selbst genutzten Immobilien verringert sich und privat genutzte Immobilien werden somit länger von den Eigentümern gehalten.²³

3. Auswirkungen auf die Bildung von Wohneigentum

Des Weiteren stellt die Grunderwerbsteuer einen Kostenfaktor dar, der zunehmend die Bildung von Wohneigentum und auch Immobilienvermögen hemmt.²⁴ Zudem beeinflusst die erhöhte Steuerlast die Entscheidung zwischen Eigentum und Miete.²⁵ Vor allem Privatpersonen sind dadurch belastet, dass die Steuerlast durch die gestiegenen Immobilienpreise erheblich steigt.²⁶ Bei einem Kaufpreis von 300.000 € ist zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen die zu entrichtende Grunderwerbsteuer von 10.500 € (2010) auf 19.500 € (2017) gestiegen, was einem Zuwachs um 86 Prozent entspricht. Vor allem in Verbindung mit den Immobilienpreisen, die von 2010 bis 2017 in Ballungsräumen um rund 50 Prozent gestiegen sind, hat sich die Steuerbelastung seit 2010 im Jahre 2017 fast verdreifacht.²⁷ Insbesondere Privatpersonen können die erhöhten Transaktionskosten beim Erwerb von Wohneigentum in der Regel nicht durch Kredite finanzieren, wodurch sich das Eigenkapital von Kaufinteressenten verringert. Dies verschlechtert folglich die Bonität und macht Kredite teurer. Diesen Anstieg der Transaktionskosten könnten sich selbst gutverdienende Haushalte oftmals nicht mehr leisten.²⁸ Haushalte, die gerade so einen Hauskauf finanzieren könnten, würden durch den höheren Steuersatz daher von einem Immobilienerwerb absehen.²⁹ Diese Ergebnisse stimmen mit dem Empfinden vieler Deutschen überein: Im Jahr 2020 wurden 1.000 Menschen bevölkerungsrepräsentativ zur Bildung von Wohneigentum befragt. 59 Prozent gaben an, dass geringere Transaktionskosten ein wichtiger Faktor bei der Wohneigentumsbildung seien.³⁰

²² *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet 5/2017, S. 11.

²³ Vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 29.

²⁴ *Reiner Holznager/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 17 f.

²⁵ *Jens Boysen-Hogrefe*: Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?, ifo Schnelldienst 21/2017, S. 5.

²⁶ *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S. 4.

²⁷ *Reiner Holznager/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 17 f.

²⁸ *Reiner Holznager/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 17 f.; vgl. *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S.11.

²⁹ *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016, S.14.

³⁰ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1269245/umfrage/umfrage-zu-faktoren-um-die-wohneigentumsbildung-in-deutschland-zu-steigern/>, zuletzt abgerufen am 08.04.2022.

4. Preiseffekte

Eine erhöhte Grunderwerbsteuer kann sich auch im Kaufpreis von Grundstücken niederschlagen. Grundsätzlich haften nach § 13 Nr. 1 Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) die Vertragsparteien gesamtschuldnerisch für die Steuerschuld. Es wird jedoch in den allermeisten Fällen vereinbart, dass der Immobilienerwerber die Steuer zahlen muss.³¹ Wer die eigentliche Steuerlast im Ergebnis trägt, hängt letztlich von der Verhandlungsmacht der Transaktionspartner ab.³² In einer Studie von Petkova und Weichenrieder aus dem Jahr 2017 wurden in allen Bundesländern Transaktionen im Zeitraum von 2003 bis 2014 beobachtet. Die Studie kam zu dem Ergebnis, dass eine Steuererhöhung keinen signifikanten Einfluss auf die Preise von Einfamilienhäusern in Deutschland habe. Diese würden in Deutschland hauptsächlich von ihren Eigentümern bewohnt. Eine erhöhte Grunderwerbsteuer werde hier ausschließlich vom Käufer getragen, sodass sie keinen Einfluss auf den eigentlichen Immobilienpreis habe.

Andererseits konnte in dieser Studie ein erheblicher Preiseffekt bei Etagenwohnungen nachgewiesen werden. Diese würden durch eine Steuererhöhung günstiger. Eine Steuererhöhung um einen Prozentpunkt gehe in etwa mit einer negativen Preisentwicklung von zwei bis vier Prozent einher. Diese günstigeren Immobilienpreise seien darauf zurückzuführen, dass Etagenwohnungen häufig als Investitionsobjekt zur Weitervermietung gekauft werden und die Steuerlast bei diesen Transaktionen vom Verkäufer getragen wird.³³ Auf Käuferseite werden höhere Investitionskosten wiederum bei der Mietkalkulation berücksichtigt, sodass entsprechend höhere Kosten auf den Mieter umgelegt werden.³⁴

5. Auswirkungen auf die Arbeitnehmermobilität

Aus der Feststellung, dass sich die Marktaktivität bei einer höheren Grunderwerbsteuer verringert, ziehen mehrere Wissenschaftler den Schluss, dass die abnehmende Menge an gehandelten Immobilien am Markt dazu führen könne, dass die Marktakteure seltener ihren Wohnort wechseln.³⁵ Somit ginge eine höhere Grunderwerbsteuer mit einer allgemein geringeren Mobilität von Arbeitnehmern

³¹ *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 10.

³² *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S.12.

³³ *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet 5/2017, S. 11.

³⁴ *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 18.

³⁵ *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet 5/2017, S. 12; vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 29 f.; *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S.11.

einher.³⁶ Es wird angenommen, dass Arbeitnehmer aufgrund einer erhöhten Grunderwerbsteuer teilweise in ihren bisherigen Wohnungen verbleiben, obwohl ein Umzug aus arbeitsökonomischer Sicht günstiger für sie sei.³⁷ Zwar sei zu beachten, dass Hauseigentümer grundsätzlich ohnehin die geringste Arbeitsmarktmobilität aufweisen. Es lasse sich jedoch feststellen, dass die Mobilität im internationalen Vergleich in Ländern mit auffallend hohen Transaktionskosten besonders gering sei.³⁸

6. Spekulationsverhalten

In der Vergangenheit wurden im öffentlichen Diskurs Transaktionssteuern zur Dämpfung von Immobilienblasen gefordert. Fritzsche und Rohleder stellen in ihrer Betrachtung von internationalen Studien zu der Frage, ob die Grunderwerbsteuer das Spekulationsverhalten auf dem Markt beeinflusst, fest, dass die Grunderwerbsteuer nur einen sehr bedingten Einfluss auf das Spekulationsverhalten am Markt hat. Ein einschlägiger Effekt der Grunderwerbsteuer auf das Spekulationsverhalten der Marktakteure sei nur bedingt nachzuweisen. Es gebe durchaus auch Hinweise darauf, dass die Preisvolatilität tendenziell zunehme.³⁹

7. Auswirkungen auf das Immobilienvermögen zur Altersvorsorge

Nach Umfragen betrachtet der Großteil der deutschen Bevölkerung das Eigenheim als ideale Form der Altersvorsorge.⁴⁰ Wie oben dargestellt, stellt eine erhöhte Grunderwerbsteuer jedoch ein Hemmnis für die Bildung von Wohneigentum dar. Somit hindert die Grunderwerbsteuer Haushalte auch daran, sich durch die Bildung von Immobilienvermögen gegen Altersarmut abzusichern.⁴¹

8. Auswirkungen einer temporären Steuersatzsenkung im Vereinigten Königreich

Im Vereinigten Königreich gab es zwischen dem 3. September 2008 und dem 31. Dezember 2009 eine partielle Aussetzung der sog. „Stamp Duty Land Tax“ (SDLT), die mit der deutschen Grunderwerbsteuer in etwa vergleichbar ist. Sie wird ebenfalls auf Immobilientransaktionen erhoben, nur mit dem Unterschied, dass sie abhängig

³⁶ Vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 27; *Jürgen Gnewuch*: Die Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis, *Die Wohnungswirtschaft* 3/2012, S. 34 f.

³⁷ *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016, S.14.

³⁸ *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 29.

³⁹ *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet 5/2017, S. 13.

⁴⁰ *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 42.

⁴¹ *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 18.

vom Kaufpreis gestaffelt ist. Die Steuern wurden in dem genannten Zeitraum für Transaktionen eines bestimmten Segmentes zeitweise ausgesetzt, um den Immobilienmarkt infolge der Krise an den Finanzmärkten, die zu einem Rückgang der Immobilienpreise geführt hatte, zu beleben.

Die temporäre Befreiung von der Grunderwerbsteuer galt für weniger kostspielige Transaktionen für Immobilien in der Bandbreite von 125.000 bis 175.000 britische Pfund. Diese Bandbreite wurde zuvor regulär mit 1 Prozent besteuert; Transaktionen bis 125.000 britische Pfund waren steuerfrei. Durch Anhebung der Schwelle auf 175.000 britische Pfund wurden Transaktionen vom 3. September 2008 bis zum 31. Dezember 2009 mit 0 Prozent besteuert. Damit waren ca. 25 Prozent aller Immobilientransaktionen in diesem Zeitraum steuerbefreit.⁴²

Besley, Meads und Surico haben die Auswirkungen der temporären Steuersenkung in einer Studie aus 2014 untersucht und kamen zu folgenden Ergebnissen: Im genannten Zeitraum fiel der Verkaufspreis der Immobilien um durchschnittlich 900 britische Pfund. Die durchschnittliche Reduktion der anfallenden Steuer betrug 1500 britische Pfund. Der „Gewinn“ aus der entfallenden Steuer verblieb im Durchschnitt zu 60 Prozent beim Käufer.⁴³ Ferner konnte ein Anstieg der Transaktionen in Höhe von 8 Prozent in dem Häusersegment festgestellt werden, welches der genannten Bandbreite zuzuordnen ist. Der letztgenannte Effekt wird von Besley, Meads und Surico aber als weniger bedeutend eingeschätzt, da der signifikante Anstieg der Immobilientransaktionen zumindest teilweise durch einen deutlichen Rückgang nach Ablauf der temporären Steuerbefreiung wieder kompensiert worden sei.⁴⁴

Best und Kleven untersuchten in einer Studie aus 2015 auf der Basis sämtlicher Daten über Immobilientransaktionen im Vereinigten Königreich von 2004 bis 2012 die allgemeinen Auswirkungen von Grunderwerbsteuern (Transaction Taxes) auf den Häusermarkt. Sie kamen zu dem Befund, dass der Häusermarkt grundsätzlich schnell und relativ sensibel auf Veränderungen der Grunderwerbsteuer reagiert. In Folge der temporären Aussetzung der Stamp Duty Land Tax in dem oben genannten Zeitraum konnte nach Auffassung dieser Autoren eine Steigerung der Transaktionen um 20 Prozent festgestellt werden. Dabei wurden sowohl ein Zeiteffekt (kurzfristiges Vorziehen eines Kaufes, der ohnehin stattgefunden hätte) als auch ein Margeneffekt (Hauskäufe, die ohne die Steuerbefreiung nicht stattgefunden hätten) in die Betrachtung mit einbezogen. Die erhebliche Steigerung führen die Autoren der Studie auch darauf zurück, dass es sich um eine kurze Zeitspanne zwischen der Ankündigung und dem tatsächlichen Beginn der Aussetzung handelte. Zudem war von Anfang an die begrenzte Dauer bekannt. Nach dem Ende der Steuerbefreiung für einschlägige Kaufobjekte stellten auch diese Autoren wieder einen Rückgang der Transaktionen

⁴² *Timothy Besley/Neil Meads/Paolo Surico: The incidence of transaction taxes: evidence from a stamp duty holiday, 2014, Journal of Public Economics, 119. S. 7.*

⁴³ Ebenda, S. 3 f.

⁴⁴ Ebenda, S. 4.

fest. Sie wiesen aber darauf hin, dass die stimulierenden Effekte nach Wiedereinführung der Steuer um weniger als die Hälfte zurück gingen.⁴⁵ Besonders hoben die Autoren auch die positiven volkswirtschaftlichen Effekte auf das cross domestic product (CDP = Bruttoinlandsprodukt, BIP) hervor. Diese seien im Vergleich zu anderen fiskalischen Maßnahmen deutlicher wahrnehmbar gewesen.⁴⁶

II. Auswirkungen einer Senkung des Steuersatzes auf 3,5 Prozent auf Einnahmen des Landes Nordrhein-Westfalen?

Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 können die Länder den Grunderwerbsteuersatz autonom bestimmen. Dies führte in den meisten Ländern zu einer sukzessiven Erhöhung der Steuersätze.⁴⁷ Weit überwiegender Grund für die Erhebung der Grunderwerbsteuer und die sukzessive Erhöhung des Steuersatzes sind nach verbreiteter Ansicht die fiskalischen Interessen der öffentlichen Hand, denn es bestehe keine fiskalische Äquivalenz zwischen Steuereinnahmen und Ausgaben des Landes. Das bedeute, die öffentliche Hand habe bei dem Erwerb einer Immobilie keine Ausgaben für Rahmenbedingungen, die eine Steuererhebung rechtfertigen würden.⁴⁸ Nordrhein-Westfalen hat im Ländervergleich mit 6,5 Prozent den Maximalsteuersatz⁴⁹ und auch die absolut höchsten Grunderwerbsteuereinnahmen.⁵⁰ Im Jahr 2016 konnte das Land annähernd 3 Milliarden Euro aus der Grunderwerbsteuer einnehmen. Diese stellten fast ein Viertel der Gesamteinnahmen des Landes dar.⁵¹ Eine Senkung des Steuersatzes auf 3,5 Prozent würde den Haushalt des Landes Nordrhein-Westfalen somit stark treffen. Das Institut der deutschen Wirtschaft in Köln berechnete, dass eine Steuersatzsenkung von 6,5 Prozent auf das frühere Niveau von 3,5 Prozent das Grunderwerbsteueraufkommen in Nordrhein-Westfalen um 46 Prozent vermindern würde.⁵² Eine Rückkehr zu einem Steuersatz von 3,5 Prozent würde folglich zu erheblichen finanziellen Einbußen für das Land führen.⁵³

Zu berücksichtigen ist aber auch, dass ein höherer Steuersatz zu erhöhten volkswirtschaftlichen Kosten, beispielsweise durch den Rückgang von Transaktionen,

⁴⁵ *Michael Carlos Best/Henrik Jacobson Kleven*, Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the UK, 2015, The Review of Economic Studies, S. 1.

⁴⁶ Ebenda, S. 3.

⁴⁷ *Jens Boysen-Hogrefe*: Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?, ifo Schnelldienst 21/2017, S. 4.

⁴⁸ Vgl. *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S.10.

⁴⁹ *Thiess Büttner*: Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer, ifo Dresden berichtet, 2017, S. 25.

⁵⁰ *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S. 8.

⁵¹ Ebenda, S. 7.

⁵² *Thomas Schäfer*: Wohneigentumsförderung, Share Deals und das Fell des Bären, ifo Schnelldienst 21/2017, S. 11.

⁵³ *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S.8.

führen kann. Steuererhöhungen verringerten die Marktaktivität, wodurch Wohlfahrtsverluste entstünden.⁵⁴ Daneben seien die Grunderwerbsteuereinnahmen teilweise unbeständig. So sind sie in den Jahren der Finanzkrise deutlich zurückgegangen.⁵⁵

III. Auswirkungen einer Steuersatzsenkung auf die Wohneigentumsquote in Nordrhein-Westfalen - besonders betroffene Bevölkerungsgruppen

Wie oben bereits dargestellt treibt die Grunderwerbsteuer die Transaktionskosten in die Höhe, sodass potentielle Käufer von Wohneigentum mehr Eigenkapital aufbringen müssen. Die Grunderwerbsteuer machte 2011 in Deutschland ca. 52 Prozent der Transaktionskosten aus.⁵⁶ Kredite können aufgrund des verknüpften Eigenkapitals für Privatpersonen teurer werden. Somit stellt die Grunderwerbsteuer ein Hemmnis für die Wohneigentumsquote dar.⁵⁷

Eine Steuersenkung hingegen könnte zu einer Steigerung der Wohneigentumsquote führen. Denn der Kauf zur Eigennutzung ist in Relation zu den Mietpreisen zu betrachten: Bei einem erhöhten Steuersatz wird ein Kauf von Wohneigentum erst ab einer höheren Miete für den Käufer die günstigere Variante.⁵⁸

Vor allem bei der Betrachtung von Daten zum Kauf von Einfamilienhäusern zeigt sich, dass die Grunderwerbsteuer ein Hemmnis für die Wohneigentumsquote darstellt. Einfamilienhäuser werden in der Regel von den Eigentümern selbst und weniger als Investitionsobjekte genutzt. Studien legen dar, dass eine erhöhte Grunderwerbsteuer nicht dazu führen würde, dass die Immobilienpreise von Einfamilienhäusern günstiger würden. Dies spreche dafür, dass die Steuerlast beim Kauf eines Einfamilienhauses vor allem bei den Käufern liegen würde.⁵⁹

Bei der Erhebung der Grunderwerbsteuer bleiben – anders als bei der Einkommensteuer – die persönlichen Verhältnisse und die Einkommenssituation der Steuerpflichtigen unberücksichtigt. Sie belastet daher kleine und mittlere

⁵⁴ *Ebenda*, S. 6; *Thiess Büttner*: Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer, ifo Dresden berichtet, 2017, S. 27; *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet 5/2017, S. 9.

⁵⁵ *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S. 5.

⁵⁶ *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016, S.15.

⁵⁷ Vgl. *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 17 f.; *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S.11.

⁵⁸ Vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 24.

⁵⁹ *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbssteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden Berichtet 5/2017, S. 11.

Einkommensbezieher bezogen auf das verfügbare Einkommen überproportional.⁶⁰ Allerdings hängt die Bildung von Wohneigentum von einer Vielzahl sozioökonomischer Faktoren ab. Grundsätzlich steigt beispielsweise die Wohnungseigentumsquote mit der Größe des Haushalts und nimmt mit zunehmender Verdichtung des Wohnraums ab.⁶¹

In der Wissenschaft besteht Einigkeit darüber, dass vor allem Familien mit Kindern besonders von einem hohen Grunderwerbsteuersatz betroffen sind, da diese einkommensunabhängig mehr Wohnfläche benötigen.⁶² Obwohl Familien mit Kindern im Vergleich zu Singles relativ finanzschwach sind, stehen sie dennoch an der Spitze der Erwerber von Wohneigentum.⁶³ Um die Grunderwerbsteuer aufzubringen zu können, mussten Paare in Deutschland im Jahr 2019 bei einer durchschnittlichen Sparrate von 10,8 Prozent des Nettoeinkommens im Durchschnitt 5,5 Monateinkommen zur Seite legen und Singles lediglich 4,6 Monateinkommen.⁶⁴ Dennoch sind mehr als die Hälfte der Erwerber von Grundeigentum Paare mit Kindern, obwohl ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung nur circa 20 Prozent beträgt.⁶⁵ Dies verdeutlicht, dass nicht zwangsläufig eine positive Korrelation von Einkommen/Vermögen und der Bereitschaft, die durch die Grunderwerbsteuer erhöhten Kosten für den Kauf einer begehrten Immobilie aufzubringen, besteht. Familien benötigten mehr Wohnfläche⁶⁶ und hätten daher ein erhöhtes Verlangen nach Wohneigentum.⁶⁷ Ein weiterer Faktor, warum Wohneigentum bei Familien mit Kindern besonders begehrt ist, sei der Umstand, dass in Familien oft stabile Lebensverhältnisse vorlägen. Zudem hätten Familien mit Kindern ohnehin eine geringere Mobilität.⁶⁸ Insgesamt sei anzunehmen, dass Familien zumindest dann,

⁶⁰ *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbssteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 18.

⁶¹ *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 37.

⁶² Ebenda, S.7; Vgl. *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbssteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 18; *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 39.

⁶³ Vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 37.

⁶⁴ *Pekka Sagner/Anna-Maria Hagenberg*: Vier Jahre sparen für die Grunderwerbsteuer, IW-Kurbericht Nr. 88/2021, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, S. 1.

⁶⁵ *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 18; vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder: Endbericht Januar 2012, Forschungsprojekt im Auftrag der Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft, Berlin, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Essen, S 39.

⁶⁶ Vgl. *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S.10.

⁶⁷ Vgl. *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017, S. 18; *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 39.

⁶⁸ Vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 39.

wenn sie knapp kalkulieren müssen, durch hohe Transaktionskosten vom Eigentumskauf abgehalten werden.⁶⁹ Der „Lock-In-Effekt“ führe zudem dazu, dass Familien mit gesunkenem Platzbedarf ihre Immobilie nicht an Familien mit gesteigertem Platzbedarf verkaufen würden.⁷⁰

Studien legen zudem nahe, dass insbesondere auch junge Leute durch hohe Kosten beim Immobilienerwerb beeinträchtigt sind. Die Wohneigentumsquote sei bei jungen Leuten rückläufig, während der Anteil der Haushalte mit Mieteinnahmen aus Zweitimmobilien steigen würde.⁷¹ Die Grunderwerbsteuer hemme Transaktionen bei jungen Leuten, da diese oftmals ein gesteigertes Verlangen nach Mobilität hätten. Höhere Transaktionskosten verlängerten die erforderliche Haltedauer einer Immobilie, da eine gewisse Haltedauer erforderlich ist, damit die Wertsteigerung der Immobilie die Transaktionskosten ausgleichen kann.⁷²

IV. Auswirkungen einer Steuersatzsenkung auf die Bau- und Handwerkstätigkeiten sowie auf Baupreise in Nordrhein-Westfalen

Im Hinblick auf Bau- und Handwerkstätigkeiten existieren ebenfalls nur Daten zu den Auswirkungen einer Steuersatzerhöhung. Im Folgenden wird dargestellt, dass ein erhöhter Grunderwerbsteuersatz Bau- und Handwerkstätigkeiten verteuert und somit eine Belastung für Bautätigkeiten darstellt.

Auf den ersten Blick könnte man zwar zu der Annahme kommen, ein höherer Grunderwerbsteuersatz befördere den Neubau. Da der Kaufpreis als Steuerbemessungsgrundlage (§ 8 GrEStG) bei bebauten Grundstücken in der Regel die Gebäude enthält und diese somit mitversteuert werden, ist der Neubau auf unbebauten Grundrücken günstiger.⁷³ Bei näherer Betrachtungsweise kann ein erhöhter Grunderwerbsteuersatz aber auch eine Belastung für den Wohnungsneubau darstellen.⁷⁴ Die Steuer fällt nämlich bei jedem Eigentümerwechsel an, wodurch sich die Baukosten verteuern. Wenn beispielsweise ein Investor Bauland von einer Kommune erwirbt und dieses an einen Bauträger weiterverkauft, der es dann wiederum weiterveräußert, fällt bei jeder einzelnen Transaktion die

⁶⁹ Vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 39.

⁷⁰ *Kunka Petkova/Alfons Weichenrieder*: Grunderwerbsteuer: Eine Steuer für das 21. Jahrhundert?, SAFE White Paper Nr. 56, Goethe Universität Frankfurt, 2019, S. 4.

⁷¹ *Pekka Sagner/Anna-Maria Hagenberg*: Vier Jahre sparen für die Grunderwerbsteuer, IW-Kurbericht Nr. 88/2021, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln S. 2.

⁷² Vgl. *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 39 f.

⁷³ *Wolfgang Scherf/Carolin Dresselhaus*: Grunderwerbsteuer abschaffen oder reformieren?, ifo Schnelldienst 21/2017, S. 7.

⁷⁴ *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S. 4.

Grunderwerbsteuer an, sodass sich das Projekt insgesamt erheblich verteuert.⁷⁵ Erschwerend kommt hinzu, dass oftmals der Immobilienerwerb mit einer Doppelbelastung von Grunderwerbsteuer und Mehrwertsteuer einhergeht. Wird zum Beispiel von einem Bauträger ein bebautes Grundstück erworben, so enthält der Kaufpreis die Mehrwertsteuer für die erbrachte Bauleistung, auf dessen Grundlage die Grunderwerbsteuer erhoben wird. Folglich könnten im Fall einer Steuersatzsenkung Investitionen in städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen wieder ansteigen, da diese grundsätzlich durch einen höheren Grunderwerbsteuersatz gehemmt werden.⁷⁶

Zudem ist davon auszugehen, dass die Grunderwerbsteuer zumindest teilweise auch Investitionen im Bereich der Mietwohnungen hemmt. Der Mietzins muss schließlich alle Kosten decken und darüber hinaus eine normale Rendite abwerfen, damit eine Investition in Mietwohnungen mit anderen Kapitalanlagen konkurrieren kann. Durch einen erhöhten Grunderwerbsteuersatz wird der für Investitionen in Mietobjekte zur Verfügung stehende Spielraum kleiner, solange die höheren Transaktionskosten nicht vollständig auf den Mieter umgelegt werden.⁷⁷ Dies kann zum Beispiel dazu führen, dass sich der Vermieter eher gegen Sanierungsmaßnahmen entscheidet.

V. Auswirkungen einer Steuersatzsenkung auf potentielle Einwohner-Wanderungsbewegungen

Da in den deutschen Bundesländern die Steuersätze der Grunderwerbsteuer bisher nur erhöht wurden, gibt es keine vergleichbaren Daten zu möglichen Auswirkungen von Steuersatzsenkungen. Folglich lässt sich nur mutmaßen, ob eine Steuersatzsenkung dazu führen würde, dass Menschen ihren Wohnsitz in signifikantem Umfang öfter nach Nordrhein-Westfalen verlegen würden. Neben dem Grunderwerbsteuersatz, der einen hohen Einfluss auf die Transaktionskosten hat, beeinflussen eine Vielzahl weiterer sozio-ökonomische Faktoren das Mobilitätsverhalten der Menschen.

Würde der Steuersatz in Nordrhein-Westfalen auf 3,5 Prozent gesenkt, läge er in jedem Fall unter dem der angrenzenden Bundesländer. Niedersachsen und Rheinland-Pfalz haben zurzeit einen Grunderwerbsteuersatz von 5,0 Prozent und Hessen einen Steuersatz von 6,0 Prozent.⁷⁸

⁷⁵ Ebenda, S.11 f.

⁷⁶ *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, S 17.

⁷⁷ Vgl. *Wolfgang Scherf/Carolin Dresselhaus*: Grunderwerbsteuer abschaffen oder reformieren?, ifo Schnelldienst 21/2017, S.7.

⁷⁸ *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016, S.15.

In Belgien liegt der Grunderwerbsteuersatz mit 10 Prozent in Flandern und 12,5 Prozent in Brüssel und der Wallonie deutlich über dem von Nordrhein-Westfalen⁷⁹ In den Niederlanden gilt dagegen ein Grunderwerbsteuersatz von nur 2 Prozent für Immobilien, die Wohnzwecken dienen.⁸⁰ Seit 2021 werden gewerbliche Immobilien mit 8 Prozent besteuert. Hinzu kommt, dass Käufer unter 35 Jahren, die ein Haus zur Eigennutzung kaufen, seitdem keine Grunderwerbsteuer zahlen.⁸¹

VI. Auswirkungen einer Steuersatzsenkung auf Investitionstätigkeiten durch Investoren aus dem Ausland

Zur Klärung der Frage, inwieweit sich eine Steuersatzsenkung auf Investitionstätigkeiten durch Investoren aus dem Ausland auswirken würde, fehlt aus den unter V. geschilderten Gründen ebenfalls die erforderliche Datengrundlage.

Es steht allerdings zu vermuten, dass die Auswirkungen einer potentiellen Steuersenkung auf Investitionstätigkeiten durch Investoren aus dem Ausland geringer ausfallen dürften als beispielsweise auf private inländische Transaktionen. Diese Annahme beruht darauf, dass Personen- und Kapitalgesellschaften über die Möglichkeit verfügen, die Grunderwerbsteuer durch Share Deals ganz oder teilweise zu vermeiden und der Handel mit einem größeren Portfolio weniger stark belastet wird als der Handel mit kleineren Portfolio.⁸² Gerade bei international operierenden Investoren dürfte es sich überwiegend um Unternehmensgesellschaften handeln, die in größerem Stil gewerblich tätig sind.

Im Übrigen dürfte sich die bereits oben näher erläuterte grundsätzliche Erkenntnis, dass die Grunderwerbsteuer im Allgemeinen den Handel mit Immobilien auf dem deutschen Markt behindert, auf ausländische Investitionstätigkeiten übertragen lassen. So hemmt eine relativ hohe Grunderwerbsteuer die notwendige Anpassung der Anbieterstruktur, die am freien Markt durch An- und Verkauf hergestellt wird.⁸³ Grundsätzlich kann demnach angenommen werden, dass auch ausländische Investitionen in Immobilien bei der Einführung eines niedrigeren Steuersatzes steigen würden, da auch für sie gilt, dass eine höhere Grunderwerbssteuer Investitionen in Immobilien im Vergleich zu anderen Investitionsmöglichkeiten, bei denen keine Steuern mehr erhoben werden (z. B. Börsen-, Gesellschafts- und Wertpapiersteuer)

⁷⁹ Frank Wischott/Gerrit Adrian: Grunderwerbsteuer – ein internationaler Vergleich zwischen Deutschland, USA und EU-Staaten, Institut Finanzen und Steuern e.V. Berlin, August 2019, S. 3.

⁸⁰ Ebenda.

⁸¹ Steuerbehörde/Belastingdienst - Ministerie van Financiën: <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/prive/woning/overdracht/sbelasting/startersvrijstelling/startersvrijstelling>, zuletzt abgerufen am 08.04.2022.

⁸² Hermann Rappen: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder: Endbericht Januar 2012, Forschungsprojekt im Auftrag der Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft, Berlin, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Essen, S. 25.

⁸³ Vgl. Hermann Rappen: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder: Endbericht Januar 2012, Forschungsprojekt im Auftrag der Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft, Berlin, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Essen, S. 31 f.

grundsätzlich benachteiligt.⁸⁴ Inwieweit sich die Senkung des Grunderwerbsteuersatz auf 3,5 Prozent in Bezug auf ausländische Investitionstätigkeiten auswirken würde, kann aber nicht abschließend beantwortet werden.

VII. Kurze Zusammenfassung

Zusammenfassend kann zunächst angenommen werden, dass die stetige Erhöhung der Grunderwerbsteuer in Nordrhein-Westfalen auf aktuell 6,5 Prozent mit negativen Effekten verbunden ist. Ziemlich sicher ist der Befund, dass der erhöhte Grunderwerbsteuersatz Transaktionen auf dem Immobilienmarkt hemmt.

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass Leidtragende der Steuererhöhung insbesondere Familien, junge Leute und Bezieher von geringeren Einkommen sind. Besonders diesen Gruppen wird es erschwert, Immobilieneigentum zu erwerben und damit für das Alter vorzusorgen. Weitere negative Auswirkungen können für die Mobilität sowie für die Volkswirtschaft im Allgemeinen angenommen werden.

Auch wenn keine belastbaren Aussagen dazu getroffen werden können, inwieweit sich eine Senkung der Grunderwerbsteuer auf 3,5 Prozent in Nordrhein-Westfalen konkret auswirken würde, steht zu vermuten, dass sich folgende positive Effekte einstellen könnten:

- Zunahme der Transaktionen von Immobilien und der gehandelten Menge
- Erhöhung der Wohneigentumsquote und verbesserte Absicherung gegen Altersarmut
- Entlastung beim Immobilienerwerb, insbesondere von Haushalten mit kleinen und mittleren Einkommen, sowie Familien
- Höhere Investitionstätigkeiten in alte Bestände als auch in Neubauten

Auf der anderen Seite ist die hohe Bedeutung des Steueraufkommens der Grunderwerbsteuer für den Landeshaushalt Nordrhein-Westfalens, das fast ein Viertel der Gesamteinnahmen des Landes umfasst, im Blick zu behalten. Überdies könnte eine Reform der Steuer angedacht werden⁸⁵ und/oder eine Änderung der einschlägigen Regelungen im Länderfinanzausgleich.

⁸⁴ Vgl. Ebenda, S. 25.

⁸⁵ Vgl. *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017, S. 21 ff; *Kunka Petkova/Alfons Weichenrieder*: Reformpläne bei der Grunderwerbsteuer, SAFE Policy Letter No. 61, 2017.

D. Literaturverzeichnis

- *Timothy Besley/Neil Meads/Paolo Surico*: The incidence of transaction taxes: evidence from a stamp duty holiday; 2014, Journal of Public Economics, 119. pp. 61-70.
- *Michael Carlos Best/Henrik Jacobsen Kleven*, Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence From Notches and Stimulus in the UK, 2015, The Review of Economic Studies.
- *Jens Boysen-Hogrefe*: Stagnierende Wohneigentumsquote, Share Deals: Wie sollte die Grunderwerbsteuer reformiert werden?, ifo Schnelldienst 21/2017.
- *Thiess Büttner*: Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer, ifo Dresden berichtet, 2017.
- *Damian Fichte*: Grunderwerbsteuer und Länderfinanzausgleich: Anreize für Steuererhöhungen beseitigen, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, DSi kompakt, No. 2, Berlin 2013.
- *Carolin Fritzsche/Lucas Rohleder*: Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet 5/2017.
- *Carolin Fritzsche/Lars Vandrei*: Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt, ifo Dresden berichtet 6/2016.
- Sieben Fragen an *Ronny Freier* - „Die Grunderwerbsteuer ist stark gestiegen“, in: DIW-Wochenbericht Nr. 50.2014, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Berlin.
- *Jürgen Gnewuch*: Die Grunderwerbsteuer als Transaktionshemmnis, Die Wohnungswirtschaft 3/2012, S. 34 f.
- *Tobias Hentze*: Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, Institut der deutschen Wirtschaft. Köln, IW-Kurzbericht, No. 11.2017.
- *Tobias Hentze/Michael Voigtländer*: Reformoptionen für die Grunderwerbsteuer, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, IW policy paper 17/2017.
- *Reiner Holznagel/Jens Lemmer*: Reformbedürftige Grunderwerbsteuer – Hürden für bezahlbares Wohneigentum spürbar senken, ifo Schnelldienst 12/2017
- *Kunka Petkova/Alfons Weichenrieder*: Grunderwerbsteuer: Eine Steuer für das 21. Jahrhundert?, SAFE White Paper Nr. 58, Goethe Universität Frankfurt, 2019.

- *Hermann Rappen*: Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder: Endbericht Januar 2012, Forschungsprojekt im Auftrag der Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft, Berlin, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2012, Essen.
- *Pekka Sagner/Anna-Maria Hagenberg*: Vier Jahre sparen für die Grunderwerbsteuer, IW-Kurbericht Nr. 88/2021, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- *Thomas Schäfer*: Wohneigentumsförderung, Share Deals und das Fell des Bären, ifo Schnelldienst 21/2017.
- *Wolfgang Scherf/Carolin Dresselhaus*: Grunderwerbsteuer abschaffen oder reformieren?, ifo Schnelldienst 21/2017.
- *Frank Wischott/Gerrit Adrian*: Grunderwerbsteuer – ein internationaler Vergleich zwischen Deutschland, USA und EU-Staaten, Institut Finanzen und Steuern e.V. Berlin, Berlin, August 2019.