

GRUNDERWERBSTEUER

Wie die Ampel Immobilienkäufer entlasten könnte

von NATHANEL HÄFNER

In Deutschland mietet die Mehrheit. Experten sehen im Wohneigentum viele Vorteile, etwa den Schutz vor Altersarmut. Die Ampel will nun Käufer bei der **Grunderwerbsteuer** entlasten. Was die Regierung jetzt plant

WINTERIDYLL: beim Kauf kühl kalkulieren



Starke Exporte, Qualitätsautos, Hidden Champions im Baden-Württembergischen, doch in einer Statistik ist Deutschland traditionell Schlusslicht: Laut Eurostat wohnt nur etwas mehr als die Hälfte der Deutschen im Eigenheim, EU-weit sind es hingegen knapp 70 Prozent. Spitzenreiter ist Rumänien mit über 96 Prozent, gefolgt von der Slowakei und Serbien. Schon viele Bundesregierungen haben hierzulande erklärt, mehr Leute an Wohneigentum zu bringen, bislang vergeblich. Dem Koalitionsvertrag und einem Entwurf des Finanzministers Christian Lindner (FDP) folgten bisher wenig Taten.

„Wohnen gehört elementar zur Sozialpolitik. Die Menschen sorgen fürs Alter vor und binden sich an eine Kommune. Hier könnten auch Arbeitgeber gezielt beim Wohnerwerb fördern, um Mitarbeiter zu gewinnen“, sagt Pekka Sagner, Immobilienökonom

vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW). Er sieht noch einen weiteren Vorzug: „Schließlich diszipliniert ein Eigenheim auch finanziell.“ Die monatliche Tilgung sei ein Festposten, der verplant sei, das monatliche Budget müssten Käufer genau planen.

Immer weniger Deutsche können sich Wohneigentum leisten. Wie der Marktkompass 2022 der Analysten von SWI und FMX zeigt, beträgt allein das Eigenkapital beim Immobilienkauf im Schnitt fast 200 000 Euro. Aus dem Stand kann das nur ein Zehntel der Deutschen stemmen. Noch ein weiteres Problem: Vorher fällt die Grunderwerbsteuer an, die das ohnehin oft geringe Eigenkapital nochmals anfrisst. Die Steuer könnte also ein wichtiger Hebel sein: „Eigen- ►

kapital ist für viele Kaufinteressierte die höchste Hürde. Weniger Grunderwerbsteuer würde an der Stelle entlasten“, sagt Experte Sagner vom IW.

Zwei Bundesländer gehen voran

Im Ampel-Koalitionsvertrag heißt es wörtlich: „Wir wollen den Ländern eine flexiblere Gestaltung der Grunderwerbsteuer z. B. durch einen Freibetrag ermöglichen, um den Erwerb selbst genutzten Wohneigentums zu erleichtern. Zur Gegenfinanzierung nutzen wir das Schließen von steuerlichen Schlupflöchern beim Immobilien-erwerb von Konzernen (Share Deals).“ Bislang hat sich wenig getan, doch das könnte sich bald ändern. Zuletzt preschte Finanzminister Christian Lindner im Mai 2022 mit einem Entwurf vor, den er an die Länder verschickte. Eine sogenannte Länderöffnungsklausel soll demnach den Ländern ermöglichen, den Steuersatz bei Grunderwerb gar auf null setzen zu können. Erwerber müssten demzufolge natürliche Personen sein und der „Erwerb den eigenen Wohnzwecken dienen“, die Klausel soll also nicht für Investoren gelten. Doch was tut sich schon? Es gibt Vorbilder in Deutschland.

Eine flexiblere Grunderwerbsteuer haben bereits zwei Länder vorgebracht. In Nordrhein-Westfalen entlastete die schwarz-gelbe Regierung 2022 Selbstnutzer bei Ersterwerb mit bis zu 10 000 Euro beim Immobilienkauf und löste damit ein Wahlversprechen ein. Das gilt bisher jedoch nur einmalig für 2022. „Die Grunderwerbsteuerregelung in NRW war nichts weiter als ein durchsichtiges Wahlmanöver“, sagt der wohnpolitische Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion Bernhard Daldrup.

In Hamburg steigt die Grunderwerbsteuer zum 1. Januar 2023 zwar auf 5,5 Prozent. Ursprünglich wollte der Hamburger Senat bestimmte Gruppen mit einem niedrigen Satz entlasten. Junge Familien bis zum Alter von 45 Jahren mit mindestens einem Kind sollten bei Selbstnutzung nur 3,5 Prozent zahlen. Auch bei Sozialwohnungen und Erbbaurechtsgrundstücken sollte eigentlich ein niedrigerer Satz gelten. Diese Regelungen waren jedoch unter Vorbehalt und sind bislang gescheitert. Die Bundesregierung muss die flexiblere Gestaltung bei der Grunderwerbsteuer erst auf den Weg bringen. Hier hakt es also noch an der bundesgesetzlichen Grundlage. Dabei könnte schon seit 2006 alles besser sein für Käufer:

Die seit 1949 umfangreichste Verfassungsreform „Föderalismusreform I“ regelte damals das Verhältnis der Länder zum Bund neu. Bei der Grunderwerbsteuer verlieh die Reform den Ländern Autonomie. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) sieht sie als wichtigste unabhängige Einnahme der Länder. Die Sätze hätten nach der Reform 2006 in zwei Richtungen gehen können, nach oben und nach unten. Bis 1. September 2006 galt bundesweit der Satz von 3,5 Prozent. „Mit der Föderalismusreform hat man den Geist aus der Flasche gelassen, nur Bayern und Sachsen sind standhaft bei 3,5 Prozent Grunderwerbsteuer geblieben. Die restlichen Länder haben mit höheren Sätzen ihre Kassen gefüllt“, sagt Syndikatsanwältin Sybille Barent, die Steuer- und Finanzpolitik beim Eigentümerverband Haus und Grund verantwortet. Auch IW-Experte Sagner stimmt zu: „Mit der Föderalismusreform 2006 hofften viele auf einen Wettbewerb nach unten bei der Grunderwerbsteuer. Das Gegenteil ist eingetreten.“

Die Grunderwerbsteuer als Goldgrube

Und tatsächlich nahmen die Länder im Jahr 2005 vor der Reform laut DIW 4,8 Milliarden Euro ein. Bis 2021 haben sich die Einnah-

men mit 18,3 Milliarden Euro fast vervierfacht. Die Niedrigzinsphase der Zehnerjahre erleichterte vielen Interessierten den Immobilienkauf, immer mehr Grunderwerbsteuer fiel an, bei zugleich steigenden Sätzen. Spitzenreiter sind Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen mit 6,5 Prozent. Angesichts dieser Entwicklung sagt Immobilienökonom Pekka Sagner: „Forderungen nach mehr Entlastungen sind daher gerechtfertigt.“

Das bräuchte es gar nicht oder in geringerem Umfang, würden mehr Deutsche Wohneigentum besitzen. Die Gründe dafür, dass dem nicht so ist, sind vielfältig, wie FDP-Wohnpolitiker Daniel Föst weiß: „Zum einen mussten wir historisch nach dem Zweiten Weltkrieg schnell viele Mietshäuser bauen, zweitens haben wir eines der stärksten Mietrechte weltweit. Die Rechtsprechung erachtet Mietverhältnisse als ‚eigentumsähnlich‘. Drittens sind die Nebenkosten beim Eigentumserwerb zu hoch.“

Mit der deutschen Situation befasste sich die Bundesbank in einer Studie 2020. Demnach machten die hohen Kaufnebenkosten Immobilien hierzulande zu einem „teureren und weniger liquiden Vermögenswert“, Hypothekenzinsen nicht abzuziehen zu können, verteuere die Finanzierung und Sozialwohnungen böten eine günstige Alternative zu Wohneigentum. Die Bundesbank erprobte, wie sich eine Grunderwerbsteuer auf US-Niveau (0,33 Prozent), steuerlich abziehbare Hypothekenzinsen und das Ende des sozialen Wohnungsbaus auswirken würden. Das Ergebnis: Mit den Maßnahmen schichteten Käufer von Finanzanlagen zu Immobilien um. Zugleich erhöhe sich das Nettovermögen der Haushalte um elf Prozent. Bei günstigeren Konditionen seien laut Bundesbank mehr Haushalte bereit, zu sparen und dem Eigenkapital zu entsprechen. Die Studie kann Ansätze liefern, entspricht aber nicht der deutschen Realität. Sozialbau herauszurechnen, scheint allzu radikal. Hinzu kommt: Mit derart niedrigem Steuersatz nach amerikanischem Vorbild entgingen den Bundesländern Milliardenereinnahmen. „Über die Höhe von gegebenenfalls eintretenden Steuermindereinnahmen und damit auch über die Auswirkungen auf den Länderfinanzausgleich ist momentan keine Prognose möglich“, sagt ein Sprecher des Bundesfinanzministeriums.

Vorbilder im Ausland

Wie nun ein flexibleres Modell aussehen könnte, zeigt sich in europäischen Ländern. „Wir schauen uns die Konzepte zur Grunderwerbsteuer im europäischen Ausland an. Eins zu eins übernehmen wir sie nicht, dafür ist unser Steuersystem zu einzigartig“, sagt Daniel Föst von der FDP.

Das Beispiel Großbritannien könnte Schule machen. Dort gilt bei der Grunderwerbsteuer „stamp duty“ ein progressiver Stufen-tarif. Wer Wohneigentum bis zu 125 000 Pfund kauft, zahlt die Gebühr nicht. Die neue Regierung will den Freibetrag auf 250 000 Pfund erhöhen. Für Erstkäufer soll der Freibetrag von 300 000 auf 425 000 Pfund steigen. Die erhöhten Freibeträgen entlasten 200 000 Käufer jährlich von der „stamp duty“, schätzt die britische Beratungsfirma Trussle. Bei den höheren Immobilienwerten steigt der Steuersatz auf bis zu zwölf Prozent, er belastet somit Vermögendere stärker.

„Studien zeigen: Ein Stufenmodell wie in Großbritannien mit Freibeträgen je nach Immobilienwert entlastet zielgerichtet und erhöht die Eigentumsquote. Das halte ich für ein charmantes Modell ohne Gießkanneneffekt“, sagt Pekka Sagner vom IW dazu. Un-

problematisch sind Freibeträge allerdings nicht. „Freibeträge sind besser als nichts, wirken sich allerdings regional verschieden aus. 500 000 Euro Freibetrag helfen Käufern in München deutlich weniger als im Sauerland“, sagt Sybille Barent von Haus und Grund.

Ein weiteres Beispiel: In der belgischen Region Flandern lässt sich die Grunderwerbsteuer übertragen. Kauft man dort eine neue selbst genutzte Immobilie, so lassen sich bis zu 12 500 Euro der bereits gezahlten Grunderwerbsteuer des alten Eigentums übertragen. Das soll Lock-in-Effekten vorbeugen und verhindern, dass Menschen aufgrund zu höher Hürden und Gebühren nicht umziehen, obwohl sich ihre Lebensumstände ändern. Selbstnutzer bevorteilen und Grunderwerbsteuer senken, das sei „durchaus gerechtfertigt“, schlussfolgert das IW in einer Studie 2021. Problematisch bei Letzterem sei allerdings, dass jeder Euro, der aus einem höheren Satz als 3,5 Prozent resultiere, nicht mit anderen Bundesländern geteilt würde. Dadurch hätten besonders verschuldete Länder die Grunderwerbsteuer erhöht.

In Frankreich gilt allgemein eine recht hohe Grunderwerbsteuer von 7,5 Prozent. Der Gesetzgeber nimmt jedoch bis zu fünf Jahre alte Neubauten raus. Die Franzosen wollen auf diese Weise Bauinvestitionen fördern, dazu sehen sie bei Neubauten Bauleistungen ohnehin von der Mehrwertsteuer belastet. Bei gerade erst erbrachten Bauten soll die fehlende Grunderwerbsteuer eine Art Doppelbesteuerung vermeiden.

Was tut sich nun abseits der Grunderwerbsteuer? Zinsvergünstigte KfW-Darlehen spielten in der Niedrigzinszeit keine große Rolle, können nun aber effektiv entlasten. Die Ampel plant zudem Nachrangdarlehen. Bringt ein Käufer nicht genug Eigenkapital auf, könnte die KfW stattdessen mit dem Nachrangdarlehen haften. „Günstigere Nachrangdarlehen ersetzen Eigenkapital und helfen so Menschen mit weniger Kapital effektiv“, sagt IW-Experte Sagner.

Gleichzeitig gibt es fernab von Steuer und Finanzierung viele Ansätze. So möchte die Ampel-Koalition etwa das Programm „Jung kauft Alt“ ausbauen, das junge Menschen beim Erwerb von alten und leer stehenden Häusern in der Provinz fördert. Für die breite Masse sei das jedoch nichts, glaubt FDP-Experte Föst: „Jung kauft Alt ist nicht der große Wurf. Ich kann in der Provinz den Bestand ertüchtigen, wie ich will, ohne Jobs und ÖPNV zieht niemand dorthin.“

Die Sozialdemokraten wollen der Versiegelung entgegenwirken und sanieren: „Die Grunderwerbsteuer kann nur ein Hebel von vielen sein. Das ist der übliche Reflex nach steuerlichen Entlastungen. Wie bisher Flächen nur für freistehendes Eigentum zu versiegeln, ist nicht zukunftsgewandt: Wir müssen mehrgleisig fahren, also Bestand sanieren, altersgerecht umbauen, Modelle wie Jung kauft Alt oder Mietkauf ausbauen“, sagt SPD-Mann Bernhard Daldrup.

Ob nun Freibeträge, Stufenmodelle oder zurück zum einheitlichen Steuersatz, den etwa Haus und Grund fordert – zwei Hürden bestehen noch: Share Deals und die Bund-Länder-Arbeitsgruppe. Und die Zeit läuft der Ampel-Koalition davon.

Nehmen die Länder mit flexibleren, also auch niedrigeren Grunderwerbsteuersätzen weniger Geld ein, fehlen Milliarden Euro. Das soll eine neue Regelung bei den Share Deals ausgleichen, die auch im Ampel-Koalitionsvertrag steht. Eine jüngste Verschärfung Mitte 2021 erschwerte die Deals zwar, verbot sie jedoch nicht. Bisher sparen Konzerne bei Immobiliendeals Milliarden aufgrund des steuerlichen Schlupflochs. Dabei werden Immobilien in einem

IM FAMILIENHEIM:
Auch weitere
Förderungen
wie
KfW-Darlehen
sind
wichtig



Unternehmen gebündelt. Der Käufer übernimmt Anteile an dem Unternehmen. Bei Share Deals wechseln also statt der Immobilien selbst Anteile ihrer Besitzerfirmen den Eigentümer, sodass die Grunderwerbsteuer entfällt.

Wie der Saarländische Rundfunk (SR) und Correctiv 2021 recherchierten, ist wegen Share Deals bei mehr als einem Drittel aller großen Wohnungstransaktionen mit mehr als 800 Wohneinheiten zwischen 1999 und 2019 keine Grunderwerbsteuer angefallen. „Es bleibt abzuwarten, ob eine Reform der Share Deals tatsächlich die Verluste einer niedrigen Grunderwerbsteuer ausgleicht“, wendet Sybille Barent vom Verband Haus und Grund ein. Das hessische Finanzministerium schätzte den bundesweiten Schaden durch Share Deals 2016 auf eine Milliarde Euro jährlich. Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer belaufen sich 2021 auf das 18-Fache.

Das zweite Problem: Bei Änderungen der Grunderwerbsteuer müssen die Bundesländer mehrheitlich zustimmen. Bis 1. Januar 2024 tritt das Gesetz zur Modernisierung des Personengesellschaftsrechts (MoPeG) in Kraft. Laut dem Sprecher des Bundesfinanzministeriums tritt „in Kürze“ eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zusammen, die bis Ende 2023 ihre Arbeit abgeschlossen haben soll. Sie soll klären, wie sich der von Finanzminister Lindner gewünschte „Gestaltungsspielraum“ bei der Grunderwerbsteuer realisieren und gegenfinanzieren lässt.

Dass von der Bund-Länder-Arbeitsgruppe wenig zu hören war, überrascht Bernhard Daldrup von der SPD nicht. „Aktuell tut sich wenig. Ukraine-Krieg und Energiekrise überlagern alles, zweitens sind die Verhandlungen mit den Ländern kompliziert: Sie wollen nicht auf ihre Einnahmen verzichten.“

Mehr Deutsche ins Eigenheim zu bringen, fiel schlicht von der Agenda. Zugleich hat sich die Ampel-Koalition dazu im Koalitionsvertrag verpflichtet. Widmet sich die Regierung dem Vorhaben, könnte Deutschland möglicherweise den letzten Platz bei der Wohneigentumsquote verlassen.