



## **Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.**

---

10117 Berlin, Reinhardtstraße 52, ☎ 030 / 25 93 96 0

**Referentenentwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus;  
Einführung einer Sonderabschreibung in § 7b EStG-neu-; GZ: IV C 3 – S 2196/18/10001 :014;  
DOK: 2018/0590123**

---

Neben der Schweiz zählt Deutschland zu den europäischen Ländern mit einer sehr hohen Quote an Mieterhaushalten. Dementsprechend wichtig ist, dass ausreichend Mietwohnungen zu vernünftigen Konditionen zur Verfügung stehen, aber auch die reale Möglichkeit besteht, selbst Wohneigentum zu bilden. Insbesondere in Großstädten und Städten mit Hochschulen ist der Wohnungs- und Immobilienmarkt stark angespannt, was einerseits dazu führt, dass kaum Mietwohnungen für Bürger mit kleinem und mittlerem Budget angeboten werden und andererseits der Erwerb von Wohneigentum für viele Familien nicht möglich ist. Deshalb ist es richtig, dass die Politik das Thema ernst nimmt und Vorschläge zur Verbesserung der Situation anbietet. Aus unserer Sicht ist der vorgelegte Lösungsansatz über eine Sonderabschreibung jedoch sehr verwaltungsaufwendig. Wir regen daher an, einfachere Wege zu nutzen, die leichter administrierbar sind. So könnte etwa der Satz für die lineare Abschreibung von 2 auf 3 Prozent erhöht werden.

Der Referentenentwurf sieht eine "Wiederaktivierung" des § 7b EStG vor, um die Schaffung neuer Mietwohnungen im unteren und mittleren Preissegment anzuregen. Dazu soll eine zeitlich befristete Sonderabschreibung eingeführt werden, die sich vor allem an private Investoren richtet. Begünstigt sind nach dem Referentenentwurf Bauanträge, die zwischen dem 1. September 2018 und dem 31. Dezember 2021 gestellt werden. Die Sonderabschreibung soll dann neben die lineare Abschreibung treten und im Jahr der Anschaffung bzw. Herstellung sowie in den folgenden 3 Jahren jährlich bis zu 5 Prozent betragen. Die Förderung ist allerdings an strenge Voraussetzungen geknüpft, die zum Teil eine aufwendige Überwachung durch den Steuerzahler und die Finanzverwaltung erfordern. Ausgeschlossen ist die Sonderabschreibung beispielsweise, wenn die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten mehr als 3.000 Euro je m<sup>2</sup> Wohnfläche betragen. Zudem muss die neu geschaffene Wohnung 10 Jahre nach Anschaffung/Herstellung dem begünstigten Zweck – also der Vermietung von Wohnraum – dienen.

Bereits ein früherer Gesetzentwurf aus dem Jahr 2016 sah eine ähnliche Fördermaßnahme vor, scheiterte dann aber an den vielfältig umstrittenen Details. Die neuerliche Sonderabschreibung greift viele der seinerzeit kontrovers diskutierten Punkte erneut auf; bleibt in der Fördersumme jedoch hinter dem früheren Entwurf zurück. Dieser sah eine Abschreibung von 35 Prozent über 3

Jahre vor; inklusive der linearen AfA würde man nach den neuen Plänen hingegen maximal 28 Prozent über 4 Jahre abschreiben können.

Insgesamt dürfte es zweifelhaft sein, dass die Sonderabschreibung zu dem gewünschten Ziel führt, zahlreiche neue Mietwohnungen zu schaffen. Die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Sonderabschreibung (3.000 Euro Begünstigungsgrenze, 2.000 Euro Bemessungsgrundlagengrenze sowie die 10-jährige Verwendung für begünstigte Zwecke) erscheinen nicht übermäßig attraktiv. Insbesondere größere Bauvorhaben – durch die aber gerade eine Vielzahl neuer Mieteinheiten entstehen können – werden nicht erfasst. Die Förderung allein des privaten Wohnungsbaus dürfte zu wenig sein, um eine signifikante Entspannung am Wohnungsmarkt zu erreichen. Aus diesem Grund sollte geprüft werden, ob die Erhöhung der linearen Abschreibung ebenfalls eine Option wäre, die dann aber deutlich mehr Bauvorhaben erreicht.

Flankierend halten wir weitere Maßnahmen für erforderlich, um den Kostenanstieg beim Wohnen zu begegnen. Dazu zählen etwa der Ausweis neuer Bauflächen, die Überprüfung der Bau- und Energievorschriften sowie die Absenkung der Grunderwerbsteuersätze. Neben unseren Anmerkungen zum Referentenentwurf übersenden wir daher ergänzend die Vorschläge unseres wissenschaftlichen Instituts (*DSi*) zur Begrenzung der Wohnkosten.

### **Im Einzelnen**

#### **§ 7b Abs. 2 Nr. 2 EStG-neu: Anschaffungs- und Herstellungskostenobergrenze**

*Die Anschaffungs- oder Herstellungskosten dürfen 3.000 Euro je m<sup>2</sup> Wohnfläche nicht übersteigen. Fallen höhere Anschaffungs- oder Herstellungskosten an – ggf. auch nachträglich – führt dies zum vollständigen Ausschluss der Förderung. Zur Ermittlung der Anschaffungs- und Herstellungskosten wird in der Gesetzesbegründung auf § 255 HGB verwiesen. Des Weiteren seien Räume, die nicht Wohnzwecken dienen, aber der Wohnung zuzurechnen sind, in die Bemessungsgrundlage für die Sonderabschreibung einzurechnen.*

Wir regen an, den Begriff der Wohnfläche je m<sup>2</sup> im Gesetz klarer zu definieren. Aus unserer Sicht sollte zur Berechnung der Anschaffungs- und Herstellungskostenobergrenze allein die tatsächliche Wohnfläche – ohne Einbeziehung weiterer der Wohnung zurechenbarer Räume – dienen. Dafür spricht, dass beispielsweise Wohnungen mit Kellerräumen, Abstellräumen oder einer Garage weniger förderungsfähig wären als ein Gebäude ohne Keller und Nebenräumen, da hier die Anschaffungs- und Herstellungskostenobergrenze schneller erreicht wäre. Eine von § 7b EStG ausgehende Wirkung nicht unterkellerten Gebäude oder Wohnungen ohne Parkplatz eher zu begünstigen, halten wir nicht für zielführend. Gerade in Großstadtgebieten mit Parkplatznot werden oftmals nur Projekte genehmigt, die entsprechende Stellplätze in Tiefgaragen vorsehen.

Auch der Hinweis auf § 255 HGB in der Begründung ist aus unserer Sicht nicht hilfreich. Denn gemäß § 255 Abs. 1 S. 2 HGB zählen auch die Nebenkosten zu den Anschaffungskosten. Für die Einhaltung der Grenze von 3.000 Euro genügt es daher nicht, wenn der Bauträger den Quadratmeter Wohnfläche für diesen Preis veräußert. Vielmehr zählen die Grunderwerbsteuer, Notarkosten, Kosten für

die Eintragung im Grundbuch und ggf. Maklerkosten zu den Anschaffungskosten. Da die genannten Erwerbsnebenkosten – je nach Bundesland und Höhe der Grundsteuersätze – mitunter rund 15 Prozent des Kaufpreises erreichen, dürfte der eigentliche Kaufpreis für die Wohnfläche bei nicht mehr als 2.550 Euro/m<sup>2</sup> liegen, damit die Begünstigung gewährt wird. Dies wird mit den heute im Neubau zu beachtenden Vorschriften, wie etwa Energiestandards, regelmäßig eine Herausforderung darstellen. Regionen mit hohen Grunderwerbsteuersätzen, wie Berlin und das Umland, dürften zudem seltener von der Förderung profitieren, weil die Nebenkosten hier einen beträchtlichen Teil der Anschaffungskosten ausmachen, wie folgendes Beispiel zeigt:

*Wird eine Wohnung mit einer Fläche von 90 m<sup>2</sup> zum Kaufpreis von 252.000 Euro (zuzgl. Grundstück) im sog. Speckgürtel von Berlin angeschafft, liegt der reine Kaufpreis bei 2.800 Euro/m<sup>2</sup>. Inklusiv der Kaufnebenkosten ergibt sich jedoch ein Anschaffungswert von rund 290.153 Euro (Grunderwerbsteuer (6,5%): 16.380 Euro; Makler (7,14 %): 17.993 Euro; Notar- und Grundbucheintrag (1,5 %): 3.780 Euro) und damit ein Anschaffungswert von mehr als 3.200 Euro pro m<sup>2</sup> Wohnfläche. Die steuerliche Sonderabschreibung wäre mithin verwehrt.*

Zudem sollte berücksichtigt werden, dass die Sonderabschreibung in allen Regionen Deutschlands gleichmäßig genutzt werden kann. Die Begünstigungsobergrenze von 3.000 Euro dürfte jedoch zu knapp bemessen sein, um in allen Gegenden den Baukostenpreis für Wohnungen im mittleren Preissegment zutreffend abzubilden.

**Petition:** Bereits vor zwei Jahren stieß die gewählte Förderhöchstgrenze von 3.000 Euro m<sup>2</sup> auf Kritik, weil diese für zu gering gehalten wurde. Die Baukosten haben sich jedoch in den vergangenen zwei Jahren nicht verringert, insoweit ist unverständlich, warum der Referentenentwurf diese Grenze erneut aufruft. Um den Wohnungsneubau anzureizen, wäre eine höhere Grenze erforderlich. Zudem ist nicht sicher, dass günstig hergestellter Wohnraum auch günstig vermietet wird. In begehrten Großstadtregionen können womöglich auch qualitativ nicht hochwertige Wohnungen zu hohen Preisen vermietet werden.

#### **§ 7b Abs. 2, 5 und 6 EStG-neu: 10-Jahres-Frist**

*Die Wohnung muss im Jahr der Anschaffung oder Herstellung und den folgenden neun Jahren der entgeltlichen Überlassung zu Wohnzwecken dienen. Die Förderung entfällt rückwirkend, wenn diese Zeitvorgabe nicht eingehalten wird. Wird die Wohnung innerhalb der Frist veräußert, hat der begünstigte Steuerzahler die Weitervermietung durch den neuen Erwerber nachzuweisen. Entfallen die Voraussetzungen, können neben der Steuernachzahlung auch Zinsen fällig werden.*

Um Steuergestaltungen zu vermeiden, ist es nachvollziehbar, dass das Gesetz bestimmte Haltefristen voraussetzt, sodass der geförderte Wohnraum auch langfristig dem Mietmarkt zur Verfügung steht. Gleichwohl ist der gewählte Ansatz wenig praktikabel. Gerade bei Veräußerungen dürfte die langjährige Nachweisführung für den ursprünglich begünstigten Bauherren sehr schwer sein. Er müsste ggf. noch mehrere Jahre nach dem Verkauf mit dem Käufer der Wohnung in Kontakt bleiben. Die Finanzverwaltung müsste die Einhaltung der Fristen zudem regelmäßig nachprüfen. Dies ist sehr verwaltungsaufwendig.

**Petition:** Aus unserer Sicht spricht viel dafür, den Verwaltungsaufwand gering zu halten. Überlegenswert wäre, die lineare Abschreibung (§ 7 Abs. 4 EStG) auf beispielsweise jährlich 3 Prozent anzuheben.

### **Weitere Vorschläge**

Ergänzend möchten wir auf die Vorschläge des *Deutschen Steuerzahlerinstituts (DSi)* zur Begrenzung der Wohnkosten hinweisen. In der politischen Diskussion wird nämlich häufig darüber hinweggesehen, dass der Staat das Wohnen durch Steuern und Abgaben selbst verteuert. Zum einen sind in vielen Bundesländern die Kosten für den Eigentumserwerb durch die Grunderwerbsteuer gestiegen. Zum anderen erhöht der Staat durch verschiedene Abgaben die Betriebs- bzw. Mietnebenkosten. So belasten beispielsweise Grund-, Strom- und Mehrwertsteuer sowohl die Mieter als auch die Eigentümer. Zur wirksamen Begrenzung der Wohnkosten wäre es daher nötig, die staatliche Abgabenlast zu reduzieren. Im *DSi* kompakt Nr. 18 stellt das wissenschaftliche Institut des *Bundes der Steuerzahler* fünf Vorschläge zur Belastungsbegrenzung von Mietern und Eigentümern vor. Das *DSi* kompakt zur „Wohnkostenbremse“ ist dieser Stellungnahme als Anlage beigefügt.

*Bund der Steuerzahler Deutschland e.V.*  
7. September 2018

# DSi kompakt

## „Wohnkostenbremse“ für den Staat: Fünf Vorschläge zur Belastungsbegrenzung von Mietern und Eigentümern

von Jens Lemmer

- aktualisierte Fassung vom 12. Juni 2018 -

Die Politik verspricht seit Jahren Maßnahmen zur Begrenzung der Wohnkosten. Im aktuellen Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD ist u. a. vorgesehen, ein Baukindergeld einzuführen und den sozialen Wohnungsbau fortzusetzen. Der politische Schwerpunkt liegt damit weiterhin auf der Bereitstellung von Fördergeldern und der Schaffung neuer Subventionen. In der politischen Diskussion wird jedoch häufig übersehen, dass der Staat das Wohnen vor allem durch Steuern und Abgaben verteuert. Zum einen sind in vielen Bundesländern die Kosten für den Eigentumserwerb durch die Grunderwerbsteuer gestiegen. Zum anderen erhöht der Staat durch verschiedene Abgaben die Betriebs- bzw. Mietnebenkosten. So belasten bspw. Grund-, Strom- und Mehrwertsteuer sowohl die Mieter als auch die Eigentümer. Zur wirksamen Begrenzung der Wohnkosten wäre es daher nötig, vor allem die staatliche Abgabenlast zu reduzieren. Statt mit dem Baukindergeld eine neue Förderprämie einzuführen, deren Effektivität sehr umstritten ist, sollte eine „Wohnkostenbremse“ für den Staat umgesetzt werden.

### 1. Grundsteuerbelastung begrenzen

Derzeit ist bei der Grundsteuer zum Teil ein starker Anstieg der Hebesätze zu verzeichnen. So haben sechs von zehn Gemeinden zwischen 2011 und 2016 den Hebesatz der Grundsteuer B mindestens einmal erhöht (vgl. *EY* 2017, S. 3). Die Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B sind in diesem Zeitraum von 418 auf 464 Prozent gestiegen (vgl. *Statistisches Bundesamt* 2017), was einem Anstieg um 11 Prozent entspricht. In einigen Bundesländern sind noch deutlich stärkere Zuwächse zu verzeichnen. So sind die Durchschnittshebesätze in Hessen um rund 35 Prozent (von 337 auf 456 Prozent), in Nordrhein-Westfalen um rund 22 Prozent (von 457 auf 557 Prozent) und im Saarland um rund 16 Prozent (von 353 auf 408 Prozent) gestiegen.

Die Grundsteuer ist mit einem Aufkommen von rund 14,1 Mrd. Euro (2017) eine wichtige kommunale Einnahmequelle.<sup>1</sup> Sie wird in einem dreistufigen Verfahren festgesetzt. Ausgangspunkt ist der sogenannte Einheitswert, der auf den Wertverhältnissen von 1964 (alte Bundesländer) bzw. 1935 (neue Bundesländer) beruht. Basierend auf dem Einheitswert setzt das Finanzamt unter Anwendung von gestaffelten Steuermesszahlen den Steuermessbetrag fest. Die zu entrichtende Grundsteuer wird schließlich von der Gemeinde durch Multiplikation des Steuermessbetrags mit dem jeweiligen Hebesatz festgesetzt.

<sup>1</sup> Die Grundsteuer B trägt zu rund 97 Prozent des gesamten Grundsteueraufkommens bei. Grundsteuer A, die land- und forstwirtschaftliches Grundvermögen belastet, wird daher im Folgenden nicht berücksichtigt.

Aufgrund der veralteten Einheitswerte gilt die Grundsteuer seit Jahrzehnten als reformbedürftig. Im Jahr 2016 haben sich 14 Bundesländer auf das sogenannte Kostenwertmodell verständigt. Die neue Bemessungsgrundlage ergibt sich zum einen aus der Grundstücksfläche und dem Bodenrichtwert (Bodenwert) und zum anderen aus der Bruttogrundfläche und den pauschalen Herstellungskosten der Immobilie (Gebäudewert). Zur Ermittlung der neuen Grundsteuerwerte sind aufwendige Vorarbeiten nötig, sodass die Länder für Deutschland Umsetzung des Reformmodells einen Zeitraum von 10 Jahren veranschlagt haben. Nachdem der Bundesrat im September 2016 gegen die Stimmen Bayerns und Hamburg das Kostenwertmodell beschlossen hat, ist es seitdem im Bundestag zu keiner Entscheidung gekommen.

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer haben sich die Erfolgsaussichten des Ländermodells weiter verschlechtert. So hat das Gericht die Grundsteuer aufgrund der veralteten Einheitswerte für verfassungswidrig erklärt und eine Neuregelung bis Ende 2019 verlangt. Nach der gesetzlichen Neuregelung wird der Politik eine zusätzliche Übergangsfrist von maximal fünf Jahren eingeräumt. Da die Länder mit einer Umstellungsphase von mindestens 10 Jahren rechnen, dürfte die vom Bundesverfassungsgericht gesetzte Frist nicht ausreichen, um das Kostenwertmodell umzusetzen. Vor diesem Hintergrund distanzieren sich weitere Länder – wie Niedersachsen oder NRW – von diesem Reformmodell und suchen nach politischen Alternativen.

#### *Handlungsempfehlung: Niedrige Grundsteuerbelastung durch „Einfach-Steuer“ sicherstellen*

Die Grundsteuer sollte so reformiert werden, dass eine möglichst geringe Belastung der Steuerzahler gewährleistet ist. Dies setzt mindestens Aufkommensneutralität voraus. Diesen Anforderungen entspricht eine wertunabhängige Einfach-Grundsteuer (auch bekannt als „Süd-Modell“) am ehesten. Dem Modell zufolge wird die Grundsteuerlast ermittelt, indem die Grundstücks- und Gebäudefläche mit nutzungsartabhängigen Äquivalenzzahlen multipliziert und anschließend der Hebesatz angewendet wird.

Das „Süd-Modell“ ist einfach und transparent, da es an vorliegende physikalische Größen anknüpft. Das reduziert das Konfliktpotenzial zwischen Steuerzahler und Verwaltung. Zudem dürfte die Einfach-Grundsteuer langfristig weitgehend belastungsneutral für die Steuerzahler sein. Aufgrund einer flächenbezogenen und damit konstanten Bemessungsgrundlage ist eine Erhöhung der Grundsteuer nur zu erwarten, wenn die Äquivalenzzahlen oder die Hebesätze angehoben werden. Beides setzt demokratische Entscheidungsprozesse voraus, in denen sich die Politik vor den Steuerzahlern rechtfertigen müsste. Bei wertbasierten Reformvorschlägen, wie z. B. dem Kostenwertmodell, ist hingegen die Wahrscheinlichkeit von Steuererhöhungen sehr hoch. Denn Modellrechnungen zufolge betragen die neuen Kostenwerte häufig ein Vielfaches der bisherigen Einheitswerte.<sup>2</sup> Um zumindest Aufkommensneutralität zu gewährleisten, wäre daher eine erhebliche Reduzierung von Steuermesszahlen und/oder Hebesätzen erforderlich. Da die Kommunen an möglichst hohen Einnahmen interessiert sind, ist diese Annahme jedoch politisch unrealistisch. Zudem wären zukünftig verdeckte Steuererhöhungen vorgezeichnet, da wertbasierte Bemessungsgrößen im Zeitablauf tendenziell steigen. Bei einem Festhalten am Kostenwertmodell ist somit zu befürchten, dass die Grundsteuerbelastung durch eine wachsende Bemessungsgrundlage deutlich zunehmen könnte. Die Politik sollte sich daher bei der anstehenden Grundsteuerreform am wertunabhängigen Modell einer Einfach-Grundsteuer orientieren. Die wesentlichen Vorteile dieser Reformoption sind eine im Vergleich zu den anderen Reformmodellen niedrige Steuerbelastung und eine einfache Steuererhebung (vgl. *KBI* 2011, S. 22ff.).

---

<sup>2</sup> Beispielrechnungen Hamburgs zum Kostenwertmodell haben ergeben, dass sich bei unveränderten Messzahlen und Hebesätzen die Grundsteuerbelastung im Durchschnitt um das 10-fache und in bestimmten Lagen um das 40-fache erhöhen würde. Vgl. *Freie und Hansestadt Hamburg* (2018).

Unabhängig vom Reformmodell sind steigende Hebesätze eine weitere Ursache von Steuererhöhungen. Eine Begrenzung des Hebesatzanstiegs ist aufgrund der kommunalen Hebesatzautonomie nicht unmittelbar möglich. Da vor allem die Länder über die Finanzausstattung der Gemeinden entscheiden, können sie aber durchaus mäßigend auf die Hebesatzentwicklung einwirken. So sollten sie z. B. sicherstellen, dass vom kommunalen Finanzausgleich keine Fehlanreize zu Steuererhöhungen ausgehen.<sup>3</sup> Zudem sollten die Länder vor dem Inkrafttreten einer Grundsteuerreform eine Liste veröffentlichen, die für jede Gemeinde den Grundsteuerhebesatz ausweist, bei dem Aufkommensneutralität gewahrt wird.<sup>4</sup> Dies schafft Transparenz und erhöht den Druck auf die kommunalen Entscheidungsträger, auf Einnahmesteigerungen im Windschatten der Grundsteuerreform zu verzichten.

Die Einführung einer **Grundsteuer C** – wie im Koalitionsvertrag von Union und SPD vorgesehen – ist hingegen abzulehnen. Bereits in den 1960er Jahren hat sich die Grundsteuer C als untaugliches Mittel erwiesen, um zusätzliches Bauland zu mobilisieren. Zudem wären die Eigentümer von unbebauten Grundstücken mit einem starken Anstieg der Grundsteuerbelastung konfrontiert, ohne dass dabei Rücksicht auf ihre Einkommenssituation oder ihre sonstigen persönlichen Verhältnisse genommen wird. Die Grundsteuer C widerspricht daher dem Leistungsfähigkeitsprinzip und ist als unsoziale Strafsteuer auch verteilungspolitisch bedenklich. Zur Ausweitung des Baulandangebots ist die Steuer auch nicht erforderlich, da die Gemeinden bereits im geltenden Recht über zahlreiche Instrumente verfügen, um auf ein zusätzliches Baulandangebot hinzuwirken.<sup>5</sup> Die Grundsteuer C ist daher eine überholte, ungerechte und belastungsverschärfende Strafsteuer, die einkommensschwache Steuerzahler überproportional trifft. Die aktuellen Pläne, diese Steuer über 50 Jahre nach ihrer Abschaffung wieder einzuführen, sollten deshalb nicht weiterverfolgt werden.<sup>6</sup>

## 2. Grunderwerbsteuerlast reduzieren

Die Grunderwerbsteuer ist mit einem Aufkommen von 13,1 Mrd. Euro (2017) die ergiebigste Steuer der Bundesländer. Sie erhöht die Gesamtkosten des Erwerbs von Grundstücken und Wohneigentum. Das trifft auf den ersten Blick vor allem die Selbstnutzer. Bei Vermietung fließen jedoch die gesamten Investitionskosten, also auch die Grunderwerbsteuer, in die Mietzinskalkulation ein. Damit sind auch Mieter von der Grunderwerbsteuer betroffen.

Im Grunderwerbsteuerrecht gab es früher eine Reihe von Steuerbefreiungen (z. B. für selbstgenutztes Wohneigentum).<sup>7</sup> Mit der Reform des Jahres 1983 wurden jedoch diese Befreiungen weitgehend abgeschafft. Die Bemessungsgrundlage wurde somit verbreitert und der Steuersatz von 7

---

<sup>3</sup> Vgl. DSi (2015). Konkret sollten die Länder auf eine Anhebung der sogenannten Nivellierungshebesätze verzichten, da ansonsten eine Hebesatzspirale nach oben droht. Die in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen festgelegten Nivellierungshebesätze für die Grundsteuer werden in einigen Ländern regelmäßig an den landesweiten Durchschnittshebesatz angepasst. Wenn daher einige Gemeinden den Grundsteuerhebesatz erhöhen, nimmt mit der Zeit der Druck auf die übrigen Gemeinden zu, entsprechend nachzuziehen, um sinkende Zuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich zu vermeiden. Darüber hinaus sollten Gemeinden, die an Länderprogrammen zur kommunalen Altschuldentilgung teilnehmen, nicht von den Ländern zu Hebesatzerhöhungen angehalten werden. Die nötigen Eigenleistungen der Gemeinden sollten stattdessen konsequent durch Einsparungen auf der Ausgabenseite realisiert werden.

<sup>4</sup> Hessen hat die Veröffentlichung einer solchen Liste bereits angekündigt.

<sup>5</sup> So kann die Politik die zuständigen Kommunalbehörden durch Zielvorgaben dazu anhalten, die Erschließung zusätzlicher Flächen voranzutreiben und für eine zügige Bearbeitung von Bauanträgen zu sorgen. Zudem verfügen die Gemeinden bereits über rechtliche Mittel, um Grundstückseigentümer – als *ultima ratio* – zur Bebauung zu zwingen. Dazu zählen das sogenannte Baugebot und die Entwidmung zurückgehaltener Bauflächen.

<sup>6</sup> Vgl. DSi (2016).

<sup>7</sup> Beim Erwerb von Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen wurde ein Freibetrag von 250.000 DM und beim Erwerb von Zweifamilienhäusern ein Freibetrag von 300.000 DM gewährt. Voraussetzung war, dass die



auf 2 Prozent gesenkt. 1997 ist der Steuersatz auf 3,5 Prozent angehoben worden, um den Wegfall der Vermögensteuer zu kompensieren. Seit dem 1. September 2006 können die Bundesländer den Steuersatz eigenständig festlegen. Seitdem kam es in 14 Bundesländern zu insgesamt 27 Steuererhöhungen, während kein einziges Bundesland den Grunderwerbsteuersatz gesenkt hat (siehe *Tabelle 1*). In sieben Ländern liegt der Steuersatz bei 6 bzw. 6,5 Prozent. Nur in Sachsen und Bayern gilt unverändert ein Steuersatz von 3,5 Prozent. Dieser massive Anstieg der Steuersätze hat dazu beigetragen, dass sich das Grunderwerbsteueraufkommen zwischen 2006 und 2017 von 6,1 auf 13,1 Mrd. Euro mehr als verdoppelt hat. Dadurch hat sich die Grunderwerbsteuer zu einem nicht zu unterschätzenden Kostenfaktor für die Bildung von Wohneigentum entwickelt.<sup>8</sup> Dies wird noch dadurch verschärft, dass in Deutschland weitere Nebenkosten – wie z. B. Makler-, Notar- oder Grundbuchkosten – den Erwerb einer Immobilie verteuern.

**Tabelle 1: Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern**

Bundesland	Steuersatz in Prozent	Anzahl Steuersatzerhöhungen
Baden-Württemberg	5,0	1
Bayern	3,5	0
Berlin	6,0	3
Brandenburg	6,5	2
Bremen	5,0	2
Hamburg	4,5	1
Hessen	6,0	2
Mecklenburg-Vorpommern	5,0	1
Niedersachsen	5,0	2
Nordrhein-Westfalen	6,5	2
Rheinland-Pfalz	5,0	1
Saarland	6,5	4
Sachsen	3,5	0
Sachsen-Anhalt	5,0	2
Schleswig-Holstein	6,5	2
Thüringen	6,5	2
Insgesamt*	5,4	27

Quelle: Eigene Recherche (Stand: April 2018) \* Steuersatz: ungewichteter Durchschnitt.

#### *Handlungsempfehlung: Grunderwerbsteuerlast reduzieren*

Bei der Grunderwerbsteuer ist es aufgrund der Entwicklung seit 2006 geboten, die Bürger bei der Eigentumsbildung zu entlasten. Die Bundesländer zeigen jedoch keine Bereitschaft, die überhöhten Grunderwerbsteuersätze abzusenken. Daher erscheint momentan vor allem eine Freistellungsregelung für die Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum politisch durchsetzbar zu

---

Immobilie vom Erwerber, seinem Ehegatten oder einem seiner Verwandten in gerader Linie binnen fünf Jahren mindestens ein Jahr ununterbrochen bewohnt wurde und zu mehr als zwei Dritteln Wohnzwecken diente. Die Freibetragsregelung ist am 11.7.1977 in Kraft getreten. Die konkurrierenden landesrechtlichen Vorschriften sind am 1.1.1979 aufgehoben worden. Vgl. *Bundesregierung* (1979), S. 3.

<sup>8</sup> Wird beispielsweise eine Immobilie für 200.000 Euro erworben, fällt bei einem Steuersatz von 3,5 Prozent eine Steuerlast von 7.000 Euro an. Die Steuerlast erhöht sich bei einem Steuersatz von 5 Prozent auf 10.000 Euro und bei einem Steuersatz von 6,5 Prozent sogar auf 13.000 Euro.



sein.<sup>9</sup> Um eine spürbare Entlastung zu erreichen, sollte der Ersterwerb eines typischen Eigenheims von der Besteuerung freigestellt werden. Mittelfristig sollten die Bundesländer jedoch auch die Steuersätze deutlich reduzieren. Hierfür ist es erforderlich, den derzeit im Länderfinanzausgleich bestehenden Fehlanreiz zu Steuererhöhungen zu beseitigen.<sup>10</sup>

Diese Reformen bei der Grunderwerbsteuer wären mit gewichtigen Vorteilen verbunden. So würden vor allem Familien und Bezieher mittlerer Einkommen profitieren, da diese im Verhältnis zu ihrem verfügbaren Einkommen besonders durch die Grunderwerbsteuer belastet werden. Darüber hinaus sind positive Effekte bei der privaten Altersvorsorge zu erwarten, weil selbstgenutztes Wohneigentum – zumal in der anhaltenden Phase extrem niedriger Zinsen – als ergänzende Alterssicherung von den Bürgern besonders wertgeschätzt wird.

### 3. Stromsteuerbelastung reduzieren

Wohnen geht seit Jahren mit steigenden Strompreisen einher. Der Stromverbrauch wird inzwischen durch acht staatliche Abgaben belastet (siehe *Tabelle 2*). Die größten Posten sind dabei die EEG-Umlage, gefolgt von der Umsatzsteuer und der Stromsteuer. Im Zeitablauf ist die Steuer- und Abgabenbelastung stark gestiegen: Machten die staatlichen Abgaben im Jahr 1998 noch 25 Prozent des Strompreises aus, waren es im Jahr 2018 rund 54 Prozent.<sup>11</sup> Privathaushalte sind von der hohen Belastung besonders betroffen, da diese grundsätzlich nicht in den Genuss von Steuervergünstigungen kommen.<sup>12</sup> Beispielsweise zahlt ein 3-Personen-Haushalt mit einem Jahresverbrauch von 3.500 kWh durchschnittlich 85,80 Euro pro Monat für Strom; davon entfallen allein 46,57 Euro auf Steuern und Abgaben (vgl. *BDEW 2018*, S. 14).

---

<sup>9</sup> Beispielsweise ist im Koalitionsvertrag von SPD und Union vorgesehen, beim Ersterwerb von Wohngrundstücken die Einführung eines Freibetrags bei der Grunderwerbsteuer für Familien zu prüfen.

<sup>10</sup> Die Erhöhung der Grunderwerbsteuer ist derzeit für die Länder attraktiv, weil die Zusatzeinnahmen aufgrund einer speziellen Regelung im Länderfinanzausgleich weitgehend im Land verbleiben. Vgl. *DSi (2017)*, 60f..

<sup>11</sup> Rechnet man noch die staatlich regulierten Netzentgelte hinzu, liegt der Anteil der staatlich induzierten Strompreisbestandteile sogar bei über 70 Prozent.

<sup>12</sup> Das deutsche Stromsteuergesetz sieht umfangreiche Steuerbegünstigungen u. a. für energieintensive Unternehmen des produzierenden Gewerbes, den öffentlichen Personennahverkehr oder die Landwirtschaft vor. Die Steuerbelastung der Privathaushalte wird hingegen nur reduziert, wenn Strom aus erneuerbaren Energien gewonnen und zum Selbstverbrauch eingesetzt wird. Siehe §§ 9ff. Stromsteuergesetz.

**Tabelle 2: Bestandteile des durchschnittlichen Strompreises für private Haushalte im Jahr 2018**

Strompreisbestandteile	in Cent/kWh	in Prozent
Strompreis insgesamt	29,42	100,0 %
Davon staatliche Abgaben	15,97	54,3 %
EEG-Umlage	6,79	23,1 %
Umsatzsteuer	4,70	16,0 %
Stromsteuer	2,05	7,0 %
Konzessionsabgabe	1,66	5,6 %
Sonstige Umlagen*	0,76	2,6 %
Davon sonstige Preisbestandteile	13,45	45,7 %
Beschaffung/Vertrieb	6,18	21,0 %
Netzentgelt/Abrechnung/Messung	7,27	24,7 %

Quelle: BDEW (2018), S. 13; \* Offshore-Haftungsumlage, KWK-Umlage, §19-Umlage, abLa-Umlage. Abweichungen durch Rundung.

*Handlungsempfehlung: Stromsteuer auf den EU-Mindeststeuersatz absenken*

Die Stromsteuer wurde im Zuge der sogenannten ökologischen Steuerreform zum 1. April 1999 eingeführt. Ihr Aufkommen lag 2017 bei 6,9 Milliarden Euro. Eine Abschaffung der Stromsteuer ist zwar nicht möglich, weil die EU den Mitgliedstaaten einen Mindeststeuersatz von 1 Euro/MWh vorschreibt.<sup>13</sup> Der Stromsteuersatz in Deutschland liegt jedoch bei 20,50 Euro/MWh und übersteigt damit den EU-Mindeststeuersatz um das 20-fache. Durch eine Reduzierung der Stromsteuer können die Stromverbraucher spürbar entlastet werden. Dies könnte politisch kurzfristig umgesetzt werden, da das Stromsteueraufkommen allein dem Bund zusteht und daher eine Zustimmung des Bundesrates nicht erforderlich ist. Zudem ist eine Reduzierung der Stromsteuer auch verteilungspolitisch günstig zu beurteilen: Steuerzahler mit geringem Einkommen würden überproportional entlastet, weil sie einen größeren Anteil ihres Einkommens für Strom aufwenden als Steuerzahler mit hohem Einkommen (vgl. DSI 2013b, S. 265 ff.).

#### 4. Steuerbelastung auf Heizenergie senken

Die Ausgaben für das Heizen sind mit Abstand der größte Posten der Betriebs- bzw. Mietnebenkosten. Dazu trägt auch die hohe Steuerbelastung maßgeblich bei. Bei Energielieferungen an Privathaushalte wird sowohl Energiesteuer als auch Mehrwertsteuer erhoben. Beide Steuern werden in der Regel auf die Endverbraucher überwält. Dadurch beträgt der staatliche Anteil an den Heizkosten in der Regel rund 25 Prozent.<sup>14</sup>

*Handlungsempfehlung: Heizenergie nur mit ermäßigtem Mehrwertsteuersatz belasten*

In Deutschland wird die Lieferung von Heizenergie an Privathaushalte mit dem vollen Mehrwertsteuersatz von 19 Prozent belastet. Da Energie zu den lebensnotwendigen Gütern zählt, ist diese hohe Belastung nicht gerechtfertigt.<sup>15</sup> Nach EU-Recht ist es derzeit zulässig, Erdgas, Elektrizität

<sup>13</sup> Der Mindeststeuersatz gilt für die nicht gewerbliche Verwendung. Siehe EU-Richtlinie 2003/96/EG.

<sup>14</sup> Beispielsweise belaufen sich für einen 4-Personen-Haushalt mit einem jährlichen Heizölverbrauch von 2.500 Liter die Heizkosten auf rund 1.600 Euro pro Jahr. Darin enthalten sind 255 Euro Mehrwertsteuer und 153 Euro Energiesteuer. Die Steuerbelastung liegt also bei insgesamt 408 Euro bzw. 25 Prozent. Bei elektrischen Heizungen ist die Abgabenbelastung noch höher (siehe Tabelle 2).

<sup>15</sup> Eine Belastung des Existenzminimums mit dem vollen Mehrwertsteuersatz verletzt den Grundsatz der Steuergerechtigkeit und ist daher auch verfassungsrechtlich bedenklich. Vgl. DSI (2013b), S. 231ff. und KBI (2009).

und Fernwärme ermäßigt zu besteuern.<sup>16</sup> Von dieser Möglichkeit machen elf EU-Staaten zumindest teilweise Gebrauch.<sup>17</sup> Auch in Deutschland sollten Erdgas, Elektrizität und Fernwärme nur mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 Prozent belastet werden. Das würde im Bereich der Heizkosten etwa zwei Drittel der Privathaushalte entlasten.<sup>18</sup> Für eine generelle Entlastung müsste die Mehrwertsteuersystemrichtlinie geändert werden, weil diese zurzeit keine ermäßigte Besteuerung von Heizöl zulässt.

## 5. Umfeld für Wohnungsbauinvestitionen verbessern

Zur nachhaltigen Begrenzung der Wohnkosten sind auch geeignete Rahmenbedingungen für private Investoren nötig. Hierzu zählen u. a. eine marktwirtschaftliche Neuausrichtung der Energiewende<sup>19</sup>, eine Überprüfung des Regulierungsrahmens im Wohnungsbau sowie die Umsetzung von verbesserten Abschreibungsbedingungen für Wohnimmobilien<sup>20</sup>. Die Politik kann so bestehende Investitionshemmnisse abbauen. Das böte wirksame Anreize, damit vor allem in Regionen mit hoher bzw. steigender Nachfrage das Wohnungsangebot ausgeweitet und so der Preisdruck gemindert wird.

### Fazit

Der Staat verteuert durch eine Vielzahl von Steuern und Abgaben sowohl für Mieter als auch für Eigentümer das Wohnen. Zur wirksamen Begrenzung der Wohnkosten sollte daher die staatliche Abgabenlast reduziert werden. Entlastungspotenzial besteht vor allem bei der Grund-, Strom-, Mehrwert- und Grunderwerbsteuer. Die Grundsteuer sollte durch die Umsetzung eines wertunabhängigen „Einfachsteuer-Modells“ aufkommensneutral reformiert werden. Die geplante Einführung einer Grundsteuer C zur Bereitstellung zusätzlichen Baulands ist hingegen abzulehnen, da es sich um eine ungerechte und unsozial ausgestaltete Strafsteuer handelt. Bei der Grunderwerbsteuer ist es geboten, den Erwerb von Wohneigentum erschwinglicher zu machen. Daher sollten der Ersterwerb eines typischen Eigenheims von der Besteuerung freigestellt und mittelfristig auch die Steuersätze deutlich reduzieren werden.

Eine spürbare Entlastung bei den Betriebs- bzw. Mietnebenkosten ist möglich, wenn die Stromsteuer auf den EU-Mindeststeuersatz gesenkt und die Lieferung von Heizenergie an Privathaushalte nur noch mit dem ermäßigten Mehrwertsteuersatz belastet wird. Darüber hinaus sollte das Umfeld für private Investitionen verbessert werden, um das Wohnungsangebot in Ballungsgebieten ausweiten zu können. Diese Maßnahmen sind Bestandteile einer wirksamen „Wohnkostenbremse“ für den Staat. Der Politik stehen somit effektivere Instrumente als das Baukindergeld oder die Fortführung des sozialen Wohnungsbaus zur Verfügung, um die Voraussetzungen für bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

---

<sup>16</sup> Siehe Art. 102 Mehrsteuersystemrichtlinie.

<sup>17</sup> Es handelt sich dabei um Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta und Ungarn. Vgl. *Europäische Kommission* (2018), S. 11.

<sup>18</sup> Geschätzt werden rund 26,5 von 40,4 Millionen Wohnungen mit Erdgas, Fernwärme oder Strom beheizt. Vgl. *BDEW* (2015), S.15.

<sup>19</sup> Mittelfristig sollte eine grundlegende Reform des Erneuerbaren Energien Gesetzes in Richtung eines Quotenmodells erfolgen. Vgl. *SVR Wirtschaft* (2011), Tz. 435 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *DSi* (2013b), S. 48f.

## Literatur

- Arentz, O.* (2015): Sinnvolle kommunale Wohnungspolitik schlägt Mietpreisbremse, [http://iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste\\_iwp-website/publikationen/sonstige\\_publikationen/20150305\\_Kommentar\\_Mietpreisbremse.pdf](http://iwp.uni-koeln.de/fileadmin/contents/dateiliste_iwp-website/publikationen/sonstige_publikationen/20150305_Kommentar_Mietpreisbremse.pdf), Stand: 10.03.2015.
- BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V.* (2018): BDEW-Strompreisanalyse Januar 2018, [https://www.bdew.de/media/documents/180109\\_BDEW\\_Strompreisanalyse\\_Januar\\_2018.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/180109_BDEW_Strompreisanalyse_Januar_2018.pdf), Stand: 17.04.2018.
- Ders.* (2015): Wie heizt Deutschland? BDEW-Studie zum Heizungsmarkt, <https://www.bdew.de/media/documents/BDEW-Broschuere-Wie-heizt-Deutschland-2015.pdf>, Stand: 17.04.2018.
- Ders.* (2015): Realsteuerhebesätze in den nordrhein-westfälischen Kommunen 2014 und 2015, [http://www.steuerzahler-nrw.de/files/32945/Hebesaetze\\_20150317.pdf](http://www.steuerzahler-nrw.de/files/32945/Hebesaetze_20150317.pdf), Stand: 24.03.2015.
- Bundesregierung* (1979): Grunderwerbsteuerbericht. Unterrichtung der Bundesregierung. Drucksache 8/2555, Bonn.
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut* (2013): Bausteine für eine Reform des Steuersystems. Das DSi-Handbuch Steuern, DSi Schrift Nr. 1, Berlin.
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut* (2015): Steigende Grundsteuerbelastung: Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich vermeiden, DSi kompakt Nr. 15, Berlin.
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut* (2016): Zur Diskussion um die Wiedereinführung einer Baulandsteuer, DSi kompakt Nr. 25, Berlin.
- DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut* (2017): Grunderwerbsteuer begrenzen. Hürden für bezahlbares Wohneigentum senken. DSi-Schrift Nr. 5, Berlin.
- Europäische Kommission* (2018): VAT rates applied in the Member States of the European Union, Situation at 1st January 2018, [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_de.pdf), Stand: 23.04.2018.
- EY – Ernst & Young GmbH* (2017): Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2016, Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2017, [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-analyse-kommunale-steuern-2017/\\$FILE/EY%20Analyse%20Kommunale%20Steuern%202017.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-analyse-kommunale-steuern-2017/$FILE/EY%20Analyse%20Kommunale%20Steuern%202017.pdf), Stand: 23.03.2018.
- Freie und Hansestadt Hamburg* (2018): Beispielrechnungen zur Grundsteuer-Reform in Hamburg, <http://www.hamburg.de/content-blob/10275526/96c52747ff0cd2ac2c9c65e8bba50c69/data/2018-01-16-fb-pm-bvverfg-grundsteuer-anlage.pdf>, Stand: 23.04.2018.
- KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (2011): Reform der Grundsteuer, Schriftenreihe, Heft Nr. 109, Berlin. \*)
- KBI – Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler* (2009): Entlastung lebensnotwendiger Ausgaben von der Mehrwertsteuer, Schriftenreihe, Heft Nr. 105, Berlin. \*)
- Nehls, D. und Scheffler, W.* (2015): Grundsteuerreform: Aufkommens- und Belastungswirkungen des Äquivalenz-, Kombinations- und Verkehrswertmodells, ifst-Schrift 503, Berlin.
- Statistisches Bundesamt* (2017): Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2016 (und Veröffentlichungen der Vorjahre). Wiesbaden.

*SVR Wirtschaft – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*  
(2011): Verantwortung für Europa wahrnehmen, Jahresgutachten 2011/12, Wiesbaden.

**Herausgeber:**

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: [dsi@steuerzahlerinstitut.de](mailto:dsi@steuerzahlerinstitut.de)

Web: [www.steuerzahlerinstitut.de](http://www.steuerzahlerinstitut.de)