

Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt

Carolín Fritzsche und Lars Vandrei*

Einleitung

Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 können die Bundesländer selbst die Höhe des Grunderwerbsteuersatzes festlegen. Fast alle Länder (bis auf Bayern und Sachsen) haben seitdem die Möglichkeit genutzt, den Steuersatz anzupassen. Kein Land hat die Steuer gesenkt; vielmehr wurde der Steuersatz kräftig erhöht: Vom Jahr 2007 bis zum Jahr 2016 hat sich der Steuersatz über alle Bundesländer um 51% auf durchschnittlich 5,3% erhöht.

Erhöhungen der Grunderwerbsteuer werden in der politischen und wissenschaftlichen Debatte kontrovers diskutiert. In der politischen Diskussion wird die Steuererhöhung in der Regel mit der Budgetkonsolidierung aufgrund hoher Schulden und im Hinblick auf die ab dem Jahr 2020 geltende Schuldenbremse gerechtfertigt [RWI (2012), IW KÖLN (2015) sowie KRAUSE und POTRAFKE (2016)]. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass geringfügige Erhöhungen des Steuersatzes aufgrund der substantiellen Bemessungsgrundlage (der Kaufpreis des Grundstücks inklusive der Immobilien) zu einer sehr hohen Steuerlast für Käufer und Verkäufer führen können. Insbesondere Haushalte, die gerade so den Hauskauf finanzieren können, könnten sich durch die höhere Steuer den Immobilienerwerb nicht mehr leisten. Mit einem höheren Steuersatz geht die Marktaktivität zurück und Wohlfahrtsverluste können entstehen [vgl. z. B. EUROPÄISCHE KOMMISSION (2015), DEUTSCHER BUNDESTAG (2016) und BÜTTNER (2016)]. Es ist außerdem denkbar, dass durch den höheren Steuersatz Arbeitnehmer tendenziell dazu bewogen werden, in ihrer Wohnung zu verbleiben, obwohl ein Umzug beispielsweise aus arbeitsmarktökonomischer Sicht effizienter wäre [ANDREWS et al. (2011)].

Trotz der großen politischen und ökonomischen Relevanz des Themas wurden in der empirischen Literatur bisher nur einige wenige Studien zu den Effekten der Grunderwerbsteuer auf den Immobilienmarkt vorgelegt. Die Literatur konzentriert sich überwiegend auf den US-amerikanischen und britischen Markt und stellt fest, dass eine Anhebung des Steuersatzes zu Vorzieheffekten und Preismanipulationen¹ führt. Langfristige Auswirkungen der Steuer werden in der Literatur bisher nicht analysiert.

Zudem existierte bisher keine Studie zu den Auswirkungen einer höheren Steuer auf den deutschen Immobilienmarkt.

FRITZSCHE und VANDREI (2016) zeigen anhand von Daten für Deutschland, dass eine höhere Grunderwerbsteuer nicht nur kurzfristig mit starken Verhaltensanpassungen auf dem Immobilienmarkt einhergeht, sondern auch langfristig die Anzahl der Transaktionen erheblich reduziert. Der vorliegende Beitrag fasst diese Untersuchung zusammen. Zunächst werden einige Details zur deutschen Grunderwerbsteuer vorgestellt. Danach werden die verwendeten Daten und die Methodik erläutert und schließlich die Ergebnisse präsentiert.

Zur Bedeutung der Grunderwerbsteuer in Deutschland

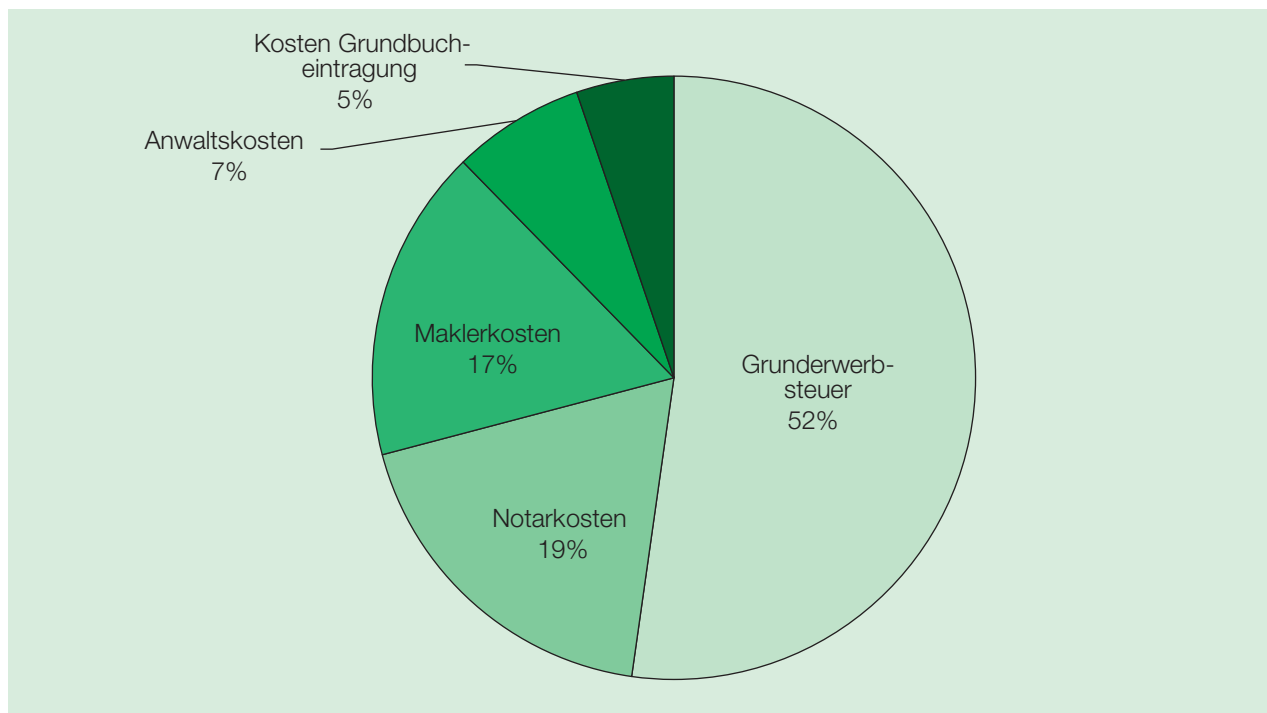
Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrssteuer, die auf den Eigentümerwechsel von Grundstücken erhoben wird. Von allen Transaktionskosten, die beim Kauf eines Grundstücks zu entrichten sind, stellt die Grunderwerbsteuer den größten Anteil dar (vgl. Abb. 1).

Obwohl der Steuersatz nicht sehr hoch erscheint, ist die zu leistende Steuerlast aufgrund der erheblichen Bemessungsgrundlage verhältnismäßig groß.² Daher können selbst kleine Steuersatzänderungen dazu führen, dass zum einen Transaktionen vorgezogen werden, um noch von einem geringeren Steuersatz zu profitieren. Zum anderen ist es möglich, dass dadurch langfristig weniger Immobilientransaktionen stattfinden.

In Deutschland durchliefen die gesetzlichen Regelungen zur Grunderwerbsteuer im Zeitverlauf mehrere, wichtige Veränderungen. Nachdem im Jahr 1983 der Steuersatz auf 2% für alle Länder standardisiert wurde, erfolgte im Jahr 1997 eine einheitliche Erhöhung auf 3,5%. Im Zuge der Föderalismusreform im Jahr 2006 wurde es den Ländern ermöglicht, den Grunderwerbsteuersatz selbst festzulegen. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung des Steuersatzes über alle Bundesländer bis zum aktuellen Rand.

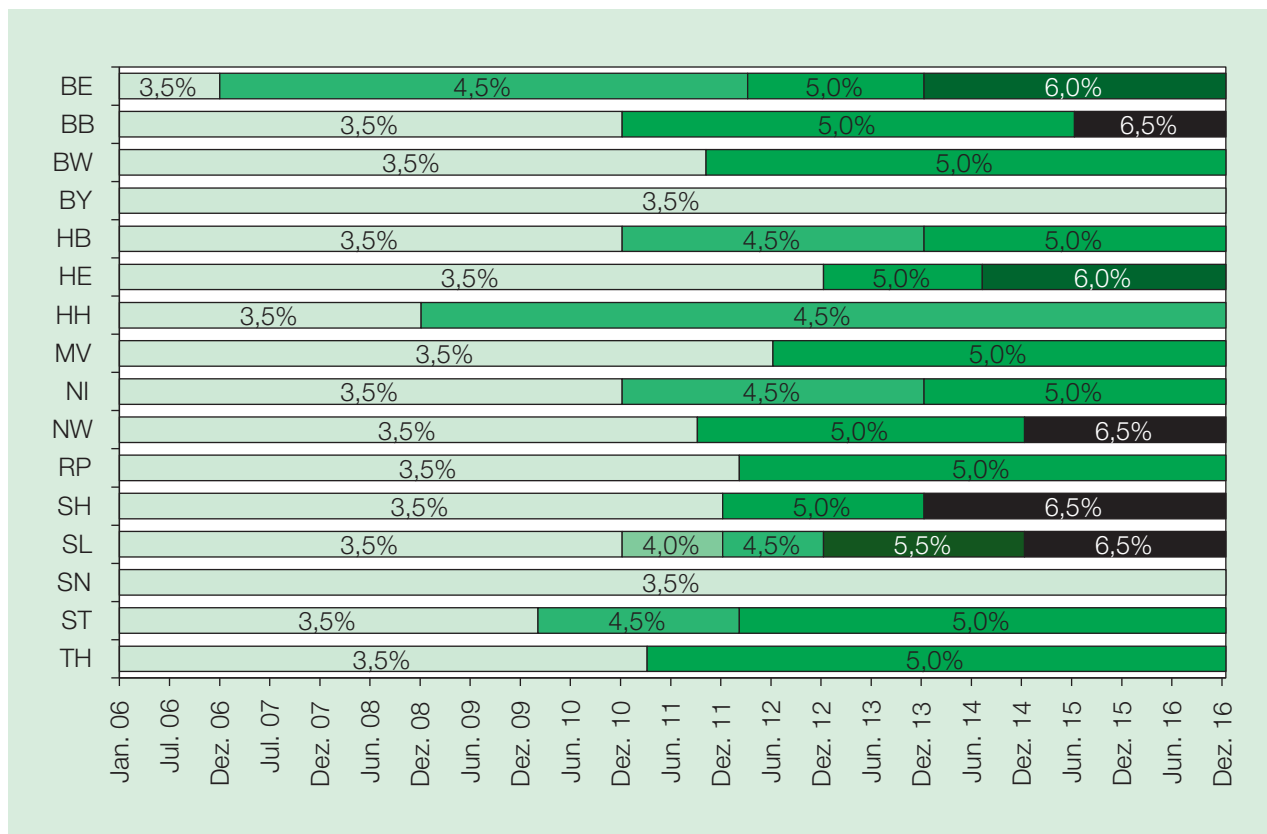
* Carolín Fritzsche und Lars Vandrei sind Doktoranden der Niederlassung Dresden des ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

Abbildung 1: Durchschnittlicher Anteil von verschiedenen Kosten an den gesamten Transaktionskosten bei einem Grundstückserwerb in Deutschland (2011)



Quellen: Andrews et al. (2011), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Abbildung 2: Grunderwerbsteuersätze in den einzelnen Ländern (2006–2016)



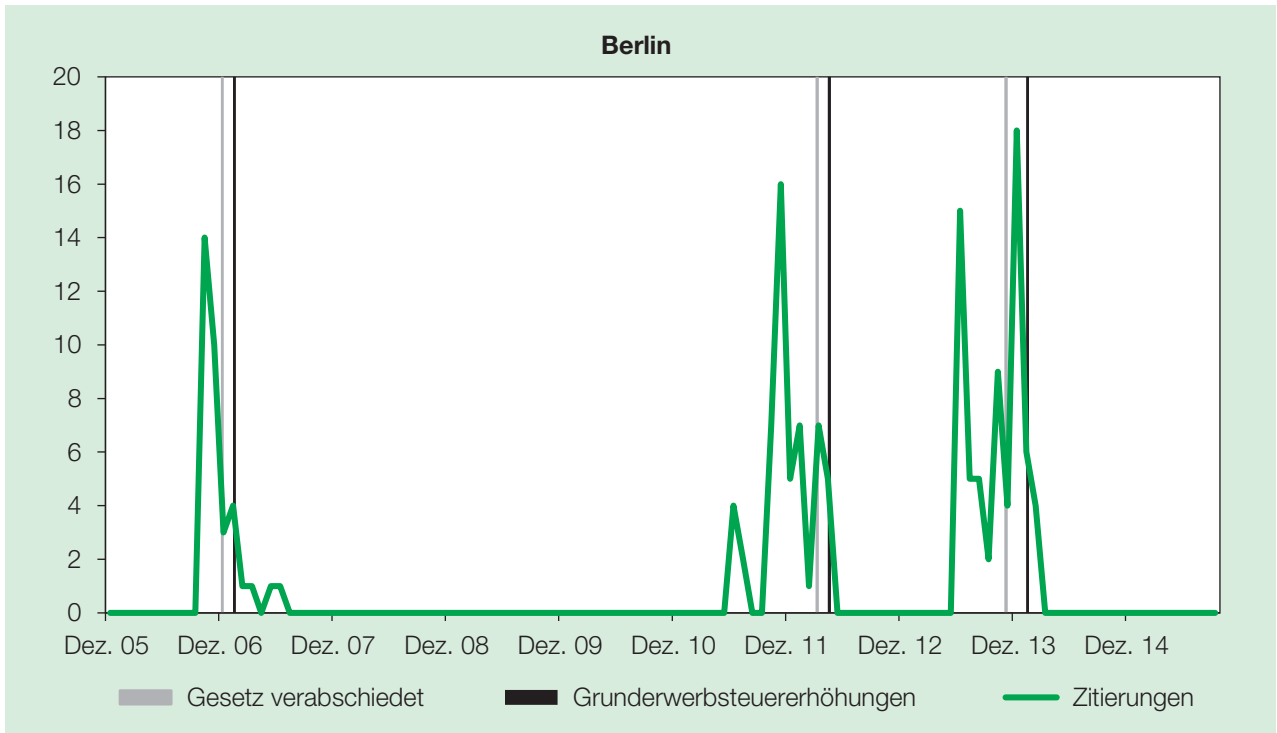
Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

Für gewöhnlich werden Erhöhungen des Steuersatzes mehrere Monate im Voraus angekündigt. Eine Änderung muss zudem vom jeweiligen Landesparlament beschlossen werden, weshalb die öffentliche Diskussion in der Regel sehr lange vor der eigentlichen Erhöhung stattfindet. Abbildung 3 zeigt am Beispiel von Berlin, wie häufig und wie lange im Voraus die Grund-

erwerbsteuererhöhungen von den Medien aufgegriffen wurden.

Die Grunderwerbsteuer ist eine Landessteuer, d.h. das Steueraufkommen steht ausschließlich den Ländern zu. Unter allen Steuern, die ausschließlich den Ländern zustehen, ist die Grunderwerbsteuer die mit dem höchsten Aufkommen (vgl. Tab. 1).

Abbildung 3: Medienberichte (Pressemitteilungen, Zeitungsartikel u. ä.) zu Grunderwerbsteuererhöhungen in Berlin (2005–2015)



Quellen: <http://www.genios.de>, Darstellung des ifo Instituts.

Tabelle 1: Aufkommen der einzelnen Landessteuern und gesamte Steuereinnahmen der Länder (2015)

Steuerart	Aufkommen 2015 (in Mill. €)	in % der Landessteuern	in % der Steuereinnahmen der Länder
Grunderwerbsteuer	11.249	55%	4,6%
Erbschaftsteuer	6.290	31%	2,6%
Rennwett- und Lotteriesteuer	1.707	8%	0,7%
Biersteuer	676	3%	0,3%
Feuerschutzsteuer	413	2%	0,2%
Landessteuern insgesamt	20.335	100%	8,2%
Steuereinnahmen der Länder insgesamt	246.621		100%

Quellen: Bundesministerium der Finanzen (2016), Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Die aktuellen Regelungen des Länderfinanzausgleichs, die auf das Steueraufkommen der Länder und damit auch auf das der Grunderwerbsteuer aufsetzen, könnten eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer begünstigen [FICHTE (2013) und DEUTSCHER BUNDESTAG (2016)]: Zur Ermittlung der Steuerkraft der einzelnen Länder werden die normierten Grunderwerbsteuereinnahmen³ berücksichtigt, wodurch zusätzliche Einnahmen aus einer Steuererhöhung weitgehend beim Land verbleiben. Dies hat zum Ziel, die Einnahmeautonomie der Länder zu erhöhen. Es kommt aber aufgrund der Nivellierung noch zu weiteren Effekten: Erhöht ein Land den Steuersatz, steigt durch den Anstieg des Durchschnittsteuersatzes auch die (fiktive) Finanzkraft der anderen Länder, die den Steuersatz nicht erhöht haben. Die Länder erhalten dabei entsprechend ihrer Bemessungsgrundlage für die Grunderwerbsteuer Zuschläge auf die Finanzkraft. Ceteris paribus könnten damit die Zuweisungen für die Länder, die in dieser Stufe überdurchschnittlich profitieren, sinken. Somit gäbe es für die nicht erhöhenden Länder einen Anreiz, mit eigenen Steuererhöhungen nachzuziehen.⁴

Aufgrund der großen Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Länder stellt sich unmittelbar die Frage, welche Folgen sich langfristig aus einer Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes ergeben.

Methodik

In Anlehnung an die theoretischen Überlegungen von SLEMPROD et al. (2016) geht eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer mit Verhaltensanpassungen der Marktakteure einher: Angenommen, es gibt einen optimalen Zeitpunkt, ein Haus zu verkaufen oder zu kaufen, der beispielsweise durch die persönliche Lebenssituation, den Kapitalbedarf oder die Zinsentwicklung bestimmt wird. Eine Abweichung von diesem Zeitpunkt führt zu einem geringeren Nutzen. Beide Marktteilnehmer einigen sich auf einen Transaktionszeitpunkt, bei dem die Nutzeneinbußen minimal sind. Wird nun die Grunderwerbsteuer erhöht, kann es sich lohnen, von diesem ehemals optimalen Transaktionszeitpunkt abzuweichen: Dies geschieht genau dann, wenn der Nutzen aus der Steuerersparnis durch das Vorziehen der Transaktion den geringeren Nutzen durch die Abweichung vom optimalen Zeitpunkt kompensiert. Daher ist davon auszugehen, dass unmittelbar vor einer Steuererhöhung die Anzahl der Transaktionen auf dem Immobilienmarkt steigt. Spiegelbildlich sollten Transaktionen unmittelbar nach der Steuererhöhung einbrechen.

Neben diesen kurzfristigen Vorzieheffekten gibt es jedoch auch langfristige Auswirkungen auf den Immobilienmarkt: Durch die höhere Steuer steigen die Kosten aus

dem Grundstückserwerb, weshalb der Nutzen aus der Transaktion für Käufer und Verkäufer sinkt. Entsprechend werden einige Haushalte entscheiden, keine Transaktion durchzuführen, da sie beispielsweise die zusätzliche finanzielle Belastung nicht tragen können oder wollen.

Die theoretischen Erwägungen werden empirisch mit Hilfe einer Regressionsmethode der kleinsten Quadrate mit landes- und monatsfixen Effekten überprüft. Dazu wird die Anzahl der Transaktionen auf die kurzfristigen und langfristigen Effekte der Grunderwerbsteuererhöhungen regressiert. Durch die Schätzungen mit landesfixen Effekten kann auf zeitunveränderlich spezifische Eigenschaften der Länder kontrolliert werden. Um für Bedingungen zu kontrollieren, die sich im Zeitverlauf ändern und alle Länder gleich betreffen, schließen FRITZSCHE und VANDREI (2016) Dummy-Variablen für jeden Monat in ihre Stichprobe ein.

Im ökonometrischen Schätzmodell werden sogenannte Treatment-Dummy-Variablen verwendet, welche die zeitlichen Abstände zwei Monate und einen Monat vor der Erhöhung betreffen: So nimmt ein Dummy den Wert eins (und sonst null) an, wenn die Erhöhung bereits angekündigt wurde, jedoch erst in zwei Monaten eingeführt wird. Ein weiterer Dummy wird eins, wenn die Einführung bereits in einem Monat stattfindet. Dieses Vorgehen ist darin begründet, dass die theoretischen Überlegungen vermuten lassen, dass sich die Transaktionen unmittelbar vor der Erhöhung am stärksten konzentrieren. Analog werden nach der Erhöhung der Grunderwerbsteuer Dummy-Variablen zur Messung der Einbrüche der Transaktionen eingeführt. Um für Änderungen in anderen Transaktionskosten zu kontrollieren, werden außerdem Variablen zu Änderungen in den Notarkosten (die im Jahr 2013 stattfanden) in die Schätzung aufgenommen. Außerdem wird auf die Einführung oder die Abschaffung von einflussreichen Förderinstrumenten auf dem Wohnungsmarkt kontrolliert.

Datensatz und Ergebnisse

FRITZSCHE und VANDREI (2016) verwenden für ihre Schätzung einen Datensatz, der von den Gutachterausschüssen in Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt bereitgestellt wurde. Der Datensatz beschränkt sich auf Ein- und Zweifamilienhäuser, da diese überwiegend im Privatbesitz sind und vom Eigentümer bewohnt werden. Gewerbliche Transaktionen könnten die Ergebnisse verzerren, da Unternehmen die Grunderwerbsteuer von ihrer Steuerschuld absetzen können. Der Datensatz erstreckt sich von Januar 2005 bis September 2015 für fast alle Länder der Stichprobe; insgesamt werden 12 Steuererhöhungen berücksichtigt.

Abbildung 4 zeigt für das Beispiel Berlin die Anzahl der Transaktionen pro Monat für den genannten Zeitraum. In der Abbildung werden die Vorzieheffekte um die Grunderwerbsteuererhöhungen deutlich. Gleichzeitig fanden Ende des Jahres 2005 überdurchschnittlich viele Transaktionen statt: Diese dürften in der Abschaffung der Eigenheimzulage begründet sein.

Im Ergebnis finden FRITZSCHE und VANDREI (2016) eine signifikante, negative Korrelation zwischen der Anzahl der Transaktionen von Ein- und Zweifamilienhäusern und der Höhe der Grunderwerbsteuer in allen Spezifikationen.⁵

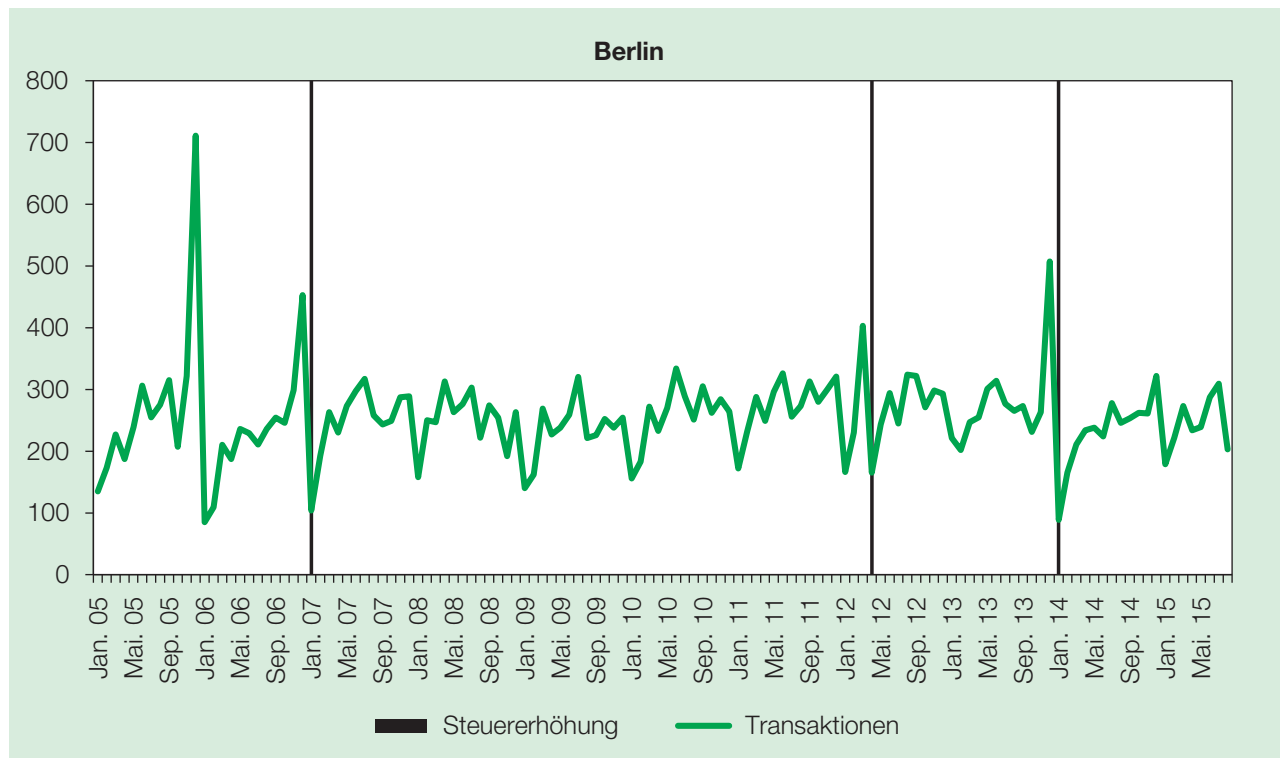
Eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt geht mit *insgesamt* 12,5% weniger Transaktionen in den betrachteten Zeiträumen einher. Diese teilen sich in Vorzieheffekte und langfristige Effekte: Unmittelbar vor einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt finden 43% mehr Transaktionen statt. Entsprechend bricht die Anzahl der Transaktionen unmittelbar nach der Erhöhung deutlich ein (-47%). Wird für diese Vorzieheffekte kontrolliert, bleiben *langfristig* 6% weniger Transaktionen bei einer Erhöhung um einen Prozentpunkt.

Fazit

Die Analyse zum Einfluss der Grunderwerbsteuer auf den deutschen Immobilienmarkt verdeutlicht, dass eine Erhöhung der Steuer zum einen zu massiven Vorzieheffek-

ten unmittelbar vor der Erhöhung führt. Viele Marktteilnehmer ziehen ihren geplanten Kauf oder Verkauf vor, um noch von einer geringeren Steuer zu profitieren. Entsprechend gibt es einen spürbaren Einbruch in den Transaktionen unmittelbar nach der Erhöhung. Darüber hinaus gibt es aber auch langfristige Effekte durch die Steuererhöhung: Transaktionen werden für Käufer und Verkäufer weniger attraktiv, weshalb die Marktaktivität zurückgeht. Die zukünftigen Herausforderungen vieler Länderhaushalte lassen erwarten, dass höhere Einnahmen generiert werden müssen, somit auch weitere Grunderwerbsteuererhöhungen stattfinden und daher die Marktaktivität weiter gedrückt wird. Durch Grunderwerbsteuererhöhungen können einerseits die öffentlichen Haushalte konsolidiert werden, wenn auch nicht in dem Maße, wie es häufig von den Regierungen geplant wurde: BÜTTNER (2016) zeigt, dass Grunderwerbsteuererhöhungen mit unterproportionalen Steuermehreinnahmen einhergehen. Andererseits werden durch die höheren Steuern insbesondere Haushalte, die sich gerade so einen Hauskauf leisten können, belastet. Diese sind durch die Steuererhöhung nicht mehr in der Lage, die (ohnehin schon hohe) finanzielle Belastung zu tragen. Solche Auswirkungen der Grunderwerbsteuererhöhungen sollten bei der gleichzeitigen staatlichen Unterstützung des Eigenheimerwerbs (wie z. B. durch die „Eigenheimrente“) berücksichtigt werden.

Abbildung 4: Anzahl der monatlichen Transaktionen für Ein- und Zweifamilienhäuser in Berlin (2005–2015)



Quellen: Gutachterausschuss in Berlin, Berechnungen und Darstellung des ifo Instituts.

Literaturverzeichnis

- ANDREWS, S., SANCHEZ, A. C. und A. JOANSSON (2011): Housing Market and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Paper 836.
- BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN (Hrsg.) (2016): Vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs für das Jahr 2015, Berlin.
- BÜTTNER, T. (2016): Welfare Costs of the Real Estate Transfer Tax, mimeo, Juli 2016.
- DEUTSCHER BUNDESTAG (Hrsg.) (2016): Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbauoffensive, Drucksache 18/7825, März 2016.
- EUROPÄISCHE KOMMISSION (Hrsg.) (2015): Tax Reforms in EU Member States 2015 – Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability, Oktober 2015, Brüssel.
- FICHTE, D. (2013): Grunderwerbsteuer und Länderfinanzausgleich – Anreize für Steuererhöhungen beseitigen, DSI Kompakt, Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V., Berlin.
- FRITZSCHE, C. und L. VANDREI (2016): The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions, ifo Working Paper No. 232.
- IW – INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (Hrsg.) (2015): Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot, Kurzexpose im Auftrag des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Köln.
- KRAUSE, M. und N. POTRAFKE (2016): The Land Transfer Tax and Government Ideology: Evidence from the German States, mimeo, August 2016.
- RWI – RHEINISCH-WESTFÄLISCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (Hrsg.) (2012): Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin.
- SLEMROD, J., WEBER, C. und H. SHAN (2016): The Behavioral Response to Housing Transfer Taxes: Evidence from a Notched Change in D.C. Policy, mimeo, Februar 2016.

¹ In vielen Ländern wird die Grunderwerbsteuer nur für Transaktionen ab einem bestimmten Preis erhoben, weshalb sich Preise unterhalb dieses Schwellenwertes häufen.

² Zur Bemessungsgrundlage gehört alles, was der Käufer aufwenden muss, um das Grundstück (inklusive aller damit fest verbundenen Immobilien) zu erwerben, d. h. neben dem Kaufpreis u. a. auch übernommene Grundpfandrechte, Nutzungsrechte, Vermessungskosten und Maklerkosten.

³ Statt dem Aufkommen, welches sich aus der Multiplikation des individuell gültigen Steuersatzes mit der Bemessungsgrundlage ergibt, wird durch Multiplikation der Bemessungsgrundlage mit dem Durchschnittssteuersatz der Länder eine fiktive Finanzkraft herangezogen, die sich ergäbe, wenn das Land die eigenen Hebungsmöglichkeiten wie im Länderdurchschnitt ausschöpfen würde.

⁴ Eigene Berechnungen haben ergeben, dass dies überwiegend ein Problem der finanzstarken Länder ist, da diese auch bei der Grunderwerbsteuer eine überdurchschnittliche Bemessungsgrundlage aufweisen. Die finanzschwachen Länder hingegen, die zumeist auch nur eine unterdurchschnittliche Bemessungsgrundlage bei der Grunderwerbsteuer aufweisen (wesentliche Ausnahmen sind hier Berlin und Bremen), erhalten nur unterdurchschnittliche Zuschläge bei der eigenen Finanzkraft. Diese Länder profitieren in den weiteren Ausgleichsstufen davon, dass die absolute Finanzkraftspreizung durch eine Erhöhung des gesamtdeutschen Grunderwerbsteueraufkommens weiter zugenommen hat. Nicht berücksichtigt bleiben bei dieser Berechnung allerdings Verhaltensänderungen der Marktteilnehmer, die bei einer Erhöhung des Steuersatzes in einem Land auch zu einem Rückgang der Bemessungsgrundlage in diesem Land führen könnten, und damit die Verteilung im bundesstaatlichen Finanzausgleich neuerlich verändern.

⁵ Die folgende Darstellung konzentriert sich auf die Hauptergebnisse; detailliertere Ergebnisse und Tests zur Robustheit der Ergebnisse können FRITZSCHE und VANDREI (2016) entnommen werden.