

Stellungnahme zum zweiten Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer / Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, Drucksache 18/7202

Jens Boysen-Hogrefe (IfW Kiel)

31. Mai 2024

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1512**

A07, A20

Einleitung

Mit der Föderalismusreform des Jahres 2005 haben die Länder die Autonomie über die Festsetzung des Satzes der Grunderwerbsteuer erhalten. Zugleich sollen die Mehreinnahmen aus den Satzanhebungen nicht über den Länderfinanzausgleich nivelliert werden, sondern bei den jeweiligen Ländern verbleiben. Um dies zu gewährleisten, wird der Durchschnittssteuersatz allen Ländern unterstellt und darüber für jedes Land hypothetische Grunderwerbsteuereinnahmen errechnet, die in die Finanzkraftmesszahl des Länderfinanzausgleichs eingehen. Bis zum Jahr 2007 blieb der Satz bundeseinheitlich bei 3,5 %, dann hob Berlin als erstes Land den Steuersatz an. Es folgte eine Vielzahl von Steuersatzanhebungen in mehreren Ländern, so dass Deutschland inzwischen im internationalen Vergleich sehr hohe Steuersätze auf Immobilientransaktionen aufweist. Nur in Bayern ist der Satz nach wie vor unverändert. Wie ist nun dieser Anstieg der Steuersätze zu bewerten?

Bei der Bewertung von Steuern ist es zentral deren Anreizwirkungen zu berücksichtigen. Je stärker Verhaltensanpassungen ausfallen, die dazu dienen der Besteuerung zu entgehen, desto größer können unerwünschte Nebeneffekte der Besteuerung sein. Im Falle der Grunderwerbsteuer werden dabei häufig zwei mögliche negative Effekte diskutiert. Zum einen der sogenannte „lock-in“-Effekt. Demnach verlassen Menschen ihr Wohneigentum seltener bzw. braucht es stärkere Anreize dies zu tun. Dies kann zu Ineffizienzen am Wohnungsmarkt führen (z.B. sinkt mit der Steuer die Wahrscheinlichkeit nach dem Auszug der Kinder eine kleinere Wohneinheit zu beziehen). Ein weiterer, damit verbundener Aspekt ist die Frage, ob die Steuer grundsätzlich Wohneigentum unattraktiver macht und sogar Neubaubestrebungen behindert.

Dass in der Tendenz die Grunderwerbsteuer Umzugs- und Neubauabsichten mindern dürfte, erscheint plausibel. Um die Steuer einordnen zu können, bedarf es allerdings einer quantitativen Abschätzung der entsprechenden Effekte. Dass der Staat für das Wirken Steuern erheben muss, ist schließlich unbestreitbar. Die Steuern sollten allerdings so eingebracht werden, dass andere Ziele möglichst wenig beeinträchtigt werden. Bei der Gestaltung des Steuersystems sollten daher stark verzerrende Steuern vermieden werden. Bei der diesbezüglichen Bewertung der Grunderwerbsteuer kommt derzeit hinzu, dass es eine Schwäche im Wohnungsbau gibt und vielerorts ein Wohnungsmangel konstatiert wird.

Im Folgenden wird zunächst dargelegt, welche Evidenz zu den unerwünschten Effekten einer Immobilientransaktionssteuer (Grunderwerbsteuer) in der Literatur vorliegen, dann möchte ich näher auf die Ergebnisse einer eigenen Studie eingehen (Boysen-Hogrefe 2023). Schließlich soll der Themenkomplex Länderfinanzausgleich und Grunderwerbsteuer beleuchtet werden, um dann mit einem auf den Gesetzesvorschlag der FDP-Fraktion gerichteten Fazit zu enden.

Verhaltensreaktionen auf die Grunderwerbsteuer

Im internationalen Kontext gibt es eine Reihe empirischer Untersuchungen von Immobilientransaktionssteuern mit Blick auf Preise und Transaktionen. Die Ergebnisse von Lundborg und Skedinger (1999) weisen auf „lock-in“-Effekte durch die Besteuerung von Immobilientransaktionen hin. Dachis et al. (2012) nutzen die Einführung einer Verkehrsteuer für Immobilien in Höhe von 1,1 Prozent des Kaufpreises in Toronto 2008 für eine empirische Untersuchung der resultierenden Nachfrageeffekte. Die Zahl der Immobilienkäufe sank in der Folge um 15 Prozent und die Verkehrsteuer wurde nahezu vollkommen eingepreist. Best et al. (2018) weisen ebenfalls auf große Effekte bei Preisen und Transaktionen hin, was allerdings in Widerspruch zur Arbeit von Slemrod et al. (2017) steht, die Steuern auf Immobilientransaktionen keine größeren Effekte attestieren.

Eine Vielzahl von Studien hat bereits die Variation der Grunderwerbsteuersätze in Deutschland mit Blick auf deren Einfluss auf Preise und Transaktionen ausgewertet. Überwiegend werden preisdämpfende und transaktionsmindernde Effekte gefunden, vgl. z.B. in Petkova und Weichenrieder (2017), Dolls et al. (2019), Fritzsche und Vandrei (2019) oder Christofzik et al. (2020). An dieser Stelle wird der Fokus auf die Wohnungsneubautätigkeit gelegt.

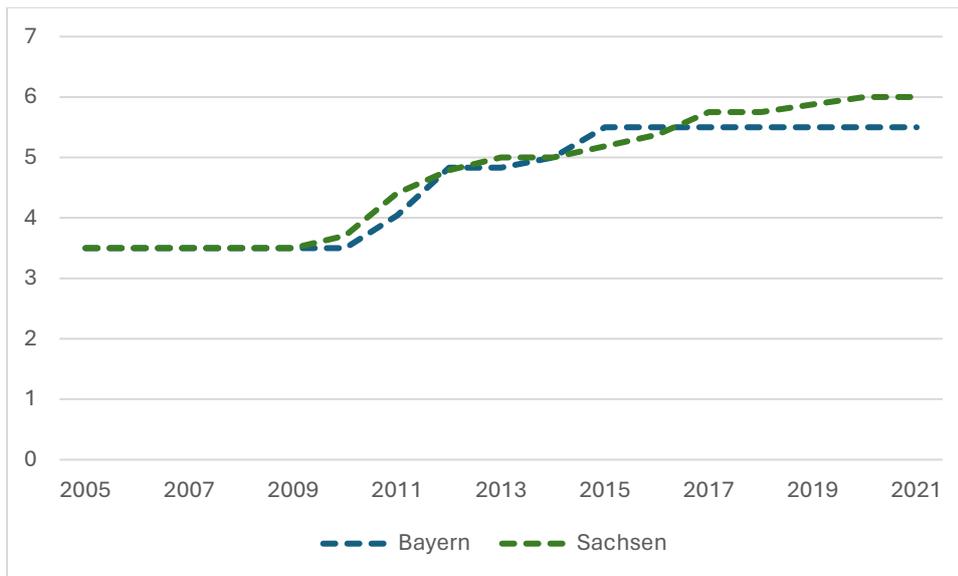
Die empirische Analyse gesamtwirtschaftlicher Effekte steht dabei vor merklichen Herausforderungen. Immobilienmärkte und Bautätigkeit hängen von einer Vielzahl teilweise stark zyklischer Einflussfaktoren ab, deren Wirkungen wieder mit anderen Umständen variieren können (Christofzik et al. 2020). Darüber hinaus kann es im Umfeld von Steuersatzänderungen zu Erwartungseffekten kommen (Fritzsche und Vandrei 2019). Auch sind die zur Verfügung stehenden Daten deutlich begrenzt, da es nur 16 Länder und nur wenige Beobachtungsjahre gibt, seit die Länder die Steuersätze selbständig verändern können — dies ist erst seit dem Jahr 2007 möglich. Zudem fanden die meisten Anhebungen der Steuersätze in einem zeitlich relativ engen Fenster statt, was die Identifikation von dynamischen Effekten im Konjunkturzyklus durchaus erschweren dürfte. Mehr oder weniger zeitgleich setzte die Niedrigzinsphase im Euroraum ein.

Effekte auf den Wohnungsbau

Eine Methode, die es erlaubt relativ einfach für die Umstände, die ebenfalls den Wohnungsbau beeinflussen, aber nicht Gegenstand der Analyse sein sollen, zu kontrollieren, ist die Berechnung einer synthetischen Kontrollgruppe sogenannte „Doppelgänger“). Dazu werden andere Einheiten möglichst so kombiniert, dass die Kombination mit der zu untersuchenden Einheit große Ähnlichkeit hat, bevor die Politikmaßnahme ergriffen wurde. Hier kann man den Umstand ausnutzen, dass Bayern und Sachsen zumindest bis zum Jahr 2022 keine Grunderwerbsteuersatzerhöhungen durchgeführt haben. Als „Doppelgänger“ werden im Falle Bayerns drei andere große Flächenländer gemittelt (Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen). Für Sachsen wird das Mittel der vier anderen ostdeutschen Flächenländer herangezogen (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen).

Der gemittelte Grunderwerbsteuersatz in den „Doppelgängern“ ist seit dem Jahr 2010 deutlich gestiegen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Steuersätze der „Doppelgänger“^a

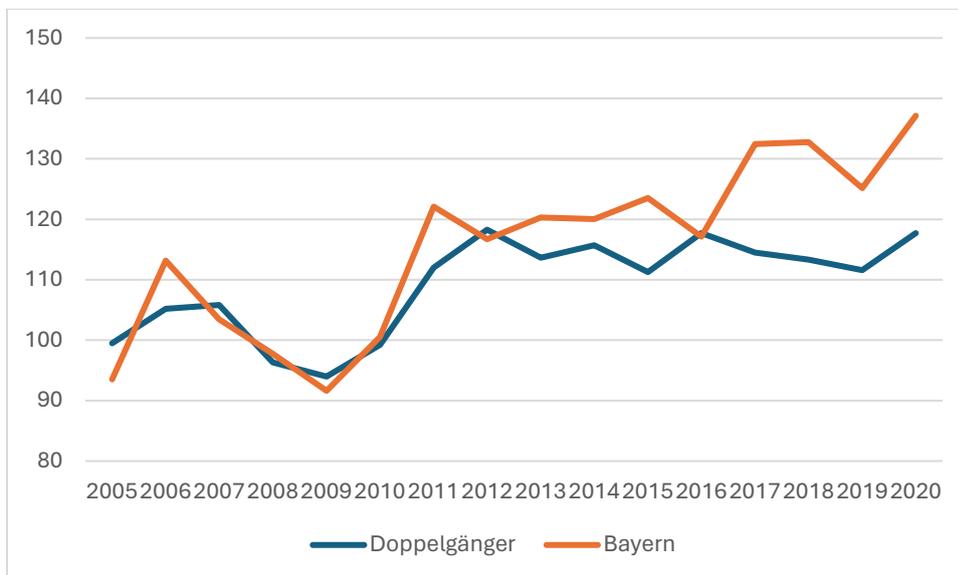


^aAngaben in %. Der tatsächliche Steuersatz in beiden Ländern betrug durchgängig 3,5 Prozent.

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen.

Die Wohnbauinvestitionen der „Doppelgänger“ weisen bis zum Jahr 2010 sehr ähnliche Dynamiken auf wie die Länder Bayern und Sachsen selbst (Abbildung 2 und 3). Bei den verfügbaren Einkommen ist für den gesamten Zeitraum kein wesentlicher Unterschied feststellbar, wobei Bayern eine etwas stärkere Dynamik zeigt als sein „Doppelgänger“ (Abbildung 4 und 5).

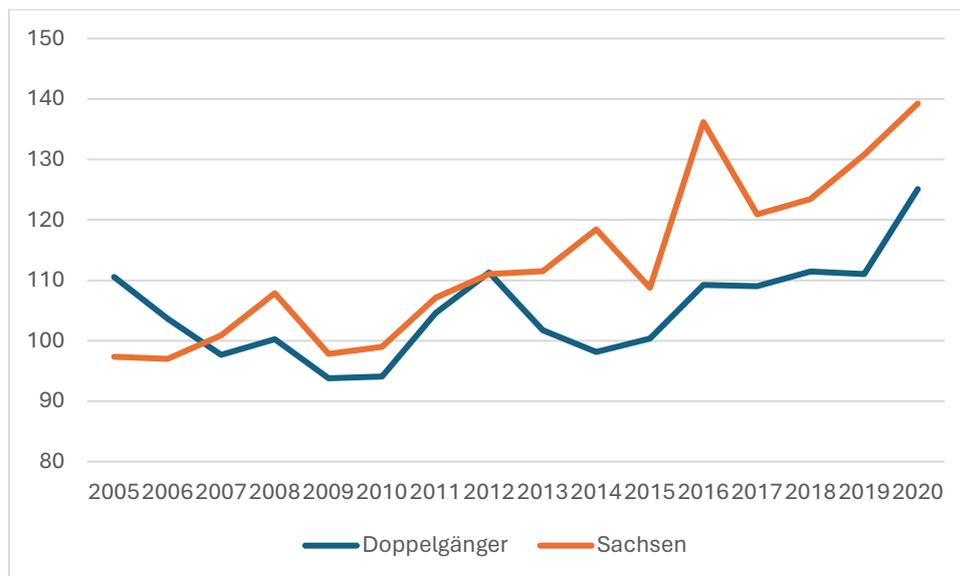
Abbildung 2: Wohnungsbauinvestitionen Bayern 2005-2020^a



^aVolumenindex; Mittelwert 2005-2010 = 100; „Doppelgänger“ basiert auf Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Quelle: VGR der Länder (2022), eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 3: Wohnungsbauminvestitionen Sachsen 2005-2020^a



^aVolumenindex; Mittelwert 2005-2010 = 100; „Doppelgänger“ basiert auf Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen

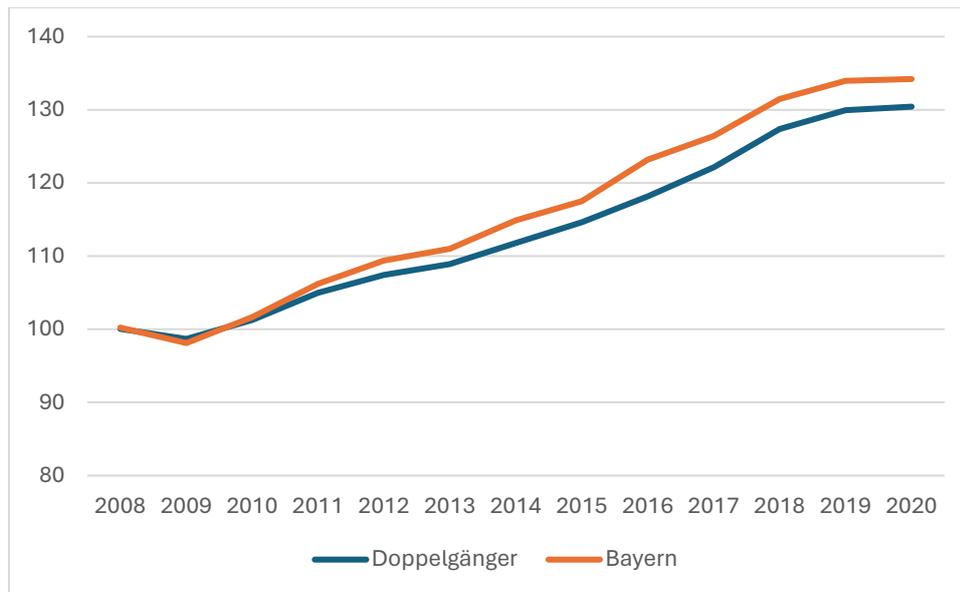
Quelle: VGR der Länder (2022), eigene Darstellung und Berechnungen.

Im Verlauf der nach dem Jahr 2010 folgenden Jahre enteilen die Bauinvestitionen in Sachsen und Bayern ihren „Doppelgängern“. Dies spricht für spürbar dämpfende Effekte der Grunderwerbsteuer auf die Bautätigkeit. Allerdings muss einschränkend ergänzt werden, dass hier nicht für alle Politikmaßnahmen kontrolliert wird. Die niedrigen Grunderwerbsteuersätze können Ausdruck einer grundsätzlich baufreundlichen Politik sein. Denkbar ist, dass dann andere Maßnahmen die Unterschiede getrieben haben. So wurde zum Beispiel in Bayern das in den Jahren 2018 bis 2020 ausgezahlte Baukindergeld aus der Landeskasse aufgestockt. Diese Maßnahme könnte bereits die Differenzen der Bauinvestitionen in den Jahren 2019 und 2020 beeinflusst haben.

Neben den Wohnungsbauminvestitionen laut VGR der Länder habe ich die Doppelgänger-Analyse auch für die Zahl der Wohnungsneubauten relativ zur Bevölkerung durchgeführt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass hier nur abgeschlossene Projekte gezählt werden, während bei den Wohnungsbauminvestitionen laut VGR der Länder der Baufortschritt berücksichtigt wird. Die Neubauten sollten somit in der Tendenz einen gewissen Nachlauf haben.

Für Bayern zeigen sich hier deutlich geringere Effekte der Grunderwerbsteuer. Offenbar beeinflusste hier die Grunderwerbsteuer häufig nicht die Bauentscheidung selbst, sondern hatte Einfluss auf die Wertigkeit des Bauprojekts (Investitionsvolumen pro Einheit ist gestiegen). Da alle Zahlen preisbereinigt sind, dürfte die Wertigkeit den Ausstattungsgrad der Wohnungen widerspiegeln, z.B. die Isolierung, Heizsystem etc. Für Sachsen zeigen sich bei den Neubaueinheiten vergleichbare Effekte wie bei den Wohnungsbauminvestitionen (Abbildung 6 und 7).

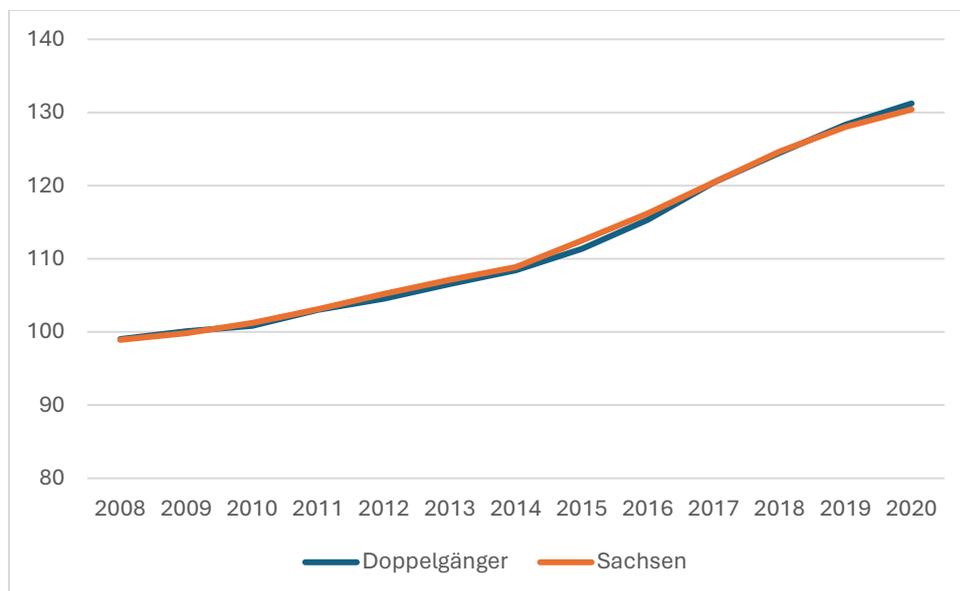
Abbildung 4: Verfügbare Einkommen in Bayern^a



^aIndex; Mittelwert 2008-2010 = 100; „Doppelgänger“ basiert auf Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung und Berechnungen.

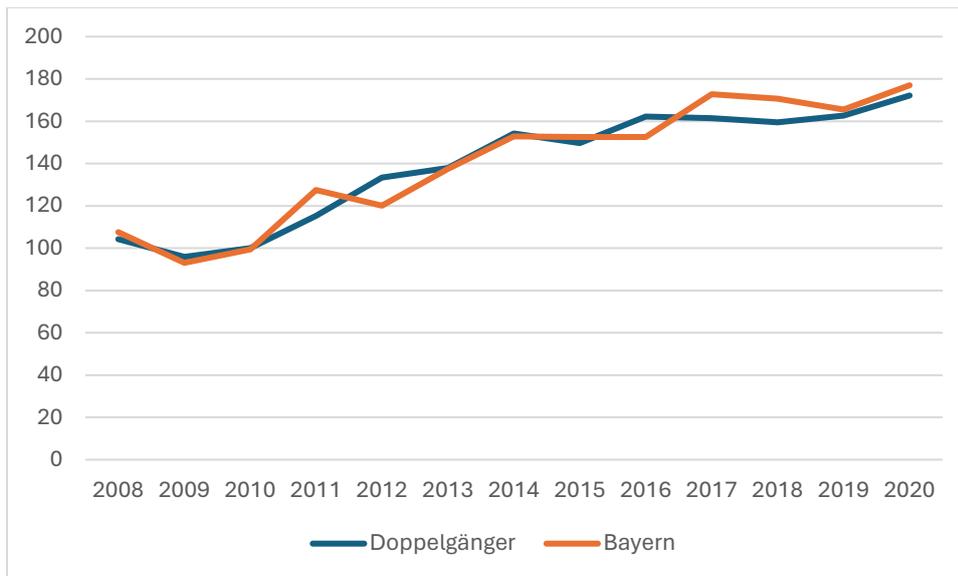
Abbildung 5: Verfügbare Einkommen in Sachsen^a



^aIndex; Mittelwert 2008-2010 = 100; „Doppelgänger“ basiert auf Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung und Berechnungen.

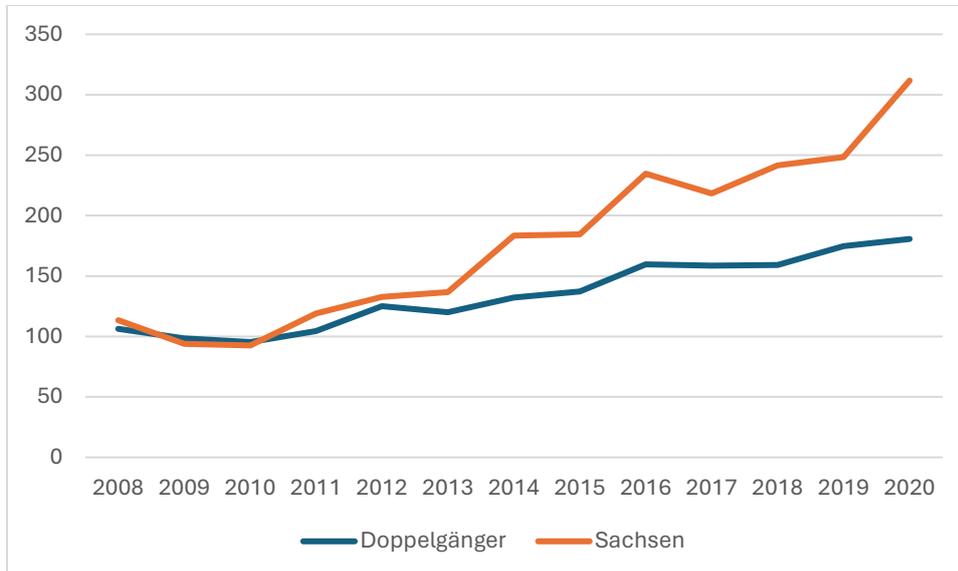
Abbildung 6: Fertiggestellte Neubauwohnungen relativ zur Einwohnerzahl in Bayern^a



^aIndex; Mittelwert 2008-2010 = 100; „Doppelgänger“ basiert auf Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen.

Quelle: VGR der Länder (2022), eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 7: Fertiggestellte Neubauwohnungen relativ zur Einwohnerzahl in Sachsen^a



^aIndex; Mittelwert 2008-2010 = 100; „Doppelgänger“ basiert auf Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung und Berechnungen.

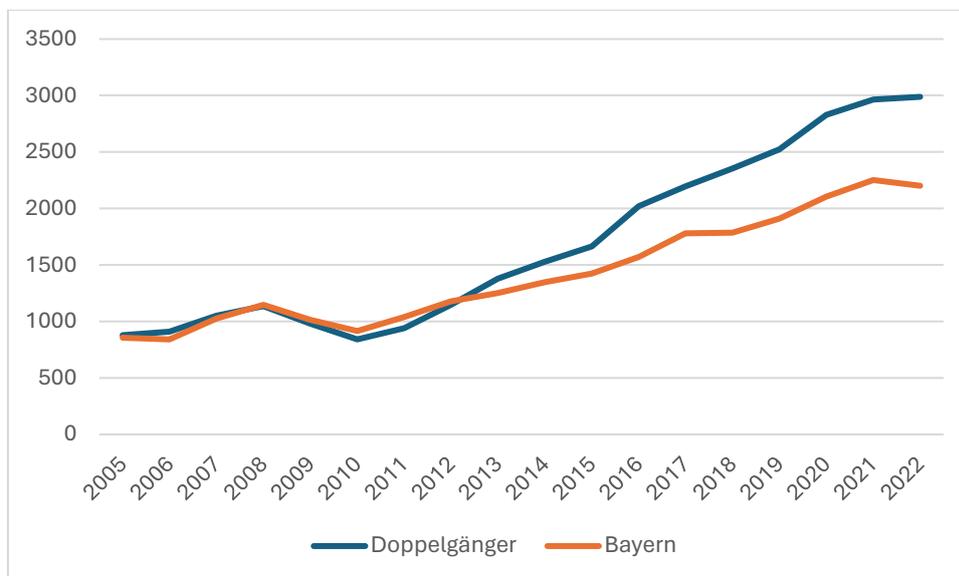
Der Vergleich Sachsens und Bayerns mit den Doppelgängern, also anderen, ähnlich strukturierten Ländern deutet daraufhin, dass die Anhebung der Grunderwerbsteuersätze die Wohnungsbautätigkeit belastet haben dürfte. Zugleich allerdings dürften die Länder, die ihre

Steuersätze erhöht haben, Mehreinnahmen generiert haben. Wenn nun das Politikziel darin besteht, die Wohnungsbautätigkeit zu beleben, stellt sich die Frage, ob die Senkung der Grunderwerbsteuer ein effizientes Mittel ist. Durch die Mindereinnahmen hätten die Länder schließlich weniger Möglichkeiten selber im Wohnungsbau aktiv zu werden. Hierbei ist zu bedenken, dass die Grunderwerbsteuer nicht nur bei Transaktionen im Zusammenhang mit Neubauten anfällt, sondern auch bei Transaktionen im Bestand. Von niedrigeren Steuersätzen würden somit nicht nur der Neubau, sondern auch andere Transaktionen profitieren, was zwar für sich genommen die Effizienz des Wohnungsmarktes erhöhen kann (Vermeidung von „lock-in“-Effekten), aber eben nicht auf eventuelle Neubauziele einzahlt.

Um hier zu einer Aussage zu kommen, erfolgt, als erster Schritt zunächst der Vergleich der Grunderwerbsteuereinnahmen der Länder Sachsen und Bayern mit ihren „Doppelgängern“ (Abbildungen 8 und 9). Es zeigt sich, dass trotz geringerer Bautätigkeit die Einnahmen der „Doppelgänger“ deutlich höher liegen.

Abbildung 5: Einnahmen der Grunderwerbsteuer 2005 bis 2022

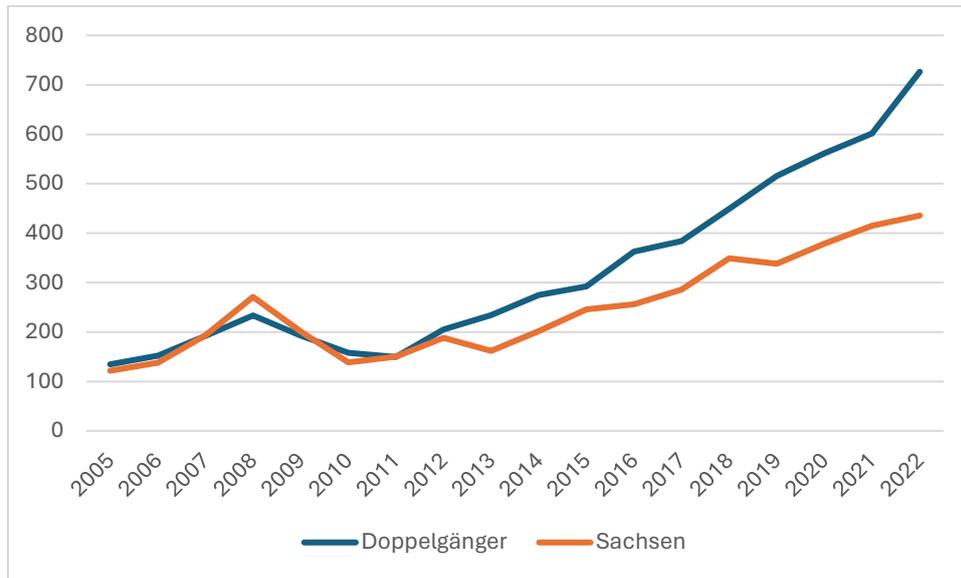
Mio. Euro



Quelle: Statistisches Bundesamt (2023a), eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 6: Einnahmen der Grunderwerbsteuer 2005 bis 2022

Mio. Euro

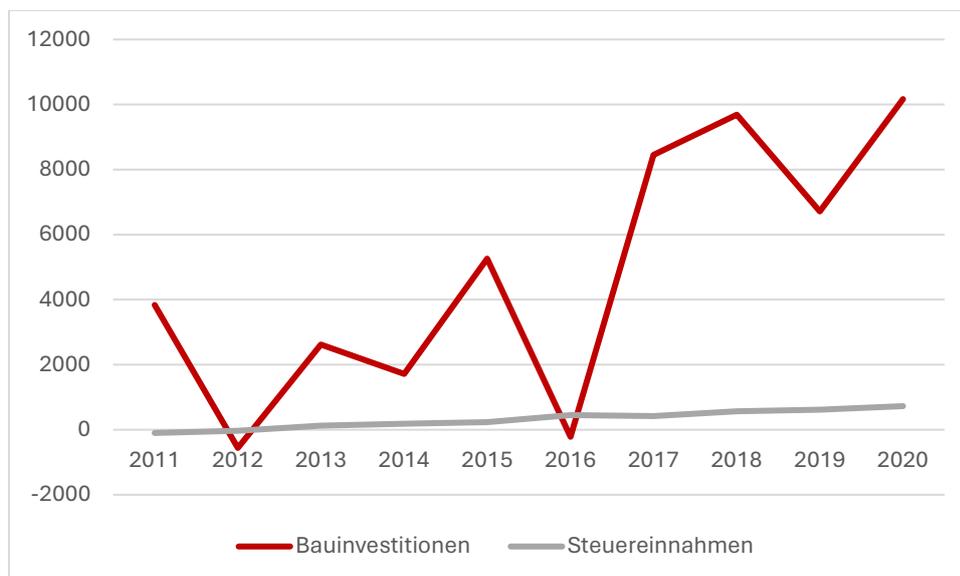


Quelle: Statistisches Bundesamt (2023a), eigene Darstellung und Berechnungen.

Um nun beide Politikmaßnahmen zu vergleichen (Grunderwerbsteuer senken zur Ankurbelung des privaten Baus vs. Einnahmen für eigene Bautätigkeit nutzen), werden im Folgenden die relativen Unterschiede zwischen Sachsen und Bayern zu ihren Doppelgängern, die sich anhand von Wohnbauindizes zeigen, mit den entsprechenden nominalen Wohnbauausgaben in den Ländern Sachsen und Bayern multipliziert und zusammen mit den Differenzen in den Steuereinnahmen dargestellt (Abbildungen 9 und 10). Es zeigt sich, dass mit Ausnahme von wenigen Jahren, die Senkung der Grunderwerbsteuer deutlich effektiver war. Die zusätzlichen Bauausgaben übersteigen die Mehreinnahmen zumeist um ein Vielfaches.

Abbildung 9: Vergleich der hypothetischen Politikmaßnahmen für Bayern

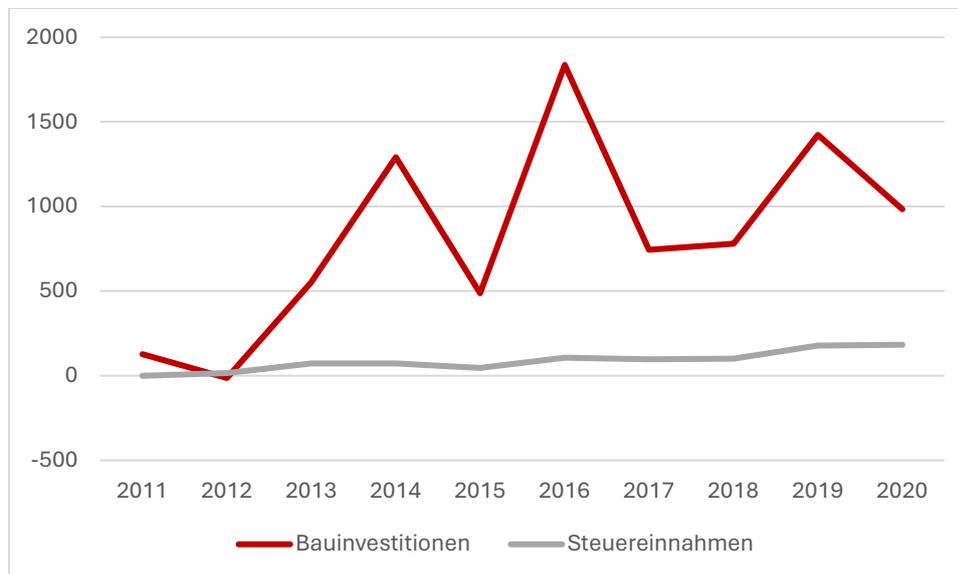
Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen.

Abbildung 10: Vergleich der hypothetischen Politikmaßnahmen für Sachsen

Mio. Euro



Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen.

Insgesamt spricht die Analyse dafür, dass niedrigere Grunderwerbsteuersätze die Bautätigkeit erheblich fördern könnte. Ebenso unterstützt eine Vielzahl anderer empirischer Studien, dass die Situation am Wohnungsmarkt durch einen solchen Schritt gebessert werden kann. Zugleich ist zu empfehlen die Absenkung der Steuersätze mit Maßnahmen zu begleiten, die andere mögliche Engpässe beseitigen (z.B. Ausweisung von Neubauflächen), so dass die höhere Baunachfrage sich auch in mehr Wohnungen und nicht nur in deren Wertigkeit niederschlägt.

Die Grunderwerbsteuer und der Länderfinanzausgleich

Die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer werden im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Damit Einnahmeänderungen durch Variationen des Steuersatzes nicht durch den Länderfinanzausgleich nivelliert werden, werden hypothetische Grunderwerbsteuereinnahmen aus den versteuerten Umsätzen und dem durchschnittlichen Steuersatz aller Länder im Länderfinanzausgleich berücksichtigt. Diese Konstruktion hat einige bemerkenswerte Folgen. Zwar ist es so, dass die statischen oder direkten Effekte durch Steuersatzerhöhungen nun bei den Ländern verbleiben, aber Einnahmeänderungen durch Verhaltensreaktionen auf Steuersatzänderungen durch den Länderfinanzausgleich zumindest teilweise ausgeglichen werden (Boysen-Hogrefe 2017). Ein möglicher Umsatzverlust wird aus Sicht des einzelnen Landes zu Lasten der Ländergesamtheit abgedeckt. Umgekehrt führt ein Umsatzanstieg zu höheren Abführungen, auch wenn die tatsächlichen Einnahmen nicht im gleichen Maße gestiegen sind. Im Falle Bayerns führen zusätzliche Steuerfälle zu einem Minus in der Landeskasse, wie Büttner und Görbert (2017) darlegen. Ferner gibt es einen Übertragungseffekt der Steuersatzerhöhung auf die anderen Länder. Durch den steigenden Durchschnittssteuersatz wird den anderen Ländern nämlich eine höhere Steuerkraft unterstellt, auch wenn diese gar keine höheren Steuersätze oder Steuereinnahmen haben. In der Folge wird der Länderfinanzausgleich aus Sicht der Länder, die

die Steuern nicht entsprechend anheben, ungünstiger. Dies hat zusätzliche Anreize für Steuersatzerhöhungen geschaffen.

Fazit

Eine Vielzahl von Studien legen nahe, dass Transaktionen und Bautätigkeit von der Grunderwerbsteuer gemindert werden. Eine Reduktion des Steuersatzes dürfte entsprechende Impulse geben. Diese sollten allerdings durch andere Maßnahmen begleitet werden (u.a. Ausweis von Neubauf Flächen), damit die dann steigende Nachfrage nach Wohnbauinvestitionen auch zu neuen Wohnungen und nicht nur zu hochwertigeren führt.

Dass die Grunderwerbsteuer vermutlich die Wohneigentumsquote mindert und damit Anreize zur Vermögensbildung im Immobilienbereich, kann ebenfalls als Nachteil hoher Grunderwerbsteuersätze empfunden werden. Die Wohneigentumsquote sollte zwar keine Zielgröße der Politik sein. Allerdings sollten die Steuervorschriften die Entscheidung zwischen Wohnen zur Miete und im Eigenheim auch nicht unnötig verzerren und Ineffizienzen fördern. So wird nicht nur, die Entscheidung zwischen Eigentum und Miete beeinträchtigt wird; der ökonomisch anderweitig sinnvolle Berufs- und Ortswechsel von Immobilienbesitzern unterbleibt vielleicht, weil bei Verkauf und Erwerb einer Wohnimmobilie uneinholbare Nebenkosten entstehen (RWI 2012). Die Grunderwerbsteuer ist eine „Umzugssteuer“ für Selbstnutzer von Wohneigentum.

Aus Sicht des Landes dürften die Einnahmeverluste aus einer Steuersenkung allerdings nur schwer einholbar sein, da der Länderfinanzausgleich die Satzsenkung gesondert „bestraft“ und die Gewinne durch zusätzliche Bauaktivität (Umsatzsteuer, Gewinnsteuern) über das gleiche Vehikel überwiegend das Land wieder verlassen. Eine Reform des Länderfinanzausgleichs ist daher anzuraten.

Literatur

- Best, M. C. and H. J. Kleven (2018). Housing Market responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the U.K. *The Review of Economic Studies* 85 (1), 157–193.
- Boysen-Hogrefe, J. (2017). Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich: Umverteilung der Zusatzlast der Besteuerung. *Wirtschaftsdienst* 97(5), 354–359.
- Boysen-Hogrefe, J. (2023). Zum Einfluss der Grunderwerbsteuer auf den Wohnungsneubau in Deutschland. *Kiel Policy Brief No. 165*. IfW Kiel.
- Büttner, T. und T. Göbert (2017). Übnivellierung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im künftigen Finanzausgleich. *Wirtschaftsdienst*, 97(5), 360-362.
- Büttner, T. und M. Krause (2021). Fiscal Equalization as a Driver of Tax Increases: Empirical Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance* 28 (2021) 90-112.
- Christofzik, D. I., L.P. Feld und M. Yeter (2020). Heterogeneous Price and Quantity Effects of the Real Estate Transfer Tax in Germany. *German Council of Economic Experts Working Paper 10/2020*.
- Dachis, B., G. Duranton und M.A. Turner (2012). The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estate Markets: Evidence from a Natural Experiment in Toronto. *Journal of Economic Geography* 12: 327–354.
- Fritzsche, C. and L. Vandreï (2019). The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions. *Regional Science and Urban Economics* 74, 131–143.
- Lundborg, P., und P. Skedinger (1998). Capital Gains Taxation and Residential Mobility in Sweden. *Journal of Public Economics* 67: 399–419.
- Petkova, K. and A. J. Weichenrieder (2017). Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax. *CESifo Working Paper No. 6538*.
- Dolls, M., C. Fuest, C. Krolage, and F. Neumeier (2019). Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market. *ifo Working Paper No. 308*.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2012). Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder. Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft. Berlin.
- Slemrod, J., C. Weber, and H. Shan (2017). The Behavioral Response to Housing Transfer Taxes: Evidence from a Notched Change in D.C. Policy. *Journal of Urban Economics* 100, 137–153.