

Désirée I. Christofzik, Lars P. Feld, Mustafa Yeter

Die regionalen Effekte der Grunderwerbsteuer: Zeit für Reformen

Seit der Föderalismusreform aus dem Jahr 2006 spielt die Grunderwerbsteuer für die Finanzpolitik der Länder eine zentrale Rolle. Seitdem können die Länder eigenständig den Steuersatz bestimmen. Einst einheitlich auf 3,5 % festgelegt, schwankt er heute zwischen 3,5 % und 6,5 %. Wir untersuchen, wie sich die sukzessiven Steuererhöhungen über die Zeit auf die Angebotspreise von Häusern und die Zahl angebotener Objekte auf regionaler Ebene auswirken. Unsere empirische Analyse zeigt, dass bereits die Ankündigung von Reformen der Grunderwerbsteuer reale Auswirkungen haben kann und die Steuerlast nicht unbedingt von den Personen getragen wird, welche die Steuer zahlen. Vielmehr unterscheiden sich die Reaktionen auf Steuererhöhungen und damit die Lastenverteilung zwischen verschiedenen Kreistypen. Diese heterogenen Effekte sollten bei Reformen beachtet werden.

Niedrige Wohneigentumsquote, hohe Transaktionskosten

Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 hat sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, mehr Menschen den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum zu er-

möglichen. Tatsächlich ist die Wohneigentumsquote in Deutschland im internationalen Vergleich gering. Gemäß Angaben von Eurostat wohnte im Jahr 2022 eine Minderheit von 46,5 % im Eigenheim, womit Deutschland den letzten Platz unter den Mitgliedstaaten einnahm. Unter den Industrieländern wird dies nur noch von der Schweiz unterboten. Neben verschiedenen wohnungspolitischen Maßnahmen tragen hierzu die vergleichsweise hohen Transaktionskosten beim Immobilienkauf bei (Kaas et al., 2021). Ein erheblicher Anteil der Kaufnebenkosten entfällt auf die Grunderwerbsteuer – oftmals über die Hälfte. Es ist daher naheliegend, dass im Koalitionsvertrag der Ampelregierung Veränderungen bei der Grunderwerbsteuer als ein mögliches Instrument angesprochen werden, um das politische Ziel einer höheren Wohneigentumsquote zu erreichen. Den Ländern soll mehr Flexibilität bei der Gestaltung der Grunderwerbsteuer eingeräumt werden, beispielsweise über Freibeträge.

Doch wie wirkt sich die Steuer überhaupt auf den Immobilienmarkt aus und zeigen sich hierbei regionale Unterschiede? Erhebliche regionale Differenzen werden zumindest mit Blick auf die Entwicklung der Kaufpreise von Immobilien deutlich. Im Zeitraum von 2007 bis 2017 haben sich die mittleren Quadratmeterpreise in einigen Kreisen und kreisfreien Städten verdoppelt, während sie in anderen Kreisen erheblich zurückgegangen sind (SVR, 2018). Diese Divergenzen können durch die Steuererhöhungen bei der Grunderwerbsteuer mitverursacht worden sein.

Die Grunderwerbsteuer: eine stark verzerrende Steuer

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrsteuer, die beim Wechsel in der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt über inländische Grundstücke erhoben wird. Gebäude werden als mit dem Boden fest verbundene Sache ebenfalls Steuergegenstand. Beim Kauf bemisst sich die Steuer nach dem Kaufpreis. Auf diesen wird – sofern der Kaufpreis die ausgesprochen geringe Freigrenze von 2.500 Euro übersteigt – der jeweilige Steuersatz angewandt.¹

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Ansichten von Mustafa Yeter wieder.

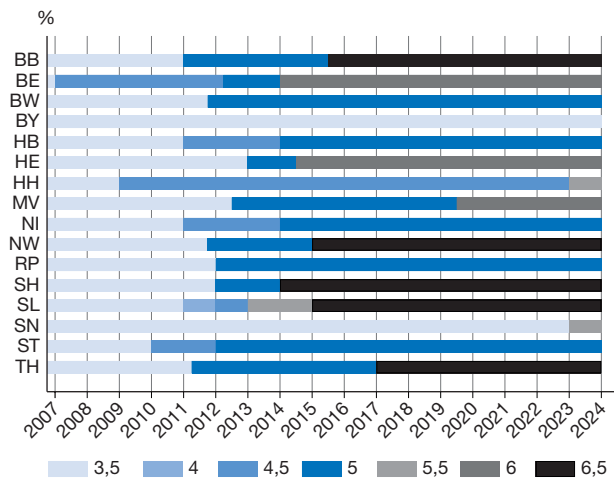
Prof. Dr. Désirée I. Christofzik ist Professorin für Finanzwissenschaft an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Prof. Dr. Dr. h.c. Lars P. Feld ist Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungsökonomik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Direktor des Walter Eucken Instituts.

Mustafa Yeter ist Referent in der Bundesverwaltung.

¹ Eine Besteuerung kann über „Share Deals“ legal vermieden werden, wenn Immobilien in einer eigens dafür geschaffenen Gesellschaft gebündelt werden und diese dann zum Teil veräußert wird.

Abbildung 1
Die Steuersätze der Grunderwerbsteuer im
Ländervergleich



BB: Brandenburg, BE: Berlin, BW: Baden-Württemberg, BY: Bayern, HB: Bremen, HE: Hessen, HH: Hamburg, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NI: Niedersachsen, NW: Nordrhein-Westfalen, RP: Rheinland-Pfalz, SH: Schleswig-Holstein, SL: Saarland, SN: Sachsen, ST: Sachsen-Anhalt, TH: Thüringen (hat den Steuersatz zum 1.1.2024 wieder auf 5 % gesenkt). Zuordnung auf Quartalsbasis.

Quelle: eigene Darstellung.

Seit dem Jahr 2006 können die Länder die Höhe des Steuersatzes selbst festlegen. Er reicht derzeit von 3,5 % in Bayern bis zu 6,5 % in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und dem Saarland (Abbildung 1). Eine Anhebung auf den derzeitigen Höchstsatz wird aktuell zudem in Berlin diskutiert. Insgesamt wurde der Steuersatz bisher dreißigmal erhöht. Bayern ist das einzige Land, das den Steuersatz bislang unverändert gelassen hat, Thüringen das einzige Land, das den Steuersatz gesenkt hat. Zu Beginn des Jahres 2024 wurde er dort wieder auf 5 % herabgesetzt.

Das Aufkommen der Grunderwerbsteuer steht dem jeweiligen Land zu. Unter den Ländersteuern ist sie trotz einer zuletzt gebremsten Dynamik mit rund 57 % (2023) die Steuer mit dem höchsten Aufkommen. Der Anteil an den gesamten Steuereinnahmen der Länder ist mit 4,6 % (2023) jedoch gering. Sie ist die einzige Steuer, bei denen die Länder den Steuersatz selbst festlegen können. Aufgrund ihrer begrenzten Einnahmeautonomie greifen sie verstärkt auf diese stark verzerrende Steuer zurück. Wer durch die Steuererhöhungen belastet wird, ist jedoch nicht offensichtlich.

Preis- und Mengeneffekte der Grunderwerbsteuer: Wer trägt die Steuerlast?

Wenngleich der Käufer im Normalfall die Grunderwerbsteuer zahlt, trägt er nicht zwangsläufig die Steuerlast. Vielmehr können sich die Verkäufer veranlasst sehen, den Kaufpreis infolge einer Steuererhöhung zu senken. Je nach Stärke der Preissenkung würden sie dann einen Teil oder die gesamte Steuerlast tragen. Zudem können Steuern Transaktionen verhindern, wenn der Preis so stark gesenkt werden müsste, dass sich der Verkäufer entscheidet, die Immobilie nicht zu veräußern.

Empirische Studien zur Wirkung von Transaktionssteuern auf Immobilienmärkte in anderen Ländern zeigen, dass ein erheblicher Teil der Steuerlast durch Preisanpassungen von den Verkäufern getragen wird (z. B. Dachis et al., 2011; Davidoff & Leigh, 2013; Ihlanfeldt & Shaughnessy, 2004; Kopczuk & Munroe, 2015). Teils ist die Preissenkung höher als die zusätzlich zu zahlende Steuer. Das spricht dafür, dass ein Wertverfall bei zukünftigen Verkäufen bereits eingepreist wird. Darüber hinaus zeigen sich negative Effekte auf die Anzahl der Transaktionen oder Immobilienangebote (z. B. Dachis et al., 2011; Davidoff & Leigh, 2013). Antizipations- oder Vorzieheffekte wurden ebenfalls beobachtet (z. B. Besley et al., 2014; Best & Kleven, 2018; Slemrod et al., 2017). Allerdings sind diese Ergebnisse nicht ohne Weiteres auf Deutschland übertragbar. Ein Grund hierfür ist, dass viele der internationalen Studien temporäre Steueränderungen untersuchen, während es sich bei den Erhöhungen der Grunderwerbsteuer in Deutschland um dauerhafte Anpassungen handelt. Darüber hinaus beziehen sich einige Studien auf spezifische Immobilienmärkte oder bestimmte Preissegmente, während die Änderungen der Grunderwerbsteuer in Deutschland nahezu alle privaten Immobiliengeschäfte betreffen.

Wir analysieren daher für Deutschland anhand von Quartalsdaten auf Kreisebene die Reaktionen von Immobilienpreisen und -angeboten auf die Steuererhöhungen in den Ländern (Christofzik et al., 2024). Ein Problem ist, dass die eigentlich für eine solche Analyse wünschenswerten Transaktionsdaten nicht flächendeckend verfügbar sind. Daher greifen wir auf Angebotspreise und Inserate der Plattform Immobilienscout24 zurück, die durch das Forschungsdatenzentrum Ruhr am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung bereitgestellt wurden.² Wir betrachten jeweils die mittleren Angebotspreise pro Quadratme-

² Ein Vergleich zwischen den Preisindizes für Wohnimmobilien, die von der Deutschen Bundesbank bereitgestellt werden, und einem aggregierten Index, der aus bevölkerungsgewichteten Angebotspreisen aus unserem Datensatz konstruiert wurde, zeigt bemerkenswerte Ähnlichkeiten in den Entwicklungen. Dies verringert potenzielle Bedenken hinsichtlich der Begrenzung auf Angebotspreise.

ter für alle Kreise und kreisfreien Städte und die Anzahl der Inserate. In unserer empirischen Analyse nutzen wir die zeitliche und regionale Variation, die durch die Steuerpolitik der Länder entstanden ist und führen hierfür mit unserem Paneldatensatz eine Event Studie durch.³ Das ermöglicht einen Vergleich der Entwicklung über die Zeit und zwischen den Kreisen.

Unser erster Befund zeigt, dass der Preisrückgang nach Steuererhöhungen im Mittel größer als die zusätzliche Steuerlast ist. Dieses Ergebnis für Deutschland findet sich ähnlich in der Studie von Dolls et al. (2019). Zudem geht die Anzahl an Angeboten vorübergehend zurück. Vorzieheffekte im Sinne vorübergehend steigender Angebote sehen wir hingegen nicht.⁴

Ein zweiter Befund ist die Bedeutung von Ankündigungseffekten, die schon in anderen Studien betont wurden. So identifizieren Christofzik et al. (2022) anhand des zeitlichen Ablaufs von Gesetzgebungsverfahren für Steuerrechtsänderungen in Deutschland solche generellen Antizipationseffekte. Wir haben für alle Steuersatzänderungen der Grunderwerbsteuer das Datum der ersten Presseankündigung in überregionalen Zeitungen erfasst. Die meisten Steuererhöhungen sind bereits drei Quartale vor ihrem Inkrafttreten bekannt. In dieser Zeit können Marktakteure ihr Verhalten bereits anpassen. In unserer Analyse finden wir ebenfalls starke Antizipationseffekte. So sinken die Immobilienpreise bereits im Quartal der Ankündigung; die Anzahl der Immobilienangebote geht schon dann zurück.

Gemäß unserem dritten Befund weichen die Reaktionen in unterschiedlichen Kreistypen voneinander ab. Dafür unterteilen wir die Kreise und kreisfreien Städte entlang zweier unterschiedlicher Dimensionen: danach, ob sie schrumpfen oder wachsen und ob sie peripher oder zentral liegen. Die Klassifizierungen basieren auf Daten des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung. Es zeigt sich, dass die Preiseffekte durch schrumpfende und periphere Regionen getrieben werden. Dort trägt der Verkäufer durch reduzierte Preise die Steuerlast. In wachsenden und städtischen Regionen verändern sich die Preise im Vergleich zur jeweiligen Referenzgruppe hingegen nicht dauerhaft. Hier trägt der Käufer die Steuerlast. Mit Bezug auf die Angebote halten die negativen Anpassungen in schrumpfenden Kreisen länger an, ein Indiz für stärkere Lock-in-Effekte. Das

bedeutet, dass Verkäufe unterbleiben, die bei niedrigerem Steuersatz noch stattgefunden hätten.

Politikimplikationen

Was lässt sich aus unseren Ergebnissen für Diskussionen um die Grunderwerbsteuer schließen? Die Grunderwerbsteuer ist gleich aus mehreren Gründen problematisch (SVR, 2018). Unter anderem liegt dies an ihrer kumulativen Wirkung. Da sie als Verkehrsteuer ohne Vorsteuerabzug konzipiert ist, wird immer der gesamte Kaufbetrag besteuert, selbst wenn Verluste anfallen. Das kann begründen, warum wir so deutliche Preisreaktionen finden, welche die zusätzliche Steuerbelastung übersteigen. Zukünftige Werteinbußen werden bereits bei einer heutigen Veräußerung eingepreist. Die Grunderwerbsteuer kann zudem die Häufigkeit von Immobilientransaktionen verringern und Lock-in-Effekte auslösen. Indizien hierfür bietet unsere Analyse gerade für schrumpfende Regionen. Dies kann Fehlanreize schaffen, etwa wenn Haushalte in zu großen Immobilien verbleiben (Hilber & Lyytikäinen, 2017; Lundborg & Skedinger, 1999) oder aber die in Deutschland ohnehin schon geringe Mobilität von Arbeitnehmer:innen nochmals verringert wird. Beides verführt zu weiteren staatlichen Interventionen, etwa indem damit verbundene Wohnungsknappheiten im Mietwohnungsmarkt mit Hilfe von Mietpreisregulierungen bekämpft werden sollen.

Die Länder haben derzeit jedoch kein alternatives Steuereinstrument, da ihre Steuerautonomie auf die problematische Grunderwerbsteuer beschränkt bleibt. Zudem gehen Anreize für Steuererhöhungen vom bundesstaatlichen Finanzausgleich aus (Buettner & Krause, 2021). Eine Lösung könnte darin bestehen, Zuschlags- und Abschlagsrechte bei bestimmten Gemeinschaftsteuern zuzulassen, die eine breitere Bemessungsgrundlage haben (SVR, 2014 & 2018). Zumindest sollte jedoch die Behandlung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich so angepasst werden, dass die bestehenden Fehlanreize für Steuererhöhungen unterbleiben.

Freibeträge nur für bestimmte Personengruppen – beispielsweise für Familien – einzuführen, ist einer umfassenderen Reform unterlegen. Dies liegt daran, dass die Grunderwerbsteuer nicht zwangsläufig die Käufer belastet. In einigen Regionen tragen daher die Verkäufer den Großteil der Steuerlast durch im Vergleich zur Kontrollgruppe sinkende Preise. Familien sollten vielmehr gezielter gefördert werden. Freibeträge ausschließlich für den Ersterwerb zu gewähren, könnte zudem unerwünschte Rückwirkungen auf die ohnehin geringe Mobilität von Arbeitnehmer:innen haben (SVR, 2018). Ein genereller Freibetrag oder aber die Schaffung zusätzlicher Steuerautonomie wäre daher sinnvoller.

3 Als Ereignis wählen wir den Zeitpunkt der ersten Presseankündigung und betrachten ein Fenster, das vier Quartale vor der Ankündigung und acht Quartale nach der Ankündigung umfasst (mit „binning“ der Effekte an den Endpunkten). Darüber hinaus verwenden wir aktuelle methodische Ansätze (De Chaisemartin & D'Haultfoeulle, 2024).

4 Petkova und Weichenrieder (2017) sowie Fritzsche und Vandrei (2019) liefern ebenfalls Evidenz dafür, dass gestiegene Grunderwerbsteuersätze mittelfristig für weniger Transaktionen von Häusern sorgen.

Literatur

- Besley, T., Meads, N. & Surico, P. (2014). The Incidence of Transaction Taxes: Evidence from a Stamp Duty Holiday. *Journal of Public Economics*, 119(C), 61–70.
- Best, M. C. & Kleven, H. J. (2017). Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the U.K. *Review of Economic Studies*, 85, 157–193.
- Buettner, T. & Krause, M. (2021). Fiscal Equalisation as a Driver of Tax Increases: Empirical Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 28, 90–112.
- Christofzik, D. I., Fuest, A. & Jessen, R. (2022). Macroeconomic Effects of the Anticipation and Implementation of Tax Changes in Germany: Evidence from a Narrative Account. *Economica*, 89, 62–81.
- Christofzik, D. I., Feld, L. P. & Yeter, M. (2024). Heterogeneous Price and Quantity Effects of the Real Estate Transfer Tax in Germany, Arbeitspapier; überarbeitete Version von *Freiburg Discussion Papers on Constitutional Economics*, Nr. 20/10, Walter Eucken Institut, Dezember 2020.
- Dachis, B., Duranton, G. & Turner, M. A. (2011). The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estate Markets: Evidence from a Natural Experiment in Toronto. *Journal of Economic Geography*, 12, 327–354.
- Davidoff, I. & Leigh, A. (2013). How Do Stamp Duties Affect the Housing Market? *Economic Record*, 89, 396–410.
- De Chaisemartin, C. & d'Haultfoeuille, X. (2024). Difference-in-Differences Estimators of Intertemporal Treatment Effects. *The Review of Economics and Statistics*.
- Dolls, M., Fuest, C., Krolage, C. & Neumeier, F. (2020). Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market. *ifo Working Paper*, Nr. 308.
- Fritzsche, C. & Vandrei, L. (2019). The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single Family Home Transactions. *Regional Science and Urban Economics*, 74, 131–143.
- Hilber, C. A. & Lyytikäinen, T. (2017). Transfer Taxes and Household Mobility: Distortion on the Housing or Labor Market? *Journal of Urban Economics*, 101, 57–73.
- Ihlanfeldt, K. & Shaughnessy, T. M. (2004). An Empirical Investigation of the Effects of Impact Fees on Housing and Land Markets. *Regional Science and Urban Economics*, 34, 639–661.
- Kaas, L., Kocharkov, G., Preugschat, E. & Siassi, N. (2021). Low Homeownership in Germany – A Quantitative Exploration. *Journal of the European Economic Association*, 19, 128–164.
- Kopczuk, W. & Munroe, D. (2015). Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Market. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(2), 214–257.
- Lundborg, P. & Skedinger, P. (1999). Transaction Taxes in a Search Model of the Housing Market. *Journal of Urban Economics*, 45(2), 385–399.
- Petkova, K. & Weichenrieder, A. J. (2017). Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax. *CESifo Working Paper*, Nr. 6538.
- Slemrod, J., Weber, C. & Shan, H. (2017). The Behavioral Response to Housing Transfer Taxes: Evidence from a Notched change in D.C. Policy. *Journal of Urban Economics*, 100, 137–153.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2014). Mehr Vertrauen in Marktprozesse. *Jahresgutachten 2014/15*.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2018). Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen. *Jahresgutachten 2018/2019*.

Title: The Regional Effects of the Real Estate Transfer Tax: Time For Reforms

Abstract: Since a large reform in 2006, the real estate transfer tax has played a central role in the fiscal policies of the German states. The states can independently set their tax rates since. Initially fixed uniformly at 3.5 %, the rates now range from 3.5 % to 6.5 %. We examine how successive tax increases affect property prices and the supply of houses at the regional level. Our empirical analysis shows that the mere announcement of reforms can have real effects, and that the tax burden is not necessarily borne by the taxpayer. Instead, the responses and the distribution of burdens vary between different regions. These heterogeneous effects should be considered when designing tax policies.