ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fritzsche, Carolin; Rohleder, Lucas

Article

Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien

ifo Dresden berichtet

Provided in Cooperation with:
Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Fritzsche, Carolin; Rohleder, Lucas (2017) : Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien, ifo Dresden berichtet, ISSN 0945-5922, ifo Institut, Niederlassung Dresden, Dresden, Vol. 24, Iss. 05, pp. 9-14

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/181145

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

*Carolin Fritzsche und Lucas Rohleder**

Effekte von Änderungen der Grunderwerbsteuer – Ein Überblick über die Ergebnisse internationaler Studien

In diesem Beitrag fassen wir Forschungsergebnisse aus der Literatur zu den Effekten der Grunderwerbsteuer zusammen. Viele Studien zeigen, dass Steuererhöhungen mit deutlichen Preisrückgängen einhergehen und die Traglast überwiegend bei den Verkäufern liegt. Höhere Grunderwerbsteuern senken außerdem meist die Anzahl der Transaktionen. Entsprechend kann auch gezeigt werden, dass der Anstieg der Steuereinnahmen bei einer Grunderwerbsteuererhöhung unterproportional ist. Nicht eindeutig sind hingegen die Ergebnisse zu Auswirkungen auf das Spekulationsverhalten.

Die Grunderwerbsteuer stellt eine zentrale Einnahmequelle für die Länder dar, da das Steueraufkommen als Landessteuer ausschließlich den Ländern zusteht. Die Länder können den Steuersatz selbst festlegen und fast alle haben von dieser Möglichkeit in den vergangenen Jahren Gebrauch gemacht. Parallel zur Entwicklung des Grunderwerbsteuersatzes ist das Steueraufkommen gestiegen. Doch das höhere Aufkommen hat nicht zu vernachlässigende volkswirtschaftliche Kosten: Die Steuer verringert die Marktaktivität, wodurch Wohlfahrtsverluste entstehen. In diesem Beitrag fassen wir Forschungsergebnisse zu den Effekten der Grunderwerbsteuer – auch aus der internationalen Literatur – zusammen. Zunächst stellen wir verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten der Grunderwerbsteuer im internationalen Vergleich vor. Danach präsentieren wir die Ergebnisse der empirischen Studien zu Grunderwerbsteueränderungen unterteilt nach Preiseffekten, Mengeneffekten, Effekten auf das Spekulationsverhalten und auf das Steueraufkommen.

AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN

Grunderwerbsteuern, die auf den Eigentümerwechsel von Grundstücken erhoben werden, sind in vielen OECD-Ländern gängige Praxis. In der Regel stellen sie für die entsprechenden Gebietskörperschaften eine wichtige staatliche Einnahmequelle dar (Andrews et al. 2011). Im Jahr 2012 betrugen die Steuereinnahmen durch Grunderwerbsteuern rund 0,8 % des Bruttoinlandsprodukts der Europäischen Union (Europäische Kommission 2015). Einen Überblick über Unterschiede in der Ausgestaltung der Steuer gibt Tabelle 1.

Insgesamt variiert der Steuersatz zwischen den Ländern sehr stark: Belgien erhebt beispielsweise mit 10 % eine der höchsten Grunderwerbsteuern in ganz Europa. In Großbritannien und Portugal sind die Steuersätze ebenfalls sehr hoch, jedoch progressiv ausgestaltet. Auch der Anteil der Grunderwerbsteuer an allen Transaktionskosten – zu denen neben der Steuer Anwalts- und Notarkosten, Kosten der Grundbucheintragung und Maklerkosten gezählt werden – ist sehr unterschiedlich. In Deutschland betrug dieser Anteil im Jahr 2009 ungefähr 52 %.

Weitere Unterschiede zwischen den Ländern bestehen bezüglich Steuerbefreiungen, der formellen Zahllast und der Gebietskörperschaft, die die Steuer erhebt. Dänemark, Belgien und die Niederlande erheben beispielsweise keine Grunderwerbsteuer auf neu gebaute Gebäude, in Italien gilt ein geringerer Steuersatz für Erstkäufer und in Großbritannien ist der Sozialwohnungsbau von der Grunderwerbsteuer ausgenommen (Oxley und Haffner 2010 und Europäische Kommission 2015). Meistens ist der größte Anteil an Transaktionskosten in den Industrieländern von den Käufern zu zahlen (Andrews et al. 2011). Auch in Deutschland ist der Käufer für die Zahlung der Steuer verantwortlich. In vielen Ländern gilt landesweit ein einheitlicher Steuersatz; Ausnahmen bilden Bulgarien, Frankreich, Österreich, Spanien, die USA und auch Deutschland, wo die Grunderwerbssteuer eine Ländersteuer ist.[1]

Die institutionellen Unterschiede bezüglich der Höhe des Steuersatzes, des Steuertarifs und möglichen Steuerbefreiungen zwischen diesen Ländern ermöglichen die Analyse vieler verschiedener Effekte, die wir im Folgenden näher erläutern.

PREISEFFEKTE

Jede Steuer treibt einen Keil zwischen den Preis, den der Verkäufer erhält (Nettopreis) und den Preis, den der Käufer bietet (Bruttopreis). In welchem Maße der Käufer einen höheren (Brutto-)Preis durch die Steuer zahlt oder der Verkäufer einen niedrigeren (Netto-)Preis erzielen kann, hängt von den Nachfrage- und Angebotselastizitäten ab. Ist die Nachfragefunktion eher preisunelastisch, steigen durch eine Grunderwerbsteuererhöhung die Bruttopreise für Immobilientransaktionen

* Carolin Fritzsche ist Doktorandin der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., Lucas Rohleder war als Praktikant am ifo Institut in München beschäftigt.

Tab. 1
Überblick über die Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer in verschiedenen Ländern

Land	Durchschnittl. Anteil der Grunderwerbsteuer an Transaktionskosten in 2009	Grunderwerbsteuersatz	Steuertarif	Möglichkeit der Steuererleichterung	Formeller Steuerzahler	Ertragsberechtigte Gebietskörperschaft
Australien	73%	4%[a]	progressiv	k. A.	Käufer	lokal
Belgien	59%	10%[c]	konstant	Ja	k. A.	k. A.
Bulgarien	k. A.	10%[c]	k. A.	Ja	Käufer	lokal (Gemeinden)
Dänemark	k. A.	<5%[c]	konstant	Ja	k. A.	k. A.
Deutschland	52%	3,5–6,5%[c]	konstant	Ja	Käufer	lokal (Länder)
Finnland	89%	2–4%[b]	konstant	Ja	Käufer	zentral
Frankreich	k. A.	5,1%[b]	konstant	k. A.	Käufer	lokal
Griechenland	k. A.	3,1%[b]	konstant	k. A.	Käufer	zentral
Großbritannien	88%	0–15%[c]	progressiv	Ja	Käufer	zentral
Irland	89%	<5%[c]	konstant	k. A.	k. A.	k. A.
Island	43%	2%a	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Italien	6%	2%[c]	konstant	Ja	k. A.	k. A.
Kanada	61%	1%[a]	konstant	Ja	Käufer	lokal
Kroatien	k. A.	5%[b]	konstant	k. A.	Käufer	zentral
Lettland	k. A.	0,5–3%[b]	konstant	Ja	k. A.	zentral
Luxemburg	k. A.	7%[b]	konstant	k. A.	Käufer	zentral
Malta	k. A.	5%[b]	konstant	k. A.	Verkäufer	zentral
Niederlande	52%	2–6%[b]	konstant	Nein	Käufer	zentral
Norwegen	56%	3%[a]	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Österreich	55%	3,5%[b]	konstant	Ja	Käufer	lokal (Gemeinden)
Polen	26%	2%[c]	konstant	k. A.	Käufer	zentral
Portugal	50%	5–6,5%[b]	progressiv	Ja	Käufer	zentral
Rumänien	k. A.	<5%[c]	konstant	k. A.	k. A.	k. A.
Schweden	98%	1,5%[b]	konstant	k. A.	Käufer	zentral
Schweiz	28%	2%[a]	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Slowenien	k. A.	<5%[c]	konstant	k. A.	k. A.	k. A.
Spanien	79%	7%[c]	konstant	k. A.	Verkäufer	lokal (Autonome Regionen)
Südkorea	57%	3%[a]	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Tschechien	39%	4%[b]	konstant	k. A.	Verkäufer	zentral
Türkei	14%	1% [a]	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Ungarn	79%	2–4%[b]	progressiv	Ja	Käufer	zentral
USA	12%	1%[a]	progressiv	Ja	Verkäufer	lokal
Zypern	k. A.	3–8%[c]	progressiv	Ja	Käufer	zentral

a) Angaben aus dem Jahr 2009. – b) Angaben aus dem Jahr 2014. – c) Angaben aus dem Jahr 2015.

Quelle: Oxley und Haffner (2010), Andrews et al. (2011), Ernst & Young (2014), Europäische Kommission (2015), Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

und die Käufer tragen den Großteil der Steuern. Ist dagegen das Angebot eher unelastisch (was zumindest in der kurzen Frist auf dem Immobilienmarkt zu vermuten ist), fallen die Nettopreise und die Verkäufer tragen den Großteil der Steuern.

(Netto-)Preiseffekte[2] durch Grunderwerbsteueränderungen wurden erstmalig von Benjamin et al. (1993) anhand von Grunderwerbsteuererhöhungen in Philadelphia betrachtet. Im Jahr 1988 beschloss die Stadt, die Grunderwerbsteuer von 3,5 % auf 5,07 % zu erhöhen. Formal wurde die Zahllast auf die Käufer und Verkäufer aufgeteilt. Die betrachtete Stichprobe besteht aus Verkäufen von Einfamilienhäusern, die zwischen Februar 1987 und Juni 1989 stattfanden. Die Autoren schätzen die Auswirkungen der Steuererhöhung mittels einer hedonischen Regression der logarithmierten Transaktionspreise (in welcher die Preisänderungen neben dem Steuersatz mit verschiedenen Eigenschaften der Immobilie und einer Reihe von Kontrollvariablen erklärt werden). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Hauspreise unmittelbar nach der Steuererhöhung um 8 % gefallen sind – ein Betrag, der die Höhe der Steuer übersteigt. Diese starke und viel höher

als erwartete Reaktion des Marktes führen die Autoren teilweise auf Unvollkommenheiten auf dem amerikanischen Hypothekenmarkt zurück. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Traglast der Steuer überwiegend bei den Verkäufern liegt.

Weniger starke Preiseffekte werden in einer aktuelleren Studie von Dachis et al. (2012) festgestellt. Die Autoren nutzen eine Regressions-Diskontinuitäts-Analyse (die mit einer Versuchs- und einer Kontrollgruppe arbeitet, um kausale Effekte zu identifizieren), um die Effekte von einer Einführung der Grunderwerbsteuer in Toronto im Jahr 2008 zu messen. Hierfür wurden Verkäufe von Einfamilienhäusern zwischen Januar 2006 und August 2008 berücksichtigt. In Kanada wird die Steuer formell von den Hauskäufern bezahlt. Erstkäufer erhalten eine Freistellung der Steuer. Nach Schätzungen dieser Studie folgte der Einführung einer Grunderwerbsteuer von 1,1 % nur ein vergleichsweise schwacher Rückgang der Immobilienpreise um etwa 1 %.

Davidhoff und Leigh (2013) untersuchen Preiseffekte durch eine Grunderwerbsteuererhöhung in Australien. In ihrer Studie verwenden sie Daten über Hausverkäufe, welche im Zeitraum zwischen den Jahren 1993 und 2005 abgeschlossen wurden und konstruieren mit Hilfe eines Hauspreisindex eine Instrumentalvariable für den Grunderwerbsteuersatz. Die Autoren finden signifikante Auswirkungen einer erhöhten Steuer auf das Preisniveau. Eine Erhöhung des Steuersatzes um einen Prozentpunkt führt zu einer Verringerung der Hauspreise um ca. 8 %. Die Autoren kommen zu dem Schluss, dass die Steuerinzidenz ausschließlich beim Verkäufer liegt. Dass der Preisrückgang in einigen Fällen größer als die Steuer ist, erklären die Autoren damit, dass sie nur durchschnittliche Preise betrachten können, die höhere Steuer aber insbesondere teure Transaktionen verhindert.

Den besonderen Fall einer Aufhebung der Grunderwerbsteuer untersuchen Besley et al. (2014) mit Hilfe eines Datensatzes der Financial Services Authority in Großbritannien. Im Zuge der Finanzkrise im Jahr 2008 beschloss das Vereinigte Königreich, mit einer Steuererleichterung den Markt zu stimulieren. Dafür wurde der Freibetrag der einprozentigen Grunderwerbsteuer für eine Dauer von 16 Monaten unangekündigt von 125 000 £ auf 175 000 £ erhöht. Die Preise fielen im Durchschnitt um 900 £ im Vergleich zur Periode vor der Steuererleichterung, während im Mittel die Steuererleichterung bei ungefähr 1 500 £ lag. Die Autoren ermitteln daraus, dass die Steuererleichterung zu 60 % den Käufern zugutekam, d. h. die Steuerinzidenz überwiegend bei den Verkäufern lag.

Mit einer Art „Reichen"-Grunderwerbsteuer haben sich Kopczuk und Munroe (2015) befasst. Sowohl in New York als auch in New Jersey werden Häuser und Wohnungen mit einem Verkaufswert von über einer Million US-$ seit dem Jahr 1989 mit einem zusätzlichen Prozent des Gesamtwerts der Transaktion besteuert. Die Effekte dieser Steuer schätzen die Autoren mit einer Maximum-Likelihood-Methode[3] anhand von Daten des New York City Department of Finance. Demnach hat die Steuer dazu geführt, dass es zu einer Verzerrung der Preisverteilung in Form einer Häufung von Immobilien kurz unterhalb der 1-Million-US-$-Marke kommt. Verkäufer in der Nähe der Marke nehmen Preissenkungen in Kauf, um die höhere Steuer zu umgehen. Die Traglast der Steuer liegt daher hauptsächlich beim Verkäufer.

Slemrod et al. (2017) haben das Verhalten des Marktes anhand von zwei angekündigten Grunderwerbsteuererhöhungen (für Transaktionen unter 400 000 US-$ von 2,2 % auf 2,9 % und für Transaktionen ab 400 000 $ von 2,2 % auf 3,0 %) in Washington D. C. untersucht. Für ihre Studie verwenden die Autoren Preisdaten über alle Transaktionen zwischen den Jahren 1999 und 2010. Die Autoren zeigen anhand einer Polynom-Regression[4], dass die Hauspreise so angepasst wurden, dass sie unter den entsprechenden Schwellenwerten liegen: Bei ungefähr 68 % der Transaktionen, die nahe der Schwellenwerte lagen (ungefähr 401 000 US-$), wurden die Preise gerade unter den Schwellenwert gesetzt. Auch diese Preisanpassung deutet auf ein eher unelastisches Angebot und entsprechend auf eine überwiegende Traglast der Verkäufer hin.

In Deutschland finden Petkova und Weichenrieder (2017) unterschiedliche Preiseffekte je nachdem, ob es sich um ein Haus oder um eine Etagenwohnung handelt. Mit einem Datensatz der GEWOS GmbH zu Transaktionen zwischen den Jahren 2003 und 2014 erforschen sie Preiseffekte auf Einfamilienhäuser und Etagenwohnungen in allen 16 Bundesländern mittels einer Panelregression. Sie studieren diese beiden Immobilientypen separat, da in Deutschland Einfamilienhäuser hauptsächlich von den Besitzern bewohnt werden, während Etagenwohnungen häufiger zur Weitervermietung gekauft werden. Die Autoren können im Gegensatz zu den bisher vorgestellten Studien keinen signifikanten Einfluss einer Steuererhöhung auf die Preise von *Einfamilienhäusern* feststellen. Hingegen beobachten Petkova und Weichenrieder (2017) im Markt für *Etagenwohnungen*, dass eine Steuererhöhung um einen Prozentpunkt mit einer negativen Preisentwicklung von 2 % bis 4 % (je nach berücksichtigten Variablen, wie bspw. Bruttoinlandsprodukt oder vorangegangene Steuererhöhungen) einhergeht. Entsprechend dieser Ergebnisse liegt die Steuerlast im Fall von Einfamilienhäusern ausschließlich beim Käufer, während bei Wohnungen die Steuer von den Verkäufern getragen wird.

In Tabelle 2 fassen wir die Befunde zu den Preiseffekten durch Grunderwerbsteueränderungen zusammen. Insgesamt erscheinen die empirischen Ergebnisse bezüglich der Effekte von Grunderwerbsteueränderungen auf die Preise sehr eindeutig: Steuererhöhungen gehen in der Regel mit deutlichen Preisrückgängen einher. Dies deutet auf ein eher unelastisches Angebot hin; kurzfristig kann der Wohnungsbestand nicht angepasst werden. Entsprechend fallen die (Netto-)Preise und die Traglast liegt überwiegend bei den Verkäufern.

MENGENEFFEKTE

Neben einem Preiseffekt kommt es durch die Steuer zu einem Mengeneffekt: Bei höheren Steuern sinkt die gehandelte Menge, da es sich für einige Verkäufer nicht mehr lohnt, ihre Immobilie anzubieten, und einige Käufer vom Immobilienerwerb Abstand nehmen. Ursprünglich gegenseitig vorteilhafte Geschäfte kommen entsprechend nicht zustande. Gleichzeitig führt eine Steueränderung in der Regel zu (kurzfristigen) Vorzieheffekten, bei dem die Marktakteure ihren ursprünglichen Transaktionszeitpunkt verschieben, um von einem geringeren Steuersatz zu profitieren.

Tab. 2
Zusammenfassung der Preiseffekte durch Grunderwerbsteueränderungen

Land	Autoren	Art der Steuer-änderung	Preiseffekte	Traglast
Australien	Davidhoff und Leigh (2013)	Steuererhöhung	negativ	Verkäufer
Deutschland	Petkova und Weichenrieder (2017)	Steuererhöhung	keine (Häuser), negativ (Wohnungen)	Käufer (Häuser), Verkäufer (Wohnungen)
Großbritannien	Besley et al. (2014)	Steuererleichterung	negativ	Verkäufer
Kanada	Dachis et al. (2012)	Steuererhöhung	negativ	Verkäufer
USA	Benjamin et al. (1993)	Steuererhöhung	negativ	Verkäufer
USA	Kopczuk und Munroe (2015)	Steuererhöhung	negativ	Verkäufer
USA	Slemrod et al. (2017)	Steuererhöhung	negativ	Verkäufer

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

Die bereits erwähnte Studie von Dachis et al. (2012) findet einen starken Mengeneffekt durch die Einführung der Grunderwerbsteuer in Toronto. Da die Einführung der Steuer nicht angekündigt wurde, gab es keine Vorzieheffekte. Je nach verwendetem Schätzmodell identifizieren die Autoren einen Rückgang der Transaktionen (Anzahl der Hauskäufe) zwischen 10 % und 20 %.

Besley et al. (2014) und Best und Kleven (2015) untersuchen Mengeneffekte durch die Steuerbefreiung zwischen den Jahren 2008 und 2009 in Großbritannien und kontrollieren auf Vorzieheffekte, um den „reinen" Mengeneffekt zu messen. Beide Studien finden einen erheblichen Anstieg der Anzahl der Verkäufe in der von der Steuerbefreiung betroffenen Preisklasse (Wert zwischen 125 000 £ und 175 000 £). Besley et al. (2014) stellen einen Anstieg der Anzahl der Transaktionen um 8 % fest. Die Berechnungen von Best und Kleven (2015) ergeben sogar einen Anstieg um 20 % (anhand einer Panelregression mit Hilfe der Daten des britischen Finanzamts).

Fritzsche und Vandrei (2016b) können anhand ihrer Daten sowohl Vorzieheffekte als auch langfristige Mengeneffekte durch Erhöhungen der Grunderwerbsteuer in Deutschland bestimmen. Sie schätzen eine Regression unter der Verwendung von sogenannten Treatment-Dummy-Variablen, die auf die zeitlichen Abstände vor und nach einer Grunderwerbsteuererhöhung kontrollieren. In ihrem Datensatz, der von den Gutachterausschüssen in Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland und Sachsen-Anhalt bereitgestellt wurde, sind ausschließlich Ein- und Zweifamilienhäuser enthalten. Die Autoren stellen einen „reinen" Mengeneffekt von 6 % weniger Transaktionen bei einer Erhöhung um einen Prozentpunkt fest.

Auch Petkova und Weichenrieder (2017) betrachten die Auswirkungen der Grunderwerbsteuererhöhungen in Deutschland auf die Transaktionsmengen (unterschieden nach Einfamilienhäusern und Etagenwohnungen) und kontrollieren auf Vorzieheffekte in ihrer empirischen Analyse. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass bei einer Steuererhöhung von 4 auf 5 % die Anzahl der Transkationen von Einfamilienhäusern um 5,75 % zurückgeht; bezüglich der Transkationen von Etagenwohnungen finden die Autoren keine signifikanten Effekte.

Slemrod et al. (2017) untersuchen in einer Differenzen-von-Differenzen-Analyse, inwiefern sich die Verkaufswahrscheinlichkeit eines Objektes durch eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer verändert. Die Steueränderungen in Washington waren unangekündigt, weshalb sie ausschließlich die langfristigen Mengeneffekten messen können. Die Autoren finden keinen signifikanten Hinweis darauf, dass eine höhere Steuer mit einer geringeren Anzahl an Verkäufen einhergeht.

In der Betrachtung des australischen Immobilienmarktes durch Davidoff und Leigh (2013) werden dagegen geringere Mengeneffekte festgestellt. Die Autoren können anhand ihres verfügbaren Datensatzes nicht zwischen kurzfristigen Vorzieheffekten und langfristigen Effekten auf die gehandelte Menge durch Grunderwerbsteueränderungen unterscheiden. Dadurch sind ihre Ergebnisse leicht verzerrt. Zudem können die Autoren nicht für den Einfluss von einer Steuerbefreiung für Erstkäufer kontrollieren. Die Untersuchung ergibt, dass eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes um 10 % die Anzahl an Transaktionen im Markt um 6 % verringert.

Die kurzfristigen Preisverzerrungen durch die Einführung der Grunderwerbsteuer (d. h. die Vorzieheffekte) werden von Fritzsche und Vandrei (2016b) quantifiziert: Die Autoren zeigen, dass unmittelbar vor der Erhöhung der Steuer um einen Prozentpunkt 43 % mehr Transaktionen abgeschlossen werden. Direkt nach der Erhöhung sinkt die Anzahl an Verkäufen allerdings um die gleiche Größenordnung wieder (–47 %).

Anstatt die Anzahl der Transaktionen direkt zu betrachten, kann auch das Mobilitätsverhalten der Marktakteure einen Hinweis darauf geben, welchen Effekt eine Änderung der Grunderwerbsteuer auf die gehandelte Menge am Markt hat. Wenn durch eine höhere Steuer die gehandelte Menge sinkt, bedeutet das, dass die Marktakteure seltener ihren Wohnort wechseln. Diese Herangehensweise wählen Hilber und Lyytikäinen (2017): Mittels einer Regressions-Diskontinuitäts-Analyse und Daten des British Household Panel Survey auf Haushaltsebene sowie Transaktionsdaten des britischen Katasteramtes untersuchen sie die Veränderungen der jährlichen Umzugsrate in Großbritannien. Ihren Berechnungen zufolge geht eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer um einen Prozentpunkt mit einer 19 % geringeren Haushaltsmobilität

einher, was die Autoren hauptsächlich dem Rückgang von Umzügen innerhalb kurzer Distanzen zuschreiben.

Zusammenfassend kommen die meisten Studien zu dem Ergebnis, dass eine Befreiung der Grunderwerbsteuer wie im Fall von Großbritannien die Anzahl der Transkationen erhöht und eine Steuererhöhung die Anzahl der Transaktionen signifikant senkt (in Tabelle 3 stellen wir die Ergebnisse übersichtlich dar). Ursprünglich vorteilhafte Geschäfte kommen nun nicht mehr zustande. In der öffentlichen Diskussion wird häufig argumentiert, dass dieses Phänomen auch vorteilhaft sein kann, da dadurch das Spekulationsverhalten (im Sinne einer geringeren Preisvolatilität) abnimmt. Die empirischen Befunde zu diesen Überlegungen betrachten wir im nächsten Abschnitt.

EFFEKTE AUF DAS SPEKULATIONSVERHALTEN

Die Idee, Transaktionen gehandelter Güter zu besteuern, um die Volatilität der Preisentwicklung zu reduzieren, ist nicht neu: Keynes (1936) und Tobin (1978) haben Transaktionssteuern auf Aktien- und Devisenmärkten bereits vor langer Zeit in die wissenschaftliche Diskussion eingebracht. Jedoch ist a priori nicht klar, ob es überhaupt spekulative Volatilität gibt und die Preisschwankungen nicht fundamental gerechtfertigt sind. Die empirische Evidenz zur tatsächlichen Wirksamkeit von Transaktionssteuern auf den Finanzmärkten ist nicht eindeutig; teilweise werden durch die Steuern Preisschwankungen sogar verstärkt (vgl. Hau 2006, Mirrless et al. 2012 und Pomeranets 2012).

Immobilienmärkte sind besonders anfällig für Schwankungen im Marktzyklus aufgrund des relativ starren Angebots im Vergleich zu anderen Gütern: Nachfrageschocks führen bei einer steilen Angebotskurve zu starken Preisänderungen. Zudem reagiert die Angebotsmenge auf dem Immobilienmarkt sehr verzöget auf die geänderte Nachfrage, da der Neubau bzw. Abriss der Immobilien einige Zeit in Anspruch nimmt (vgl. Ellis et al. 2012). Daher werden in der öffentlichen Diskussion exzessive, spekulativ getriebene Preisaufschläge auf dem Immobilienmarkt (Immobilienblase) befürchtet und Transaktionssteuern zur Dämpfung dieser gefordert (vgl. z. B. Catte et al. 2004 und Europäische Kommission 2015). Crowe et al. (2013) stellen allerdings fest, dass auch Länder mit hohen Grunderwerbsteuern nicht weniger häufig von Immobilienblasen heimgesucht werden. Die Autoren weisen zudem darauf hin, dass Immobilien Güter sind, die vergleichsweise selten gehandelt werden. Eine Steuer schränkt daher den ohnehin verzögerten Preisfindungsprozess weiter ein, was die Preisvolatilität erhöhen könnte.

Eine erste empirische Untersuchung zu den Effekten einer Grunderwerbsteueränderung auf die Preisvolatilität wurde von Aregger et al. (2013) durchgeführt. Die Autoren nutzen Transaktionsdaten für Schweizer Kantone zwischen den Jahren 1985 und 2009. Unter Anwendung verschiedener Schätzverfahren[5] finden sie keine robusten und signifikanten Ergebnisse dafür, dass Grunderwerbsteuern ein exzessives, nicht fundamental gerechtfertigtes Wachstum der Hauspreise herbeiführen. Die Autoren heben hingegen hervor, dass durch die verringerte Marktaktivität die Stabilität des Immobilienmarktes tatsächlich gefährdet werden könnte.

Eine weitere empirische Untersuchung von Fu et al. (2013) beschäftigt sich mit der Einführung einer Grunderwerbsteuer auf nicht fertiggestellte Immobilien anhand von Transaktionsdaten der Urban Redevelopment Authority in Singapur für die Jahre zwischen 1995 und 2010. In ihrem Beitrag definieren die Autoren Spekulation als den Wiederverkauf einer Immobilie, bevor sie überhaupt fertiggestellt ist. In diesem „Vorverkaufsmarkt“ fallen neben der Steuer keine Transaktionskosten an, weshalb dieser möglicherweise besonders spekulationsanfällig ist. Die Autoren führen eine Differenzen-in-Differenzen-Analyse durch (in der der Markt für fertiggestellte Immobilien als Kontrollgruppe dient) und zeigen, dass die Anzahl an kurzfristigen Immobiliengeschäften durch die Steuer gesenkt wird. Gleichzeitig stellen sie jedoch fest, dass die Preisvolatilität durch die Einführung der Steuer steigt (+18 %).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass der Einfluss der Grunderwerbsteuer auf das Spekulationsverhalten nur bedingt nachgewiesen werden kann. Gleichzeitig weisen bisherige Studien darauf hin, dass nach der Einführung der Steuer die Stabilität des Immobilienmarktes gefährdet sein könnte und die Preisvolatilität tendenziell sogar zunimmt. Neben den bereits angesprochenen Effekten auf die gehandelte Menge, die Preise und das Spekulationsverhalten ist auch der Staatshaushalt von Grunderwerbsteueränderungen betroffen. Die Effekte auf das Steueraufkommen fassen wir im folgenden Abschnitt zusammen.

Tab. 3
Zusammenfassung der Mengeneffekte durch Grunderwerbsteueränderungen

Land	Autoren	Art der Steueränderung	Mengeneffekte
Australien	Davidhoff und Leigh (2013)	Steuererhöhung	negativ
Deutschland	Fritzsche und Vandrei (2016b)	Steuererhöhung	negativ
Deutschland	Petkova und Weichenrieder (2017)	Steuererhöhung	negativ (Häuser), keine (Wohnungen)
Großbritannien	Besley et al. (2014)	Steuererleichterung	positiv
Großbritannien	Best und Kleven (2015)	Steuererleichterung	positiv
Kanada	Dachis et al. (2012)	Steuererhöhung	keine
USA	Slemrod et al. (2017)	Steuererhöhung	negativ
USA	Hilber und Lyytikäinen (2017)	Steuererhöhung	negativ

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

EFFEKTE AUF DAS STEUERAUFKOMMEN

Die Auswirkungen von Änderungen in der Grunderwerbsteuer auf die Immobilienpreise und die Anzahl der Transaktionen führen entsprechend auch zu Effekten auf das Steueraufkommen: Da bei einer Steuererhöhung sowohl die (Netto-)Preise als auch die gehandelte Menge sinken, führt beispielsweise eine Steuererhöhung um 1 % zu weniger als 1 % mehr Steueraufkommen.

Büttner (2017a) untersucht den Einfluss von Steuererhöhungen auf das Steueraufkommen in Deutschland mithilfe einer Differenzen-in-Differenzen-Analyse und Daten zwischen den Jahren 2002 und 2015. Tatsächlich findet der Autor, dass ein Anstieg der Grunderwerbsteuer um ein Prozent nur zu 0,6 % höheren Steuereinnahmen führt.[6]

FAZIT

Dieser Überblick über die in der Literatur quantifizierten Effekte von Änderungen in der Grunderwerbsteuer hat gezeigt, dass Steueränderungen einen Einfluss auf die Preise, die Anzahl der Transaktionen und das zu erwartende Steueraufkommen haben können. Je nach untersuchtem Land und der entsprechenden Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer sind die Effekte unterschiedlich stark ausgeprägt. Es kann festgestellt werden, dass Steuererhöhungen mit deutlichen Preisrückgängen einhergehen und die Traglast überwiegend bei den Verkäufern liegt. Die meisten Studien kommen zu dem Ergebnis, dass höhere Grunderwerbsteuern außerdem die Anzahl der Transaktionen senken. Entsprechend kann auch gezeigt werden, dass der Anstieg der Steuereinnahmen bei einer Grunderwerbsteuererhöhung unterproportional ist. Nicht eindeutig empirisch belegt sind hingegen die Befunde bezüglich des Spekulationsverhaltens auf dem Immobilienmarkt. Eine höhere Steuer kann sogar zu einer höheren Preisvolatilität führen, da Immobilien seltener gehandelt werden und Preisanpassungen durch Änderungen in der Nachfrage stärker ausfallen.

LITERATUR

Andrews, N., Sanchez, A. C. und A. Joansson (2011), Housing Market and Structural Policies in OECD Countries, OECD Economics Department Working Papers 836.

Aregger, D., Brown, M. und E. Ross (2013), Transaction Taxes, Capital Gains Taxes and House Prices, Swiss National Bank Working Papers 2013–2.

Benjamin, J. D., Coulson, N. E. und S. X. Yang (1993), „Real Estate Transfer Taxes and Property Values: The Philadelphia Story“, The Journal of Real Estate Finance and Economics, 7(2), S. 151–157.

Besley, T., Meads, N. und P. Surico (2014), „The Incidence of Transaction Taxes: Evidence from a Stamp Duty Holiday“, Journal of Public Economics, 119, S. 61–70.

Best, M. C. und H. J. Kleven (2017), „Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK“, The Review of Economic Studies, im Erscheinen.

Büttner, T. (2017a), Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax, CESifo Working Paper No. 6321.

Büttner, T. (2017b), „Die volkswirtschaftlichen Zusatzkosten der Grunderwerbsteuer“, ifo Dresden berichtet 24 (01), S. 25–28.

Catte, P., Girouard, N., Prica, R. und C. André (2004), Housing Markets, Wealth and the Business Cycle, OECD Economics Department Working Papers 394.

Crowe, C., Dell'Ariccia, G., Igan, D. und P. Rabanal (2013), „How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences“, Journal of Financial Stability, 9, S. 300–319.

Dachis, B., Duranton, G. 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, S. 327–354.

Davidoff, I. und A. Leigh (2013), „How Do Stamp Duties Affect the Housing Market?“, Economic Record, 89(286), S. 396-410.

Ellis, L., Kulish, M. und S. Wallace (2012), „Property Market Cycles as Paths to Financial Distress“, in: Heath, A., Packer, F. und C. Windsor (Hrsg.), Property Markets and Financial Stability, Reserve Bank of Australia, Sydney, S. 109–132.

Ernst & Young (Hrsg.) (2014), Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of Wealth, Revised Final report, Europäische Kommission, Oktober 2014.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2015), Tax Reforms in EU Member States 2015: Tax Policy Challenges for Economic Growth and Fiscal Sustainability, Oktober 2015, Brüssel.

Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016a), „Auswirkungen von Grunderwerbsteuererhöhungen auf den Wohnungsmarkt“, ifo Dresden berichtet 23 (06), S. 14–19.

Fritzsche, C. und L. Vandrei (2016b), The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions, ifo Working paper No. 232.

Fu, Y., Qian, W. und B. Yeung (2013), Speculative Investors and Tobin's Tax in the Housing Market, NBER Working Paper Series, Working Paper 19400.

Hau, H. (2006), „The Role of Transaction Costs for Financial Volatility: Evidence from the Paris Bourse", Journal of the European Economic Association 4, S. 862–890.

Hilber, C. A. und T. Lyytikäinen (20175), „Transfer Taxes and Household Mobility: Distortion on the Housing and Labor Market?", Journal of Urban Economics 101, S. 57–73.

Keynes, J. M. (1936), The General Theory of Employment, Interest, and Money, Palgrave Macmillan.

Kopczuk, W. und D. J. Munroe (2015), „Mansion Tax: The Effect of Transfer Taxes on the Residential Real Estate Mobility", American Economic Journal: Economic Policy 7 (12), S. 214–257.

Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles, G. und J. M. Poterba (2011), Tax by Design, The Mirrlees Review, Oxford University Press.

Oxley, M. und M. Haffner (2010), Housing Taxation and Subsidies: International Comparisons and the Options for Reform, JRF Programme Paper: Housing Market Taskforce.

Petkova, K. und A. J. Weichenrieder (2017), Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax, CESifo Working Papers No 6538.

Pomeranets, A. (2012), „Financial Transaction Taxes: International Experiences, Issues and Feasibility“, Bank of Canada Review, S. 3–13.

Slemrod, J., Weber, C. und H. Shan (2017), „The Behavioral Response to Housing Transfer Taxes: Evidence from a Notched Change in DC Policy“, Journal of Urban Economics, 100, S. 137–153.

Tobin, J. (1978), „A Proposal for International Monetary Reform“, Eastern Economics Journal 4, S. 153–159.

1 Im Beitrag von Fritzsche und Vandrei in Heft 06/16 (2016a) wird die Ausgestaltung der Grunderwerbsteuer in Deutschland ausführlich dargestellt.
2 Immobilienpreise werden in der Regel in der Statistik als Nettopreise erfasst.
3 Die Maximum-Likelihood-Methode geht es darum, zu untersuchen, welche Parameterwerte das Zustandekommen der Stichprobe am wahrscheinlichsten machen.
4 Ein einer Polynom-Regression wird ein nichtlinearer Zusammenhang zwischen der abhängigen und der unabhängigen Variable unterstellt.
5 Aregger et al. (2013) führen zum einen eine Regressionsanalyse der Preisveränderung in verschiedenen Perioden auf die Besteuerungsmodalitäten und eine Reihe von Kontrollvariablen und zum anderen eine Differenzen-von-Differenzen-Analyse, in welcher kausale Effekte durch die Einteilung in Behandlungsgruppen (Regionen mit Steuer) und Kontrollgruppen (Regionen ohne Steuer) identifiziert werden können durch.
6 Im Beitrag von Büttner in Heft 01/17 (2017b) werden die Ergebnisse dieser Studie ausführlich dargestellt.