

von Malottki, Christian; Cischinsky, Holger

Article

Führt eine Senkung der Grunderwerbsteuer zu niedrigeren Wohnkosten? Zur Inzidenz von Transaktionskosten auf dem Grundstücksmarkt

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Malottki, Christian; Cischinsky, Holger (2018) : Führt eine Senkung der Grunderwerbsteuer zu niedrigeren Wohnkosten? Zur Inzidenz von Transaktionskosten auf dem Grundstücksmarkt, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 4, pp. 284-290,
<https://doi.org/10.1007/s10273-018-2287-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213645>

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.

Christian von Malottki, Holger Cischinsky

Führt eine Senkung der Grunderwerbsteuer zu niedrigeren Wohnkosten?

Zur Inzidenz von Transaktionskosten auf dem Grundstücksmarkt

Bis zum 31. August 2006 betrug die Grunderwerbsteuer bundesweit einheitlich 3,5 % des Kaufpreises von bebauten oder unbebauten Grundstücken. Mit der Föderalismusreform ging die Zuständigkeit auf die Länder über, die diese Steuer seither teils deutlich bis auf Sätze von 6,5 % erhöht haben. In der aktuellen Diskussion um gestiegene Preise auf dem Wohnungsmarkt wird die Grunderwerbsteuer deshalb als Kostentreiber kritisiert. Die Autoren stellen die Frage nach der „tatsächlichen“ Inzidenz der Grunderwerbsteuer bzw. allgemeiner von Transaktionskosten auf dem Grundstücksmarkt und differenzieren dabei nach der Marktlage.

Nach Jahren entspannter Wohnungsmärkte in den Nullerjahren hat sich das Bild in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Dies ist bedingt durch die am Immobilienmarkt typischen „Schweinezyklen“ und verstärkt durch den Abbau früherer Überkapazitäten in der Bauwirtschaft sowie aufgrund nachfrageseitiger Entwicklungen wie die Erhöhung der Studierendenquote aktueller Schulabgänger und die erhöhte Zuwanderung nach Deutschland. Infolgedessen sind insbesondere in den Ballungsräumen und Universitätsstädten die Neuvertragsmieten und die Kaufpreise von bebauten und unbebauten Grundstücken in den letzten Jahren so stark gestiegen, dass damit auch die Wohnkostenbelastung als Anteil am verfügbaren Einkommen wieder steigt.

Die Politik hat darauf mit verschiedenen Foren wie dem Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen auf Bundesebene oder vergleichbaren Formaten auf Länderebene reagiert (z. B. die „Allianz für Wohnen“ in Hessen). Diverse beteiligte Akteure haben dabei die von den Ländern in den Jahren seit der Föderalismusreform teils deutlich erhöhte Grunderwerbsteuer als Kostentreiber identifiziert: „Die große Mehrheit der Bündnispartner plädiert für eine Absenkung der Grunderwerbsteuersätze auf ein investi-

tionsfreundliches Niveau. Hohe Grunderwerbsteuersätze verteuern Immobilientransaktionen und den Wohnungsneubau. Dies ist angesichts der Bestrebungen, insbesondere den Bau bezahlbarer Wohnungen anzukurbeln, kontraproduktiv.“¹ Auch aus wohnungswirtschaftlichen Verbänden und der Wissenschaft kommt die Forderung nach einer Reduzierung der Steuersätze.² Damit wird unterstellt, dass mit einer höheren Grunderwerbsteuer – die in der Regel der Käufer an den Fiskus abführt³ – auch ein höherer (Markt-)Preis von Grund und Boden verbunden sei, Steuerzahler und Steuerträger also jeweils der Käufer ist. Nach der Steuerinzidenzlehre, die sich mit der Frage befasst, wer eine Steuer in welchem Umfang in ökonomischer Hinsicht trägt, gilt jedoch, dass der Steuerzahler

- 1 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Bericht zum Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen und zur Wohnungsbau-Offensive, S. 27, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Wohnungswirtschaft/buendnis_bezahlbares_wohnen_bauen_bf.pdf (6.2.2018).
- 2 Vgl. z.B. Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI): BSI Positionen: Grunderwerbsteuer, <http://web.gdw.de/uploads/BSI-Positionen-Grunderwerbsteuer.pdf> (6.2.2018); A. Gedaschko: Deutschland braucht den Zweiklang: eine starke soziale Wohnraumförderung und ein dynamisches Wohngeld, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg. (2016), H. 5, S. 314, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2016/5/oeffentliche-wohnraumfoerderung-auf-dem-richtigen-weg/> (9.4.2018); M. Voigtländer, T. Hentze: Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot, Köln 2015, S. 25.
- 3 Der Steuerschuldner der Grunderwerbsteuer ist vom Gesetzgeber nicht eindeutig festgelegt worden, denn nach § 13 Nr. 1 GrEStG sind die Steuerschuldner regelmäßig die an einem Erwerbsvorgang beteiligten Personen, im Falle eines Kaufvorgangs also sowohl Käufer als auch Verkäufer. Da die Grunderwerbsteuer wegen § 9 Abs. 3 GrEStG dem Kaufpreis und damit der Steuerbemessungsgrundlage jedoch weder hinzugerechnet noch davon abgezogen werden darf, sind bei Grundstücksverkäufen Nettowertvereinbarungen zwischen Käufer und Verkäufer üblich – mit der Folge, dass in der Realität meistens der Käufer die Grunderwerbsteuer an den Fiskus abführt. Vgl. S. Homburg: Allgemeine Steuerlehre, 7. Aufl., München 2015, S. 58.

Dr. Christian von Malottki und Dr. Holger Cischinsky sind wissenschaftliche Mitarbeiter beim Institut Wohnen und Umwelt in Darmstadt.

bzw. -schuldner nicht notwendigerweise mit dem Steuerträger übereinstimmen muss, dass also formale (gesetzliche) Inzidenz und materielle (effektive) Inzidenz auseinanderfallen können.

Formale und materielle Inzidenz

Wenn man ausblendet, dass der Staat mit den generierten Steuereinnahmen nutzenstiftende Staatsausgaben finanziert und diese Nutzengewinne ihrerseits unterschiedlich verteilt sein können, bestimmt sich einer weiteren zentralen Erkenntnis der Inzidenzlehre zufolge die materielle Inzidenz der Grunderwerbsteuer auf dem Partialmarkt für Grund und Boden danach, wie preiselastisch die jeweilige Marktseite auf die Einführung oder Veränderung des Grunderwerbsteuersatzes reagiert. Allgemein gilt dabei, dass die Marktseite mit der preiselastischeren Reaktion den geringeren Teil der Steuerlast bzw. – im Falle einer Steuererhöhung – den geringeren Teil der zusätzlichen Steuerlast trägt.⁴ Umgekehrt profitiert von der diskutierten Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes die preisunelastischer reagierende Marktseite stärker. Die Beantwortung der Frage nach der materiellen Inzidenz einer Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes hängt daher von der Marktsituation auf dem Bodenmarkt ab.

Was die Nachfrageseite angeht, kann von einer mehr oder weniger elastischen Antwort auf Preisänderungen ausgegangen werden, und zwar im Grundsatz unabhängig vom betrachteten Zeithorizont wie auch von der zulässigen oder tatsächlichen Bodennutzung. Denn sofern es sich bei der Käuferseite um Haushalte handelt, die zum Zwecke der Selbstnutzung eine Wohnimmobilie erwerben wollen, kann – zumindest in Grenzen – von einer zeitlichen und räumlichen Mobilität ausgegangen werden. Und selbst wenn diese Mobilität nicht gegeben sein sollte, lässt sich beobachten, dass Haushalte in angespannten hochpreisigen Märkten ihren Mengenkonsum entsprechend einschränken, also kleinere Grundstücke bzw. Grundstücksanteile pro Wohnung erwerben. Damit steigt dann die städtebauliche Dichte.⁵ Vergleichbares gilt auch für Bauträger oder Bestandsinvestoren als Nachfrager von Grundstücken: Sind aus ihrer Sicht auf einem bestimmten regional abgegrenzten Bodenmarkt die Erwerbspreise zu hoch, werden sie von einer Investition Abstand nehmen und stattdessen in anderen Märkten investieren.

Umgekehrt bewirken relativ kleine Miet- und Kaufpreiserhöhungen bei noch gleichen Bodenpreisen einen plötzlichen Anstieg der Aktivitäten von Bauträgern – ein Effekt, der in den letzten Jahren in vormals preisgünstigen Städten wie Berlin, Dresden oder Kassel zu beobachten war. Kurzum, in Bezug auf die Preisreagibilität der Nachfrager modellhaft abbildende Nachfragekurve kann auf Bodenmärkten der übliche fallende Verlauf unterstellt werden. Eine andere Einschätzung hierzu, und zwar die einer sehr geringen Preiselastizität der Nachfrage, vertreten Voigtländer und Hentze⁶, ohne diese Einschätzung jedoch näher zu begründen. Ihre Einschätzung dürfte aber eher für Mietwohnungsmärkte zutreffend sein. Hier spricht die Bedeutung des Wohnens als elementares Grundbedürfnis für eine geringe Nachfrageelastizität.⁷ Die Unterschiede zwischen der elastischeren Nachfrage auf dem Bodenmarkt und der unelastischeren auf dem Mietwohnungsmarkt werden dann durch die städtebauliche Dichte ausgeglichen. Steigt der Bodenpreis, so wird die Geschossflächenzahl – sofern zulässig – erhöht und es werden kleinere Wohnungen gebaut.⁸

Hinsichtlich des Angebots wird auf der einen Seite argumentiert, dass Boden nicht vermehrbar und das Bodenangebot infolgedessen vollkommen preisunelastisch sei, was sich in einer senkrecht verlaufenden Angebotskurve äußere.⁹ Demnach würde die materielle Inzidenz der Grunderwerbsteuer ausschließlich aufseiten der Anbieter liegen, wodurch auch nur diese Marktseite von einer Absenkung der Grunderwerbsteuer profitieren könnte. Auf der anderen Seite wird von einem preiselastischen Angebot an Bauland ausgegangen¹⁰ – dann würde der Käufer von Grund und Boden von einer Absenkung der Grunderwerbsteuer profitieren. Diese sich widersprechenden Quellverweise zeigen, dass eine simplifizierende Betrachtung den realen Gegebenheiten auf den Bodenmärkten nicht in jedem Fall gerecht wird.

Determinanten der Angebotselastizität

Sieht man von der aufwändigen künstlichen Landgewinnung im Küstenbereich ab, so ist der These einer

4 Vgl. S. Homburg, a. a. O., S. 101.

5 In Bezug auf die zulässige Dichte ist dies beispielsweise in regional-planerischen Dichtefestlegungen erkennbar, die in zentral-achsialen Modellen um die Gipfel des Bodenpreisgebirges abfallen. Die Unterschiede in der tatsächlichen Dichte lassen sich z. B. über die wertrelevanten Geschossflächenzahlen (WGRZ) von Neubaugebieten in Bodenrichtwertkarten erheben.

6 M. Voigtländer, T. Hentze, a. a. O., S. 21.

7 Dies dürfte aber nur bei großräumiger Betrachtung und für die Mengeneinheit Haushalt/Wohnung gelten. Kleineräumig und in Bezug auf die Wohnungsgröße in Quadratmetern könnten auch auf dem Mietwohnungsmarkt durchaus höhere Elastizitäten bestehen.

8 Unterschiedliche Steigungen der Kurven auf Bodenmärkten und Mietmärkten finden sich auch im Modell von Wheaton und Di Pasquale, vgl. W. Wheaton, D. Di Pasquale: Urban Economics and Real Estate Markets, Englewood Cliffs 1996, S. 8.

9 Vgl. z. B. S. Homburg, a. a. O., S. 107; sowie P. Samuelson, W. Nordhaus: Volkswirtschaftslehre, 4. Aufl., München 2010, S. 412 ff.

10 Vgl. W. Wheaton, D. Di Pasquale, a. a. O., S. 344, welche Unterschiede auf kurze und lange Sicht betonen. Auch M. Voigtländer, T. Hentze, a. a. O., S. 21, gehen von einem elastischen Angebot aus.

physischen Bodenobergrenze im Grundsatz nichts entgegenzusetzen. Allerdings macht die Siedlungs- und Verkehrsfläche nur 13,7 %¹¹ der gesamten Landfläche Deutschlands aus, sodass im unbeplanten Außenbereich theoretisch Ackerland, Grünland und Wälder physisch und in regionalem Maßstab in ausreichender Menge für eine Bebauung zur Verfügung stünden. Zu berücksichtigen ist aber, dass in hochentwickelten Staaten wie in Deutschland die Bebaubarkeit von Boden die Schaffung von Baurecht sowie die Erschließung des Bodens voraussetzt, was wiederum kommunales Handeln bedingt.¹² Neben der physischen Obergrenze gibt es daher eine vorgelagerte, künstlich geschaffene Schranke durch das Bauplanungsrecht.

Diese Schranke wirkt zumindest auf kurze Frist begrenzend, da die planerischen Verfahren der Baulandentwicklung durchaus den Zeitraum eines halben Immobilienmarktzyklus dauern können. Der allein baurechtlich bedingte Angebotsengpass kann jedoch auf mittlere Sicht durch kommunales Handeln gemildert oder sogar beseitigt werden, sofern die baurechtlich bedingte Obergrenze nicht bereits mit der physischen Obergrenze zusammenfällt, es also noch Baulandreserven bzw. Nachverdichtungspotenziale gibt, die durch Schaffung von (gegebenenfalls zusätzlichem) Baurecht erschlossen werden können.

Bei der Schaffung von zusätzlichem Baurecht ist die Kommune jedoch nicht frei. Zum einen gibt es in der räumlichen Planung ein System graduell zunehmender Restriktionen, die gegen eine Umwidmung in Bauland sprechen, in der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB unter Umständen aber überwunden werden können. Gewisse Schutzgebietstypen (z.B. naturschutzrechtlicher Art) erhalten jedoch den Status einer absoluten planerischen Restriktion und könnten de facto als Flächen jenseits der physischen Obergrenze gewertet werden. Die Bebaubarkeit anderer Flächen mag im Rahmen der Abwägung planungsrechtlich durchsetzbar sein. Allerdings ist nicht nur der Schutzstatus von bisherigen Flächennutzungen graduell ausdifferenziert, sondern auch die Bedeutung von neuen Flächennutzungen. Dabei zeigt sich, dass Restriktionen gegen (stark standortgebundene) Vorhaben von Infrastruktur und Rohstoffabbau leichter im Rahmen der Abwägung weggewogen werden können als Restriktionen gegen Wohnbebauung, die planerisch als vergleichsweise ubiquitär gelten kann. Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass mit zunehmender Verdichtung einer

Region auch die Menge der ohne größere Restriktionen als Wohnbauland nutzbaren Flächen abnimmt. Ähnliches gilt für die Nachverdichtung: Auf Flächen im beplanten Innenbereich (§ 30 BauGB) sowie im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) kann zusätzliches Baurecht geschaffen werden – je dichter die Bebauung jedoch schon ist, umso größer können die Restriktionen sein.

Neben derartigen planungsrechtlichen Hindernissen gibt es auch politische Hindernisse, die eine Ausweitung des Angebots an Bauland verhindern. So haben Teile der örtlichen Bestandsbevölkerung, die im Gegensatz zu potenziellen Neuzuziehenden auch alle wahlberechtigt sind, ein Interesse daran, dass keine Nachverdichtung stattfindet bzw. kein zusätzliches Bauland ausgewiesen wird – z.B. wegen einer Verschlechterung des Zugangs zu Grünflächen, einer Einschränkung des Ausblicks in die freie Landschaft oder der mit einer Angebotsausweitung verbundenen Dämpfung der Immobilienpreise. Auch Kleingärten wären typischerweise bauplanungsrechtlich ohne größere Restriktionen umnutzbar, in der Praxis scheitert dies jedoch oft an der politischen Artikulationsfähigkeit der aktuellen Flächennutzer. Nur hohe Preise bzw. Probleme der Wohnraumversorgung werden hier eine öffentliche Meinungsänderung bewirken, sodass die politische Bereitschaft zur Baulandausweisung eine relativ unelastische Funktion des Preises sein dürfte.

Hinzu kommt, dass Bauland für Bestandseigentümer sowohl eine Form der Kapitalanlage als auch ein gegebenfalls erst in Zukunft zu nutzendes Konsumgut darstellt. Die Bereitschaft zur Veräußerung von Grundstücken mit Baurecht hängt somit sowohl von den Erwartungen der künftigen Wertentwicklung ab als auch von absehbaren künftigen Bedarfen beispielsweise durch Kinder oder Enkel der Eigentümer. Beides führt tendenziell zu fehlender Verkaufsbereitschaft trotz hoher Nachfrage.

All dies spricht dafür, dass zwischen der kurzfristigen baurechtlichen Grenze und der langfristigen physischen Grenze des Angebots ein Bereich mit einer vergleichsweise steil steigenden Angebotskurve existiert. Diese Kurve dürfte mit zunehmender Marktanspannung und Knappheit an restriktionslos in Bauland umzuwidmenden Flächen noch steiler werden. Im folgenden Modell wird zum Zwecke der grafischen Veranschaulichung vereinfachend nur mit den beiden Grenzen und einer mäßig elastischen Angebotskurve zwischen diesen beiden Grenzen gearbeitet.

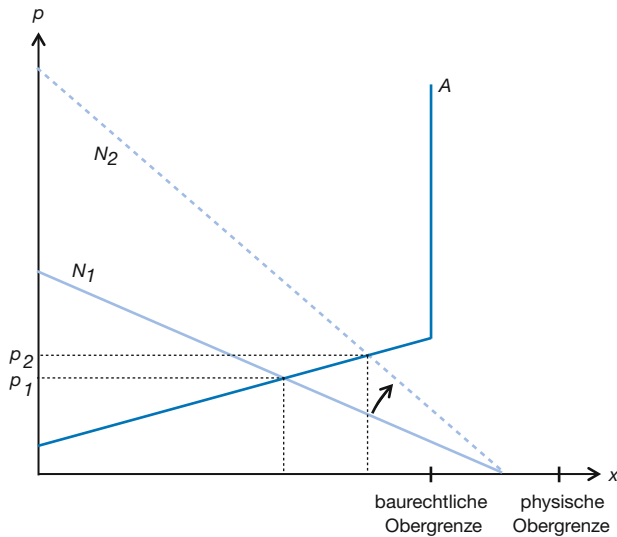
Inzidenz in Abhängigkeit von der Marktlage

Aus der bisherigen Argumentation folgt zweierlei: zum einen, dass die Frage nach der materiellen Inzidenz einer

11 Vgl. Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 2017, Wiesbaden 2017, S. 484.

12 Vgl. F. Schmoll gen. Eisenwerth: Kapitel 13: Staat und Markt – die volkswirtschaftliche Perspektive, in: ders. (Hrsg.): Basiswissen Immobilienwirtschaft, 3. Aufl., Berlin 2015, S. 1354.

Abbildung 1

Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes im entspannten preisgünstigen Bodenmarkt

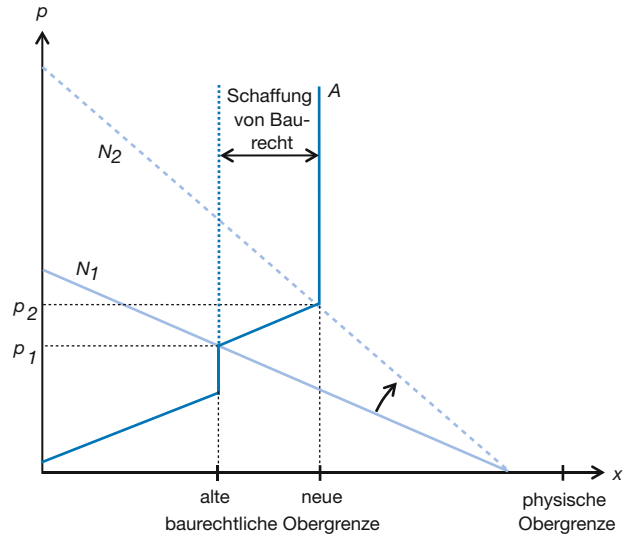
Quelle: eigene Darstellung.

Grunderwerbsteuerabsenkung sinnvollerweise in mittelfristiger Betrachtungsweise (d.h. über die Dauer von ca. drei Jahren bis zu einem Immobilienmarktzyklus) beantwortet werden sollte;¹³ zum anderen, dass die Analyse die unterschiedliche Marktlage auf dem Bodenmarkt berücksichtigen sollte. Idealtypisch ist dabei zwischen drei Marktbedingungen zu unterscheiden, und zwar

1. einem entspannten und im Regelfall preisgünstigen Bodenmarkt mit vielen erschlossenen, aber unbebauten Grundstücken, auf denen unmittelbar eine Baugenehmigung für Wohnbebauung möglich ist, so wie es für ländlich geprägte und/oder strukturschwache Abwanderungsregionen typisch ist (vgl. Abbildung 1),
2. einem angespannten und tendenziell mittel- bis hochpreisigen Bodenmarkt mit noch unerschlossenen Baulandreserven bzw. Nachverdichtungspotenzialen, wie er häufig im Umland prosperierender Ballungszentren vorzufinden ist (vgl. Abbildung 2),

¹³ Das Postulat eines mittelfristigen Betrachtungszeitraums gilt im Übrigen nicht nur für den Bodenmarkt, sondern auch für viele andere Märkte, insbesondere solche, auf denen Güter mit längeren Produktionsdauern gehandelt werden. Denn Nachfrageänderungen ziehen in solchen Märkten auf kurze Sicht üblicherweise zunächst nur Preisänderungen nach sich, bis die Angebotskapazitäten an die veränderten Nachfragebedingungen angepasst sind und der Markt wieder in ein neues Gleichgewicht mit veränderten gehandelten Mengen übergeht.

Abbildung 2

Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes im angespannten mittel- bis hochpreisigen Bodenmarkt

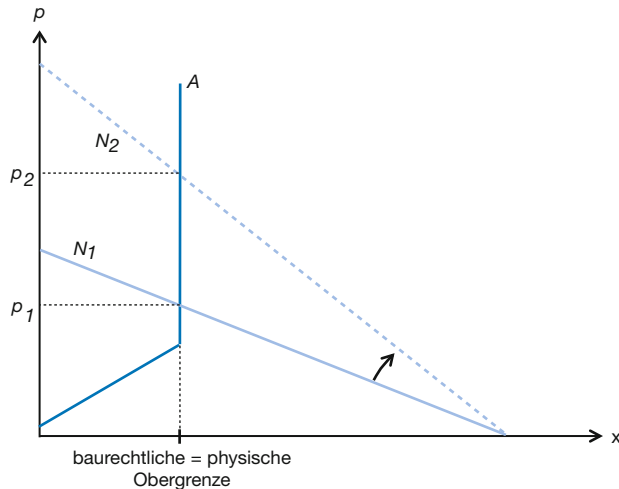
Quelle: eigene Darstellung.

3. einem gewöhnlich hochpreisigen Bodenmarkt, der durch Erschließung weitgehend aller Baulandreserven, die nicht planerischen Restriktionen unterliegen, und die Ausschöpfung von Nachverdichtungspotenzialen mengenmäßig bereits an seine physischen Grenzen stößt und für innerstädtische Lagen wirtschaftsstarker Großstädte wie etwa München oder Frankfurt am Main der Regelfall ist (vgl. Abbildung 3).

Aus Vereinfachungsgründen wird im Folgenden auf allen drei Märkten vollkommene Konkurrenz und Markträumung unterstellt. Ebenfalls aus Vereinfachungsgründen werden Angebots- und Nachfragekurven als Geraden dargestellt. Die Inzidenzanalyse erfolgt im Raum des Anbieterpreises p , also desjenigen Preises, den die Anbieter je gehandelter Einheit erhalten und für sich behalten dürfen. Da – wie im Fall der Grunderwerbsteuer – bereits in der Ausgangssituation eine Steuer erhoben wird, ist zu beachten, dass der den Abbildungen als Schnittpunkt zwischen Angebots- und Nachfragekurve zu entnehmende gleichgewichtige Anbieterpreis nicht dem Nachfragerpreis entspricht.

Wird nun ungeachtet der für die materielle Inzidenz irrelevanten Frage, welche Marktseite die Steuer an den Staat abführt, der Grunderwerbsteuersatz abgesenkt, bewirkt dies im Raum des Anbieterpreises p aufgrund des unveränderten Zusammenhangs zwischen dem Nachfragerpreis und der nachgefragten Bodenmenge eine Drehung

Abbildung 3
Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes im
angespannten hochpreisigen Bodenmarkt



Quelle: eigene Darstellung.

der Nachfragekurve um deren Abszissenschnittpunkt nach oben. Die Absenkung des Grunderwerbsteuersatzes wirkt aus Sicht der Marktakteure also wie eine Wertsubvention. Für den Subventionssatz s^W gilt dabei, dass

$$(1) \quad s^W = 1 - \frac{1 + t_2^W}{1 + t_1^W},$$

wobei der tiefgestellte Index des Grunderwerbsteuersatzes t^W die Situation vor („1“) bzw. nach („2“) der Steuer-satzreduzierung kennzeichnet.¹⁴

Im entspannten preisgünstigen Bodenmarkt von Abbildung 1, bei dem zwar auch die erschlossene Bodenmenge begrenzt ist, die Grenze aber weit rechts der gleichgewichtigen Bodenmenge liegt, ist davon auszugehen, dass auch die (mittelfristige) Angebotskurve im Bereich des Marktgleichgewichts und auch noch ein Stück weit rechts davon mehr oder weniger elastisch verläuft, also bis zur Obergrenze der erschlossenen Bodenmenge ansteigt.¹⁵ Empirisches Indiz hierfür ist die vielerorts zu machende Beobachtung einer nennenswerten Zahl erschlossener Grundstücke, die aber deshalb nicht verkauft werden,

weil die Anbieter zum Marktpreis nicht verkaufen möchten. Die beschriebene Drehung der Nachfragekurve infolge der Reduktion des Grunderwerbsteuersatzes führt in einem solchen Markt zu einer Erhöhung der gleichgewichtigen Bodenmenge.

Ebenso ist direkt aus der Abbildung zu entnehmen, dass der gleichgewichtige Anbieterpreis steigt, und zwar von p_1 auf p_2 . Die Anbieterseite profitiert somit von der Steuer-satzreduktion. Das gilt auch für die Nachfragerseite, und erkennt man in der Abbildung 1 daran, dass der im neuen Gleichgewicht auf die „alte“ Nachfragekurve projizierte Preis unterhalb von p_1 , dem Anbieterpreis vor der Steuer-satzsenkung, liegt. Der Nachfragerpreis ist somit gesunken – wie stark er gesunken ist, lässt sich ohne Kenntnis der Nachfragekurve ohne Steuer und damit ohne Kenntnis des „alten“ Steuersatzes allerdings nicht aus der Abbildung ablesen.¹⁶ Auch wenn anhand der Abbildung somit nicht abschließend zu beantworten ist, welche Marktseite stärker von der Steuer-satzsenkung profitiert, genügt an dieser Stelle die Feststellung, dass die Steuer-satzsenkung für beide Marktseiten von Vorteil ist.

Im angespannten mittel- bis hochpreisigen Bodenmarkt mit noch unerschlossenen Baulandreserven (vgl. Abbildung 2) führt die Reduzierung des Grunderwerbsteuersatzes auf kurze Sicht zunächst zu einer Überschussnachfrage nach Boden. Wird diese Überschussnachfrage durch kommunales Handeln in Gestalt der Schaffung von Baurecht und gegebenenfalls der Erschließung neuer Flächen mittelfristig abgebaut, knickt die Angebotskurve¹⁷ wie dargestellt ab und es entsteht oberhalb des „alten“ Anbieterpreises p_1 eine Preisspanne, in der Boden mehr oder weniger elastisch angeboten wird.¹⁸ Dadurch profitiert auf mittlere Sicht auch die Nachfragerseite von der Steuer-senkung, indem der Boden- bzw. Immobilienerwerb preisgünstiger wird. Je nachdem, wie viel zusätzliche Kapazität geschaffen wird, liegt die neue gleichgewichtige Bodennutzungs-menge an der neuen Kapazitäts-obergrenze oder aber links davon.

Im angespannten hochpreisigen Bodenmarkt ohne Flächenreserven oder Nachverdichtungspotenzialen (vgl. Abbildung 3) ist dagegen eine Angebotsausweitung

14 Wird der Grunderwerbsteuersatz beispielsweise in denjenigen Bundesländern mit dem höchsten Satz von derzeit 6,5 % auf das frühere Niveau von 3,5 % abgesenkt, entspricht diese Absenkung einem Wertsubventionssatz in Höhe von rund 2,8 %.

15 Der positive Ordinatenabschnitt der Angebotskurve signalisiert, dass erst bei einem bestimmten, die Transaktionskosten abdeckenden Preis Boden angeboten wird.

16 Um zu ermitteln, wie stark der Nachfragerpreis sinkt, muss die Differenz zwischen p_1 und dem im neuen Gleichgewicht auf die „alte“ Nachfragekurve projizierten Preis mit dem um 1 erhöhten „alten“ Grunderwerbsteuersatz multipliziert werden.

17 Aus den gleichen Gründen wie im ersten Fall hat die Angebotskurve auch hier einen positiven Ordinatenabschnitt (vgl. Fußnote 15) und verläuft zunächst ansteigend. Allerdings wird bereits vor der Grunderwerbsteuersatzsenkung so viel Boden nachgefragt, dass der gleichgewichtige Anbieterpreis oberhalb der Preisspanne verläuft, in der das Angebot noch nicht vollkommen preisunelastisch ist.

18 Vgl. F. Schmoll gen. Eisenwerth, a. a. O., S. 1355.

auch mittelfristig (nahezu) ausgeschlossen, was zur Folge hat, dass von der Steuersenkung faktisch nur die Anbieterseite in Gestalt höherer Preise nach Steuern profitiert, während die Nachfragerpreise bestenfalls sehr schwach fallen, möglicherweise sich aber überhaupt nicht ändern. Die mit der Reduzierung des Grunderwerbsteuersatzes verfolgte Intention einer finanziellen Entlastung der Erwerber von unbebauten oder bebauten Grundstücken läuft in solchen Marktsituationen folglich ins Leere. Führen – wie in Deutschland üblich – die Immobilienkäufer die Grunderwerbsteuer ab, ändert sich der nachfragerseits zu entrichtende Gesamtpreis somit kaum bis überhaupt nicht. Lediglich die Aufteilung dieses Preises auf Fiskus und Anbieter verschiebt sich zugunsten Letzterer.

Regionale Ausdifferenzierung als Option?

Die mit der Forderung nach einer Grunderwerbsteuersenkung verbundene Hoffnung auf fallende Erwerberpreise erfüllt sich somit nur in bestimmten Marktsituationen, nicht aber in Bodenmärkten, in denen Baulandreserven faktisch fehlen und alle Chancen der Nachverdichtung bereits genutzt sind. Ganz im Gegenteil könnte man aufbauend auf der bisherigen Argumentation sogar die Forderung ableiten, in solchen Bodenmärkten die Grunderwerbsteuer gezielt zu erhöhen und damit Anbieterrenten abzuschöpfen, um mit den zusätzlichen Steuereinnahmen Senkungen der Grunderwerbsteuer in anderen Märkten, die Erschließung neuer Flächen oder die Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur zwischen hochpreisigen und niedrigpreisigen Bodenmärkten zu finanzieren. Im Ergebnis läuft diese Forderung darauf hinaus, die Grunderwerbsteuersätze nicht bundeslandweit einheitlich festzulegen, sondern den Bundesländern die Möglichkeit einzuräumen, die Sätze an die jeweilige Bodenmarktsituation anzupassen.

Eine solche Flexibilisierung der Grunderwerbsteuersätze (z. B. durch kommunale Hebesätze wie bei der Grundsteuer oder eine Ausdifferenzierung nach Wohnungsmarkttypen, wie es die Förderkullissen der Wohnraumförderung einiger Länder vorsehen) böte nicht nur die Chance, den Immobilienerwerb dort zu erleichtern, wo Steuersatzreduktionen auch tatsächlich preismildernd auf der Nachfragerseite ankommen, sondern würde auch die Möglichkeit schaffen, dies mehr oder weniger aufkommensneutral zu bewerkstelligen. Angesichts der fiskalischen Bedeutung der Grunderwerbsteuer für die Länderhaushalte und mit Blick auf die grundgesetzlich kodifizierte Notwendigkeit, diese Haushalte bis spätestens 2020 auszugleichen und anschließend die neue Schuldenregelung einzuhalten (vgl. Art. 143d Abs. 1 S. 3 f. in Verbindung mit Art. 109 Abs. 3 GG), erscheint die Umsetzung der vielfach

geforderten Reduzierung der Grunderwerbsteuersätze auf breiter Front ohnehin unrealistisch.

Die Einräumung der Möglichkeit, Grunderwerbsteuersätze individuell für bestimmte Marktlagen festzulegen, lässt sich jenseits fiskalisch motivierter Überlegungen auch wohlfahrtstheoretisch rechtfertigen. Denn im Regelfall bewirkt die Einführung oder Erhöhung einer Steuer sowohl einen Entzugseffekt in Höhe des (zusätzlichen) Steueraufkommens als auch eine Zusatzlast (deadweight loss), die durch Substitutionseffekte ausgelöst wird und aus wohlfahrtsökonomischen Gründen möglichst zu reduzieren ist. Werden in Bodenmärkten – wie dem in Abbildung 3 dargestellten – die Grunderwerbsteuersätze erhöht, wird der Wohlfahrtseffekt durch den intendierten Entzugseffekt dominiert: die Rentenverluste der Marktakteure, also konkret der Anbieter, entsprechen im Wesentlichen dem Steuermehraufkommen. Eine kompensatorische Reduzierung der Grunderwerbsteuersätze auf den anderen Bodenmärkten (vgl. Abbildungen 1 und 2) bewirkt dagegen einen Wohlfahrtsgewinn in Gestalt einer Reduzierung der Zusatzlast, denn der Rentenzuwachs übersteigt den Verlust an Steueraufkommen deutlich. Summa summarum erzielt der Fiskus durch an die Bodenmarktsituation angepasste Grunderwerbsteuersätze dasselbe Steueraufkommen mit geringeren Wohlfahrtsverlusten.

Zudem ließe sich eine Begründung für die Flexibilisierung der Grunderwerbsteuersätze im Bereich der fiskalpolitischen Äquivalenz finden. Das derzeitige Wachstum der Ballungsräume sorgt für erhöhte Kosten der öffentlichen Hand, die durch die Anpassung der Verkehrs- sowie Bildungsinfrastruktur nötig werden. Eine landesweit einheitliche Grunderwerbsteuer kann im Falle einer faktischen Fokussierung der öffentlichen Investitionen auf die Ballungsräume durchaus auch als kritisch angesehen werden.

Sozialgerechte Bodennutzung und andere Transaktionskosten als Analogon

Die vorgeschlagene Ausdifferenzierung der Grunderwerbsteuer nach Kommunen ist derzeit rechtlich nicht möglich. Kommunen haben aber ein vergleichbar wirkendes Instrument erfunden, und zwar das erstmals in München eingesetzte Instrument der Sozialgerechten Bodennutzung (SOBON). Dies ist nichts anderes als ein zivilrechtlicher oder städtebaulicher (§ 11 BauGB) Vertrag, mit dem einem Erwerber von Bauland im Gegenzug für die Erteilung von Planungsrecht die Folgekosten für die Herstellung der Infrastruktur aufgebürdet werden. Häufig handelt es sich um die Erschließung, die Errichtung von Kindergärten oder die Zusicherung der Errichtung von Sozialwohnungen.

Letztlich wirkt dieses Instrument wie eine zweckgebundene Steuer, wobei im Referenzfall der normalen Grunderwerbsteuer zwar keine Zweckbindung besteht und diese an das Land fließt, es aber dennoch bei Neubauflächen eine Gegenleistung in Form der Bereitstellung der sozialen Infrastruktur gibt. Interessant ist dabei, dass im aktuellen wohnungspolitischen Diskurs die Grunderwerbsteuer negativ besetzt ist und die SOBO positiv, obwohl die ökonomische Bewertung bei beiden ähnlich ausfällt. Klassischerweise setzt München dieses Instrument ein, also eine Stadt mit erheblichen Baulandrestriktionen. Hier lässt sich das obige Modell übertragen: Bei gegebenen nachfrageseitigen Marktpreisen für Bauland mindert die SOBO die Rente des vorherigen Flächeneigentümers. Dies setzt aber auch voraus, dass die Bedingungen den Marktteilnehmern bekannt sind und nicht plötzlich verändert werden, da nur durch diese Transparenz ein funktionierender Bodenmarkt entsteht. Die Tatsache, dass nun immer mehr Städte – zur Finanzierung ihrer Infrastruktur – über derartige Lösungen nachdenken, führt aber außerhalb angespannter Bodenmärkte tatsächlich zu einer Verteuerung der Wohnkosten.

Übertragen lässt sich das Modell auch auf die Diskussion um Makler-, Notar- oder Grundbuchgebühren. Werden diese (beispielsweise durch eine Effizienzsteigerung durch Digitalisierung) gesenkt, so profitiert die Marktseite mit der höheren Elastizität – in nachgefragten Ballungsräumen der Verkäufer, in entspannten Märkten mit verfügbaren Flächen der Käufer. Werden die Gebühren – wie beim Makler Gegenstand der Diskussion – lediglich der anderen Marktseite aufgebürdet, so bleibt die materielle Inzidenz zumindest beim Grundstückskauf dieselbe.¹⁹

¹⁹ Bei den Maklerkosten auf Mietwohnungsmärkten ist es komplizierter, da hier die Überwälzung einmaliger Zahlungen auf den Vermieter zu einer Erhöhung der Zahlungsbereitschaft bei periodischen Zahlungen beim Mieter führt, Mietzahlungen aber wiederum mietrechtlich reguliert sind.

Ausblick

Dem vorliegenden Beitrag liegt eine modelltheoretische Betrachtung mit stark abstrahierenden und vereinfachenden Modellannahmen zugrunde. Die aus der Modellanalyse abgeleitete Idee einer Flexibilisierung der Grunderwerbsteuersätze ist daher als Diskussionsanstoß zu verstehen, nicht als finale Forderung, die alle rechtlichen, raumplanerischen, ökologischen, fiskalischen und ökonomischen Aspekte umfassend und angemessen würdigt.

Gleichwohl hat die Modellanalyse gezeigt, dass die vielfach geforderte Absenkung der Grunderwerbsteuersätze nicht zwingend diejenigen positiven Auswirkungen auf die Bezahlbarkeit von Wohnimmobilien hat, die sich die Befürworter erhoffen. Gerade in hochpreisigen Wohnungsmärkten, in denen die Senkung der Erwerbsnebenkosten für am dringendsten erachtet wird, läuft eine Reduzierung der Grunderwerbsteuersätze womöglich ins Leere und belohnt stattdessen mit den Bodeneigentümern die „falsche“ Marktseite. Es wäre von politischer Seite ein Akt der Ehrlichkeit zuzugeben, dass die staatlichen Möglichkeiten, die Erwerbspreise in solchen häufig als überhitzt bezeichneten Märkten durch marktkonforme Eingriffe zu reduzieren, begrenzt sind. Nichtmarktkonforme staatliche Maßnahmen wie insbesondere Preisobergrenzen sind bekanntermaßen aber auch nicht ohne Nachteile. Insbesondere kommen solche Maßnahmen nicht um Rationierungen herum, denn am Grundproblem, wonach die Aufnahmekapazitäten begehrter Wohnlagen physisch begrenzt sind, lässt sich auch staatlicherseits nur im Rahmen der städtebaulichen und baurechtlichen Möglichkeiten etwas ändern.

Vor dem Hintergrund der oben diskutierten Modellvereinfachung mit einer kurzfristigen baurechtlichen und einer langfristigen physischen Obergrenze, die hier als gesamte Landfläche minus absolute Restriktionen verstanden wurde, ist allerdings zu diskutieren, ob faktisch absolute planerische Restriktionen für Wohnungsbau in Ballungsräumen mit angespannter Wohnungsmarktlage nicht relativiert werden sollten. Auch Wälder oder Kleingärten mögen Baulandpotenzialflächen darstellen.

Title: *Will a Reduction in the Real Estate Transfer Tax Lead to Lower Housing Costs?*

Abstract: *Until 31 August 2006, the nationwide real estate transfer tax rate in Germany amounted to 3.5 % of the purchasing price, regardless of whether the real estate was developed or not. Due to the federalism reform, the jurisdiction for this tax was transferred to the German federal states, which raised the tax rates to as high as 6.5 %. As a result, the real estate transfer tax is criticised as one of the cost drivers of increased prices in German housing markets. In this paper, we discuss the “true” incidence of the real estate transfer tax and of other transaction costs. In doing so, we consider the impact of different market conditions.*

JEL Classification: H22, H27, R31