ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Hentze, Tobias

Research Report

Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich

IW-Kurzbericht, No. 11.2017

Provided in Cooperation with:
German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Hentze, Tobias (2017) : Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich, IW-Kurzbericht, No. 11.2017, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/157599

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

Tobias Hentze

Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich

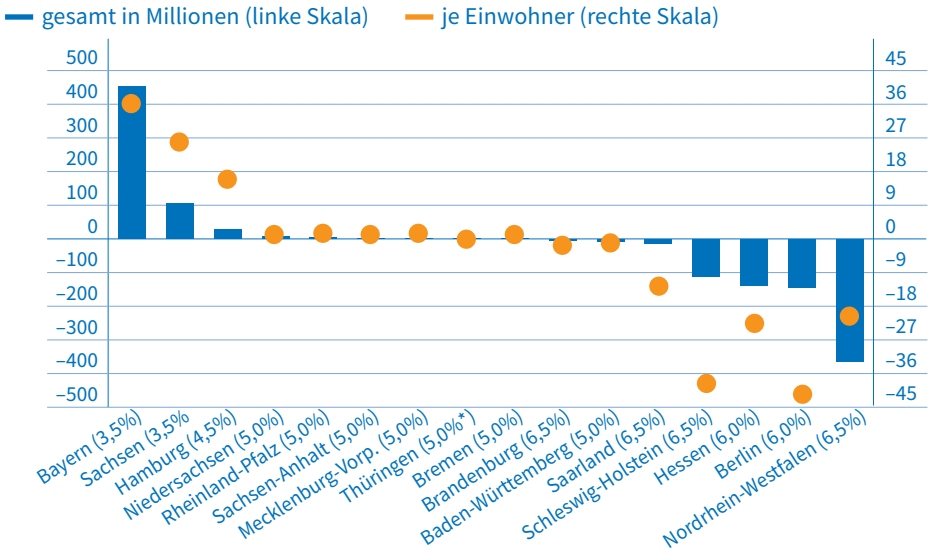
Aus ökonomischer Sicht haben es Bund und Länder verpasst, im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder-Finanzen die Fehlanreize bei der Grunderwerbsteuer zu beheben. Denn in den vergangenen Jahren haben zahlreiche Landesregierungen den Steuersatz erhöht, da sie die Mehreinnahmen nicht mit den anderen Ländern teilen müssen – anders als bei anderen Steuerarten.

Die Bundesländer können seit 2006 den Grunderwerbsteuersatz autonom festlegen, auch wenn die Gesetzgebungskompetenz beim Bund verblieben ist. Dies hat in den vergangenen Jahren zu zahlreichen Steuersatzerhöhungen geführt (Voigtländer/Hentze, 2015). Zusammen mit der gestiegenen Immobiliennachfrage und den daraus resultierenden Preissteigerungen in vielen Regionen sind die Grunderwerbsteuereinnahmen bundesweit von 2014 bis 2016 um rund 3 Milliarden Euro auf 12,4 Milliarden Euro gestiegen (BMF, 2016a). Ein wichtiger Aspekt ist dabei das sogenannte Normierungsverfahren zur Erfassung der Grunderwerbsteuereinnahmen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs (Fichte, 2013).

Zur Berechnung der Finanzkraft eines Bundeslandes werden – anders als bei den anderen relevanten Steuerarten – nicht die tatsächlichen Steuereinnahmen eines Landes herangezogen. Vielmehr wird eine fiktive Steuerkraft ermittelt (§ 5 Abs. 1 S. 2 Maßstäbegesetz), indem der Anteil eines Bundeslandes am bundesweiten Transaktionsvolumen als Bemessungsgrundlage mit dem bundesweiten, effektiven Durchschnittssteuersatz multipliziert wird (§ 7 Abs. 1 S. 3 FAG). Der bundesweite, effektive Durchschnittssteuersatz wächst mit jeder einzelnen Steuersatzanhebung eines Bundeslandes. Sofern der Steuersatz eines Bundeslandes oberhalb des effektiven Durchschnittssatzes liegt, werden weniger als die tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen in den Länderfinanzausgleich eingerechnet. Mehreinnahmen aufgrund eines überdurchschnittlich hohen Steuersatzes verbleiben fast gänzlich im jeweiligen Bundesland. Der Grund dafür ist, dass der aus der einzelnen Erhöhung folgende, leicht höhere Durchschnittssteuersatz für alle Bundesländer gilt und dadurch die Finanzkraft aller Bundesländer steigt, auch wenn die anderen Bundesländer de facto keine Zusatzeinnahmen verbuchen. Die Auswirkungen der Steuersatzerhöhung werden folglich nicht vollständig neutralisiert. Einnahmen aus anderen Steuerarten gehen dagegen stets in ihrer tatsächlichen Höhe in die Berechnung der Finanzkraft eines Bundeslandes ein

Die Normierung der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich

Veränderung je Bundesland für 2015 in Euro bei Abschaffung des Normierungsverfahrens (positiver Wert = Gewinn; negativer Wert = Verlust)



Bundesländer: in Klammern Grunderwerbsteuersatz, *6,5% seit 1. Januar 2017
Quellen: BMF, 2016b; IW Köln

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

(RWI, 2012, 20 f.). In der derzeitigen Form führt die Regelung daher zu einem Wettlauf um Steuersatzerhöhungen (Broer, 2014, 264 f.), nicht zuletzt um Haushaltsdefizite vor dem Hintergrund der Schuldenbremse auszugleichen. Daher stellt das derzeitige System einen missglückten Schritt hin zu einer grundsätzlich begrüßenswerten Steuerautonomie für die Bundesländer dar. Der Grunderwerbsteuersatz ist der einzige Steuersatz, über den die Länder eigenständig befinden können.

Die geltende Normierung sollte ursprünglich einen Wettlauf um die geringsten Steuersätze vermeiden (Deutscher Bundestag, 2006, 23). Wenn die tatsächlichen Einnahmen für den Finanzausgleich herangezogen würden, ergäbe sich nämlich umgekehrt ein Anreiz zur Steuersatzsenkung, da die Einnahmeausfälle größtenteils von den anderen Bundesländern ausgeglichen würden (Scherf/Dresselhaus, 2016). Bei der Einigung zwischen Bund und Ländern über die Neuordnung des Ausgleichssystems wurden diese fehlgesteuerten Anreizmechanismen außen vor gelassen (Ministerpräsidentenkonferenz, 2016).

Das Ausmaß der Verzerrung aufgrund der Fehlanreize zeigt ein Vergleich zwischen der Finanzkraft gemäß der im Länderfinanzausgleich vorgesehenen normierten Grunderwerbsteuereinnahmen und einer hypothetischen Finanzkraft gemäß der tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen. Bayern und Sachsen als die beiden Bundesländer, die den Steuersatz von 3,5 Prozent seit 2006 nicht erhöht haben, würden bei Berücksichtigung der tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen eine geringere Finanzkraft aufweisen. Auch die Bundesländer mit einem Steuersatz von 4 bis 5 Prozent würden sich besserstellen, da der Durchschnitt zur Ermittlung der Steuerkraft derzeit knapp 5,03 Prozent beträgt. Umgekehrt hätten die Bundesländer mit einem Steuersatz von 6,0 oder 6,5 Prozent allesamt eine größere Finanzkraft.

Die Bundesländer mit hohen Grunderwerbsteuersätzen profitieren daher vom jetzigen Normierungsverfahren auf Kosten der Bundesländer mit vergleichsweise geringen Steuersätzen – und auf Kosten des Bundes. Denn die veränderte Finanzkraft der Bundesländer unter Berücksichtigung der tatsächlichen Grunderwerbsteuer würde auf Basis der Abrechnung für das Jahr 2015 im Vergleich zu den Ist-Werten zu

geringeren Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) in Höhe von 188 Millionen Euro führen. Der Grund dafür ist, dass die tatsächlichen Grunderwerbsteuereinnahmen in den meisten Empfängerländern über den normierten liegen und so die Finanzkraft ebenfalls höher wäre. Bei einer höheren Finanzkraft der Länder müsste der Bund entsprechend weniger Ausgleichszahlungen leisten.

Sowohl insgesamt als auch je Einwohner gerechnet würden sich basierend auf dem Jahr 2015 allen voran Bayern und Sachsen durch eine Abschaffung des Normierungsverfahrens besserstellen, gefolgt von der Hansestadt Hamburg. Für die Bundesländer mit einem Steuersatz von 5,0 Prozent würden sich keine wesentlichen Veränderungen ergeben. Am stärksten verlieren würde in absoluten Werten Nordrhein-Westfalen, je Einwohner gemessen träfe eine Abschaffung am heftigsten Berlin und Schleswig-Holstein.

Auch wenn das Normierungsverfahren zu Verzerrungen führt, bedarf es jedoch mehr als einer reinen Abschaffung, da dadurch neue Fehlanreize entstehen würden, sodass drastische Steuersatzsenkungen die Folge wären. Eine Alternative wäre es daher, einen fixen Steuersatz für die Normierung festzulegen (Broer, 2014). Dann würden die Effekte jeder Senkung oder Erhöhung des Steuersatzes allein von dem jeweiligen Land getragen werden, ohne dass es zu einer Überwälzung auf die anderen Bundesländer käme. Die Neutralität des Systems gegenüber Änderungen des Grunderwerbsteuersatzes wäre gegeben. Eine Normierung anhand eines fixen Steuersatzes wäre daher im Gegensatz zum derzeitigen Verfahren ein Schritt in Richtung funktionierende Steuerautonomie für die Bundesländer.

Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen, 2016a, Ergebnis der 149. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 2. bis 4. November 2016 in Nürnberg, Berlin

BMF, 2016b, Der Finanzausgleich unter den Ländern für die Zeit vom 01.01.2015 - 31.12.2015, Berlin

Broer, Michael, 2014, Reformoptionen des Länderfinanzausgleichs unter politökonomischer Betrachtung, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 4, S. 258–266

Deutscher Bundestag, 2006, Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes, Drucksache 16/814, Berlin

Fichte, Damian, 2013, Grunderwerbsteuer und Länderfinanzausgleich: Anreize für Steuererhöhungen beseitigen, DSi kompakt, Nr. 2, Berlin

Hentze, Tobias, 2015, Reform des Länderfinanzausgleichs: Eine Bewertung des Vorschlags der Bundesländer, IW Policy Paper, Nr. 38, Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Köln

Ministerpräsidentenkonferenz – Konferenz der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 14. Oktober 2016 in Berlin, 2016, Beschluss Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab 2020, Berlin

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, 2012, Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Endbericht, Forschungsprojekt im Auftrag der Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft (BSI), Berlin, Essen

Scherf, Wolfgang / Dresselhaus, Carolin, 2016, Plädoyer für einen Ersatz der Grunderwerbsteuer, in: Wirtschaftsdienst, Nr. 10, S. 740–747

Voigtländer, Michael / Hentze, Tobias, Bedeutung der Grunderwerbsteuer für das Wohnungsangebot“, 2015, im Auftrag des Deutschen Verbands für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V., Köln