

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann

Research Report

Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Drucksache 15/1924 (Neudruck)

RWI Projektberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Rappen, Hermann (2011) : Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer: Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE. Drucksache 15/1924 (Neudruck), RWI Projektberichte, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69916>

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.



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN und DIE LINKE – Drucksache 15/1924 (Neudruck)

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 28. Juni 2011**

Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Oliver Burkhard; Dr. Hans Georg Fabritius;

Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Wilhelm Koll;

Prof. Dr. Walter Krämer; Dr. Thomas A. Lange; Reinhard Schulz;

Hermann Rappen; Dr.-Ing. Sandra Scheermesser

Forschungsbeirat

Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. David Card, Ph.D.; Prof. Dr. Clemens Fuest;

Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Walter Krämer; Prof. Dr. Michael Lechner;

Prof. Dr. Till Requate; Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE

– Drucksache 15/1924 (Neudruck)

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des
Landtags Nordrhein-Westfalen am 28. Juni 2011

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/
DIE GRÜNEN und DIE LINKE – Drucksache 15/1924 (Neudruck)

**Stellungnahme zur Anhörung des
Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags
Nordrhein-Westfalen am 28. Juni 2011**

Projektbericht

Projektteam

Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck und Hermann Rappen

Stellungnahme zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer

Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE –Drucksache 15/1924 (Neudruck)

Die Grunderwerbsteuer wurde zum 1. Januar 1983 grundlegend reformiert: die Steuerbemessungsgrundlagen wurden vereinheitlicht und die Befreiungstatbestände bis auf wenige reduziert, im Gegenzug wurde der Steuersatz von 7 auf 2% gesenkt. Der Steuersatz wurde 1997 erstmals erhöht, und zwar auf 3,5%. Seit der Föderalismusreform I haben die Länder das Recht, die Steuersätze für die Grunderwerbsteuer selbst zu bestimmen. Von diesem Recht haben seit 2006 bisher 9 der 16 Länder Gebrauch gemacht, indem sie die Steuersätze anhoben (Übersicht). Mittlerweile beabsichtigen auch Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ihre Steuersätze anzuheben und zwar jeweils von 3,5 auf 5%. Berlin und das Saarland wollen den Steuersatz bereits zum zweiten Mal erhöhen.¹

Die Begründung für die Anhebung der Grunderwerbsteuer lautet unisono, dass die notwendige Konsolidierung der Länderhaushalte allein über die Ausgabenseite nicht möglich sei. Die wirtschaftlichen und fiskalischen Nebenwirkungen einer Erhöhung werden dagegen kaum erörtert. Auch im vorliegenden Gesetzentwurf findet man lediglich den Hinweis, dass die Anhebung des Steuersatzes von 3,5 auf 5% gemessen am Mehrwertsteuersatz von 19% moderat sei (Landtag NRW 2011a: 5). Ein früherer Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE eingebracht erörtert dagegen noch – wenngleich nur cursorisch – die Auswirkungen der Steuererhöhung auf Immobilienmärkte und Wohnungsmieten. In einer Abwägung kommt die Fraktion zu dem Ergebnis, dass der Nutzen der Steuermehreinnahmen für das Gemeinwohl größer sei als die damit verbundenen Lasten für Bürger und Unternehmen (Landtag NRW 2011b: 5).

¹ Während im Saarland eine zweistufige Anhebung auf 4,5% zum 1.10.2012 und auf 5% zum 1.1.2013 geplant ist, steht die Entscheidung über die Erhöhung in Berlin noch aus; bisher gibt es nur eine Absichtserklärung des Finanzsenators.

Übersicht

Die Steuersatzpolitik der Länder seit 2006

Land	Steuersatz in %	seit
Berlin	4,5	1. Januar 2007
Hamburg	4,5	1. Januar 2009
Sachsen-Anhalt	4,5	1. März 2010
Brandenburg	5,0	1. Januar 2011
Bremen	4,5	1. Januar 2011
Niedersachsen	4,5	1. Januar 2011
Saarland	4,0	1. Januar 2011
Thüringen	5,0	7. April 2011
Schleswig-Holstein	5,0	1. Januar 2012
Übrige Länder ¹	3,5	1. Januar 1997

Geplante Änderungen

Berlin	?	Nach den Senatswahlen
Nordrhein-Westfalen ²	5,0	1. Oktober 2011
Rheinland-Pfalz ³	5,0	1. März 2012
Baden-Württemberg ⁴	5,0	spätestens 2012
Saarland ⁵	4,5%	1. Oktober 2012
	5,0%	1. Januar 2013

Eigene Darstellung. – ¹ Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen. – ² Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht. – ³ Gesetzentwurf der Landesregierung. – ⁴ Planung der Landesregierung. – ⁵ Eckdatenplanung für den Landeshaushalt.

Die folgende Erörterung und Beurteilung einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer wählt einen breiten Ansatz. Zunächst werden die Konsolidierungserfordernisse des Landeshaushalts kurz umrissen und mögliche Konsolidierungsstrategien diskutiert (1). Es folgt eine knappe steuersystematische Betrachtung der Grunderwerbsteuer sowie eine Erörterung von finanzpolitischen Zielkonflikten und föderalen Aspekten, um den eingeschlagenen steuerpolitischen Kurs – wohlgerneht nicht nur den von Nordrhein-Westfalen – zu bewerten (2). Danach werden mögliche Auswirkungen auf den Immobilienmarkt diskutiert (3). Von diesen Auswirkungen hängt letztlich auch ab, mit welchen Mehreinnahmen das Land realistischerweise rechnen kann (4). Den Abschluss bildet eine zusammenfassende Bewertung (5).

1. Konsolidierungsbedarf des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts und mögliche Konsolidierungsstrategien

Schuldenbremse erfordert Abbau des strukturellen Defizits

Nach der neuen, im Grundgesetz verankerten Schuldenregel müssen die Länder ab dem Jahr 2020 bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten einen im Grundsatz ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Damit sind die Landesregierungen zukünftig gezwungen, ihre investiven Ausgaben bei ausgeglichenem Haushalt umzusetzen und auch „Zukunftsinvestitionen“ durch laufende Einnahmen zu finanzieren.

Um die strukturelle Unterfinanzierung des nordrhein-westfälischen Landeshaushalts abzubauen und ab 2020 strukturell ausgeglichene Haushalte zu erzielen, sind in den kommenden Jahren umfassende Konsolidierungsanstrengungen erforderlich. Immerhin belief sich das strukturelle Defizit – legt man Berechnungen auf Basis der Haushaltsplanungen für das Jahr 2010 zugrunde – auf über 10% der bereinigten Ausgaben (RWI 2010).

Konsolidierung durch zurückhaltende Ausgabenpolitik sichern

Der Abbau des strukturellen Defizits lässt sich aus wachstumspolitischer Sicht am besten dadurch realisieren, dass die Ausgaben an die Einnahmen angepasst werden. Dies ist zwar schwierig umzusetzen, aus wachstumspolitischer Sicht aber Steuererhöhungen vorzuziehen: Empirische Studien belegen, dass die Aussichten für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung am größten sind, wenn auf der Ausgabenseite, insbesondere bei Subventionen und konsumtiven Staatsausgaben ange setzt wird und investive Ausgaben von Kürzungen ausgenommen werden (Afonso, A. und J. G. Alegre 2008; Blanchard, O. und R. Perotti 2002; SVR 2002).

Die Landesregierung steht somit – will sie qualitativen Konsolidierungserfordernissen entsprechen – vor der Aufgabe, nicht nur neue Ausgabenschwerpunkte zu setzen, z.B. in den Bereichen der Bildung und der Kinderbetreuung, sondern auch Posterioritäten. Um den Landeshaushalt bis zum Jahr 2020 strukturell ausgleichen zu können, sind sämtliche Ausgaben des Landes einer umfassenden Aufgabenkritik zu unterziehen. In erster Linie gilt es, die Effizienz der Erfüllung von Aufgaben zu erhöhen, Einsparpotenziale zu identifizieren und konsequent auszuschöpfen.

Steuererhöhungen als ultima ratio

Ohne den notwendigen Durchsetzungs- und Gestaltungswillen dürfte es nicht gelingen, den Anstieg der Landesausgaben eng zu begrenzen und die strukturelle Unterfinanzierung des NRW-Haushalts abzubauen. Dann bliebe als Alternative nur die Erhöhung der Einnahmen – eine mit Blick auf Wachstums- und Konsolidie-

rungerfordernisse problematische Option, da eine steigende Abgabenlast das wirtschaftliche Wachstum drosselt, ohne das eine Konsolidierung nicht erfolgreich sein kann. Erst wenn die Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft sind, sollten Steuererhöhungen als ultima ratio umgesetzt werden.

Konsolidierungserfordernissen unzureichend Rechnung getragen

Dem umfassenden Konsolidierungsbedarf wurde in der aktuellen Haushalts- und Finanzplanung des Landes noch nicht in ausreichendem Maß Rechnung getragen. Im Sinne einer „vorbeugenden Finanzpolitik“ wurden zwar deutliche Ausgabensteigerungen beschlossen, die erforderlichen Maßnahmen zur Gegenfinanzierung wurden aber vertagt und das strukturelle Defizit vergrößert. Erst in den kommenden Jahren sollen Einsparpotentiale identifiziert und haushaltspolitisch umgesetzt werden; bislang sind in der mittelfristigen Finanzplanung lediglich globale Minder Ausgaben eingestellt, die ab 2012 von 150 über 450 auf 900 Mill. € steigen und damit für einen nennenswerten Defizitabbau nicht ausreichen. Zudem wurden in der Finanzplanung ab 2012 globale Mehreinnahmen von 300, 600 bzw. 900 Mill. € eingestellt, für die die Landesregierung „die hierfür notwendigen Initiativen auf Bundesebene ergreifen“ will (Landtag Nordrhein-Westfalen 2010: 26). Allerdings ist wenig wahrscheinlich, dass die avisierten Mehreinnahmen tatsächlich erzielt werden, da die angestrebte Erhöhung der Besteuerung der Spitzeneinkommen und die Wiedereinführung der Vermögensteuer – aus wachstumspolitischer Sicht problematische Instrumente – wohl nicht mehrheitsfähig sein dürften.

Um sicherzustellen, dass die strukturelle Unterfinanzierung des Landeshaushalts bis 2020 abgebaut wird, sind die bestehenden Einsparpotentiale umgehend auszu schöpfen. Ein weiteres Aufschieben der Haushaltskonsolidierung ist wegen der günstigen Konjunktur nicht mehr zu vertreten, da für das Einschwenken auf einen Konsolidierungskurs derzeit nahezu ideale makroökonomische Bedingungen vorliegen: Die deutsche Wirtschaft expandiert mit beachtlichem Tempo, die Beschäftigung nimmt deutlich zu und die Arbeitslosigkeit dürfte im Jahr 2012 bei Normalauslastung der Produktionskapazitäten bereits merklich geringer sein als vor der Rezession. Zudem wird die Konjunktur zunehmend von der Inlandsnachfrage getragen (Döhrn et al. 2011; Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2011).

2. Steuerpolitische Probleme der Grunderwerbsteuer

Steuersystematische Probleme

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrssteuer, die an Kaufverträge und Rechtsgeschäfte anknüpft, die zum Erwerb eines inländischen Grundstückes führen. Sie ist eine Gliedsteuer der Umsatzsteuer. Dies wird daran deutlich, dass Umsätze, die vom Grunderwerbsteuergesetz erfasst werden, umsatzsteuerfrei sind. Im Gegensatz zur Mehrwertsteuer wirkt sie allerdings kumulativ, d.h. jeder Verkauf von Immobilien wird auf Basis des Gesamtpreises erneut besteuert. Sie ist damit der Bruttoumsatzsteuer vergleichbar, wie sie bis 1967 in Deutschland erhoben wurde. Diese Mehrfachbelastungen erschweren städtebauliche Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen, aber unter bestimmten Voraussetzungen auch Umstrukturierungen und Eigentumsübergänge. Diese Probleme könnten vermieden werden, wenn man zu dem früheren Konzept der kommunalen Grundstücksverkehrssteuern zurückkehrte. Sie knüpften am Wertzuwachs an (Gefaeller 1983: 23), der auch durch öffentliche (Infrastruktur-)Leistungen begründet wird.

Der Charakter der Grunderwerbsteuer als Gliedsteuer führt zu Auseinandersetzungen über die Frage, ob es sich hier um eine nicht zulässige „Sonderumsatzsteuer“ handelt. Im Falle eines sog. einheitlichen Vertragswerkes – Einheit zwischen Grundstückskauf und Werkvertrag über Bauleistungen – werden die Bauleistungen nämlich durch die Erhebung von Mehrwertsteuer und Grunderwerbsteuer belastet. Gerichte vertreten hier die Auffassung, dass es sich nicht um eine unzulässige Mehrfachbelastung im Sinne des Art. 401 Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie handelt. Dies wird u.a. damit begründet, dass es sich nicht um eine Steuer mit allgemeinem Charakter handelt (Finanzgericht Münster 2008). Es liegt auf der Hand, dass die Wirtschaftssubjekte diese Doppelbesteuerung durch entsprechende Vertragsgestaltungen vermeiden wollen.

Steuer- und finanzpolitische Zielkonflikte

Ein wichtiger Aspekt einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer ist der Einfluss der damit verbunden Preis- und Einkommenswirkungen auf die Bildung von Immobilieneigentum. Hier besteht möglicherweise ein Konflikt zwischen fiskalischen Erfordernissen und der politisch gewünschten Förderung von Immobilieneigentum (Steigerung der Eigenheimquote). Dieser Konflikt wird anschaulich, wenn man die gerichtlichen Auseinandersetzungen nach dem Wegfall der Eigenheimzulage betrachtet. Die Kläger sahen eine verfassungswidrige Belastung ihres selbstgenutzten Wohneigentums, da die Mehrbelastungen der 1997 auf 3,5% erhöhten Grunderwerbsteuer nun nicht mehr durch die Eigenheimzulage kompensiert wurden. Der Bundesfinanzhof hat diese Klage zwar inzwischen zurückgewiesen, sie illustriert

aber den grundsätzlichen Konflikt zwischen der Förderung von Wohneigentum und dem fiskalischen Zweck der Grunderwerbsteuer. So empfiehlt die Politik jungen Familien auf der einen Seite die eigene Immobilie als Baustein für die Altersversorgung und fördert dies durch das 2008 in Kraft getretene Eigenheimrentengesetz („Wohn-Riester“), auf der anderen Seite konterkarrieren die Länder dieses Förderprogramm durch die Anhebung der Grunderwerbsteuer.

Ein anderes Konfliktfeld stellt die Stadtentwicklung dar. Die Städtebauförderung soll u.a. die privatwirtschaftliche Investitionstätigkeit anregen, um den Immobilienbestand zu entwickeln und zu sanieren. Die Entwicklung und die Pflege des Bestandes ist i.d.R. aber auch mit Immobiliengeschäften verknüpft. Die erhöhte Grunderwerbsteuer beeinträchtigt die Städtebauförderung, da die förderungsfähigen Nebenkosten des Immobilienerwerbs durch die Steueranhebung zunehmen. Es ist auch zu bedenken, dass es wegen der notwendigen Zwischenerwerbe in Sanierungs- und Entwicklungsgebieten zu einer steuerlichen Mehrfachbesteuerung kommt. Eine Anhebung des Steuersatzes wirkt sich damit in diesen Fällen besonders gravierend aus.

Die Reform der Grunderwerbsteuer von 1983 hatte durchaus Vorbildcharakter: der Steuersatz wurde gesenkt und im Gegenzug wurden die Befreiungstatbestände drastisch reduziert. Dieses Reformkonzept gerät indes durch die Anhebung der Grunderwerbsteuer auf 5% und die bundesweit zu erwartenden weiteren Erhöhungsrunden unter politischen Druck. Bereits jetzt wird die (Wieder-)Einführung von Steuerbefreiungen und Steuervergünstigungen gefordert, um die bestehenden Konflikte zu anderen politischen Zielsetzungen (u.a. Förderung der Eigentumsbildung, Altersvorsorge, Mobilität der Arbeitnehmer, Städtebauförderung) zu mindern.

Föderale Aspekte

Die Länder können den Steuersatz der Grunderwerbsteuer autonom festlegen; dies ist eine der wenigen Gesetzgebungskompetenzen, die sie im Rahmen der Steuererhebung haben. Sie machen davon – wie gezeigt – Gebrauch, allerdings kam es bislang nur zu einer Anhebung der Steuersätze. Dies ist sicherlich das Ergebnis der geringen steuerpolitischen Autonomie der Länder.

Dabei ist mit Blick auf die bereits erfolgten Steuererhöhungen in anderen Ländern und den Finanzausgleich zu beachten, dass nur ein Teil des Mehraufkommens der Grunderwerbsteuer in die Steuerkraftzahl des Landes einfließen würde. Hieraus eine zwingende Notwendigkeit zur Steuererhöhung abzuleiten ist allerdings verfehlt. Im Länderfinanzausgleich würde sich die Stellung von Nordrhein-Westfalen auch ohne Steuererhöhung nicht verschlechtern.

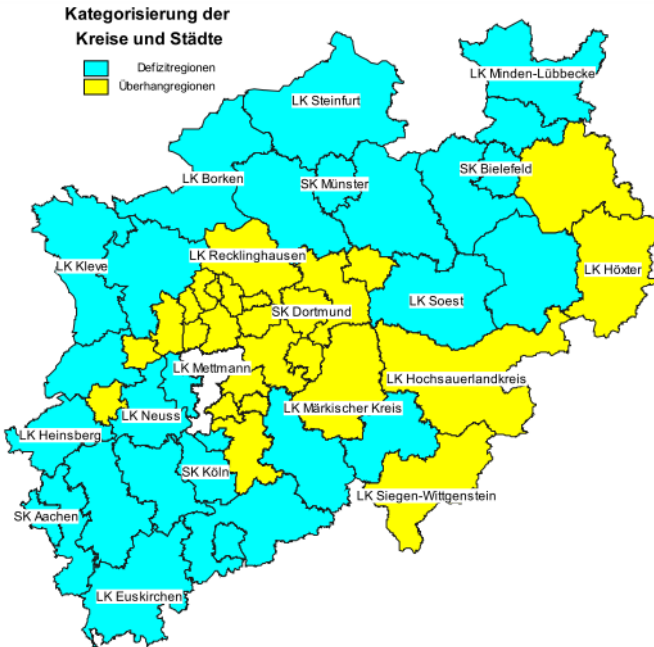
3. Wirkungen einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer auf die Immobilien- und Arbeitsmärkte

Die Grunderwerbsteuer knüpft als Verkehrssteuer an den Eigentümerwechsel von Immobilien an. Sie ist insoweit vergleichbar der früheren Börsenumsatzsteuer oder der umstrittenen Finanztransaktionssteuer. Jede dieser Steuern wirkt transaktionshemmend, weil sie die Kosten für die Marktteilnehmer erhöht. Die Behinderung von kurzfristigen Spekulationsgeschäften wäre auch das explizite Ziel einer Finanztransaktionssteuer, im Falle der Grunderwerbsteuer handelt es sich aber um unerwünschte Nebenwirkungen. So wird die Grunderwerbsteuer als Mobilitätshemmnis für Arbeitnehmer mit Wohneigentum angesehen. Sie kann auch den Kauf und Verkauf von Unternehmen(santeilen) beeinträchtigen, wenngleich Unternehmen den größten Spielraum besitzen, um sich der Steuer durch eine entsprechende Gestaltung zu entziehen.

Die Anhebung der Grunderwerbsteuer könnte notwendige Anpassungen auf dem nordrhein-westfälischen Immobilienmarkt beeinträchtigen. Es zeichnet sich nämlich auf Grund des demographischen Wandels ein zunehmender regionaler Mismatch zwischen Immobilienangebot und -nachfrage ab (Schaubild). Somit besteht Handlungsbedarf im Städtebau und bei den Wohnungsbaugesellschaften, zumal auch Leerstände von Eigenheimen drohen. Außerdem steht die notwendige energetische und ökologische Sanierung des Immobilienbestandes an, die von den Eigentümern von selbstgenutzten Wohneigentum sowie der Immobilienwirtschaft erhebliche finanzielle Aufwendungen erfordert. Eine höhere Grunderwerbsteuer könnte insbesondere die notwendigen Anpassungen des Immobilienbestandes an den demographischen Wandel, aber auch seine Sanierung behindern. Sie führt möglicherweise zu erheblichen Zusatzbelastungen von Bürgern und Unternehmern: In Regionen mit drohenden Leerständen könnte sich der Preisdruck verstärken, in Regionen mit Versorgungsdefiziten der Preisanstieg beschleunigen.

Der Arbeitsmarkt stellt heute höhere Anforderungen an die Mobilität der Arbeitnehmer als früher. Wenn aber schon in den siebziger Jahren die steuerliche Freistellung von selbstgenutztem Wohneigentum mit der notwendigen Mobilität von Arbeitnehmern begründet wurde, dann gilt dieses Argument heute erst recht.

Schaubild
Kreise und kreisfreie Städte in NRW mit Wohnungsdefizit und -überhang im Jahr 2025



Quelle: Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V. (2006: 48).

4. Fiskalische Effekte der Steuererhöhung

Die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE führen in ihrem Gesetzentwurf aus, dass Nordrhein-Westfalen den Steuersatz bei der Grunderwerbsteuer dem Bundesniveau anpasse. Dieses Argument ist allerdings nicht korrekt, denn NRW würde bei einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer auf 5 % zu den Bundesländern mit der höchsten Besteuerung des Immobilienerwerbs zählen. Kritiker der Grunderwerbsteuer haben im fiskalischen Interesse der öffentlichen Hand schon immer den ausschließlichen Grund für ihre Erhebung gesehen. Welche fiskalische Bedeutung hat sie aber wirklich? Welchen Beitrag kann eine Erhöhung der Grunderwerbsteuer zur Haushaltskonsolidierung tatsächlich leisten?

RWI-Stellungnahme/Landtag NRW/28. Juni 2011

Die fiskalische Bedeutung dieser Steuer ist ablesbar in den Steuerstatistiken und den Landeshaushalten. In Nordrhein-Westfalen beliefen sich die Einnahmen der Grunderwerbsteuer zuletzt auf 2,8% des Steueraufkommens des Landes und auf 1,9% der Gesamteinnahmen. Als Folge der geplanten Steuererhöhung kann laut Gesetzentwurf mit Mehreinnahmen in Höhe von 150 Mill. € in 2011 und von jährlich 400 Mill. € in den Folgejahren gerechnet werden. Ob diese Mehreinnahmen eintreffen, hängt letztlich von den Preiswirkungen und damit davon ab, wer die Lasten der Steuererhöhung zu tragen hat. Dabei spielt auch eine Rolle, ob infolge einer drohenden Kapitalisierung der erhöhten Grunderwerbsteuer Transaktionen unterbleiben.

Tabelle

Internationaler Vergleich von Transaktionskosten bei einem Kaufpreis von 300 000 €

<i>Land</i>	<i>Transaktionskosten¹</i>		<i>Darunter: Grunderwerbsteuer</i>	
	<i>In €</i>		<i>in % der Transaktionskosten</i>	
<i>Großbritannien</i>	<i>13 800</i>	<i>3 000</i>	<i>21,7</i>	
<i>Schweden</i>	<i>19 600</i>	<i>4 500</i>	<i>23,0</i>	
<i>Irland</i>	<i>19 900</i>	<i>11 250</i>	<i>56,5</i>	
<i>Deutschland (NRW 2011)</i>	<i>25 100 (29 600)</i>	<i>10 500 (15 000)</i>	<i>41,8 (50,7)</i>	
<i>Niederlande</i>	<i>25 900</i>	<i>18 000</i>	<i>69,5</i>	
<i>Frankreich</i>	<i>37 700</i>	<i>14 670</i>	<i>38,9</i>	
<i>Spanien</i>	<i>46 400</i>	<i>21 000</i>	<i>45,3</i>	

*Eigene Berechnung nach Angaben des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung 2006: 26. –
¹Makler, Baugutachten, Registerinformationen (Grundbucheintragung), Anwalts- und Notarkosten, Grunderwerbsteuer.*

Steuererhöhungen dürften die Steuerbemessungsgrundlage negativ beeinflussen, da die Wirtschaftssubjekte versuchen, der Steuer auszuweichen. Bereits 2006 belief sich die fällige Grunderwerbsteuer in Deutschland auf knapp 42% der Transakti-

onskosten; auf dieser Basis stiegen sie in Nordrhein-Westfalen auf etwa 51% (Tabelle). Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Transaktionsvolumen der Immobiliengeschäfte geringer ausfällt als ohne Steuererhöhung (sog. lock-in-Effekte). Die Berechnungen im Gesetzentwurf gehen offensichtlich davon aus, dass die Steuermehreinnahmen niedriger ausfallen werden als es auf Grund der Steuersatzerhöhung und des im Zuge der konjunkturellen Erholung expandierenden Transaktionsvolumens zu erwarten ist. So würde das Aufkommen der Grunderwerbsteuer - rein rechnerisch - infolge der Steuererhöhung von 1 070 auf 1 529 Mill. € steigen, wenn das Transaktionsvolumen dem des Jahres 2010 entspräche. Die Mehreinnahmen beliefen sich brutto auf 458 Mill. € und netto auf knapp 400 Mill. € p.a., da die Kommunen an den Bruttoeinnahmen beteiligt werden: sie erhalten 23% von 4/7der Grunderwerbsteuer.

Die möglichen Gründe für das geringere Transaktionsvolumen - lock-in-Effekte, Preisverfall von Immobilien, schwacher Immobilienmarkt - werden im Gesetzentwurf nicht thematisiert. Auch wird nicht darauf eingegangen, dass die Grunderwerbsteuer die Anschaffungskosten von Immobilien erhöht, die sich dann zukünftig steuermindernd auswirken. Diese Lasten träfen allerdings Nordrhein-Westfalen nicht alleine, u.a. wegen des Steuerverbundes bei der Einkommen- und der Körperschaftsteuer.

5. Zusammenfassende Beurteilung

Der nordrhein-westfälische Landeshaushalt ist strukturell erheblich unterfinanziert. Die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse macht es erforderlich, das strukturelle Defizit bis 2020 abzubauen. Gleichzeitig ist nicht von der Hand zu weisen, dass wichtige Landesaufgaben, z.B. Bildung und Kinderbetreuung, unterfinanziert sind. Der Landeshaushalt muss deshalb nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ konsolidiert werden. Steuererhöhungen - wie die geplante Anhebung der Grunderwerbsteuer - könnten hierfür erforderlich sein, sollten aber wegen ihrer negativen Nebenwirkungen nur als ultima ratio erwogen werden. Zuvor sind die Einsparpotenziale konsequent auszuschöpfen. Darüber hinaus gilt es, zwischen den zusätzlichen Belastungen der Bürger und Unternehmen und dem zu erwartenden Konsolidierungsbeitrag der Grunderwerbsteuer abzuwägen.

Die Analyse der Haushalts- und Finanzplanungen zeigte, dass die Landesregierung im Zuge einer „vorbeugenden Finanzpolitik“ die Ausgaben erheblich gesteigert hat. Ein umfassendes Konzept, wie der Anstieg der Ausgaben insgesamt begrenzt werden kann, fehlt dagegen bislang. Stattdessen wurden in der mittelfristigen Finanzplanung globale Minderausgaben eingestellt, die aber für eine nen-

nenswerte Entlastung des Landeshaushalts nicht ausreichen. Bedenklicher stimmt, dass Steuer Mehreinnahmen eingeplant werden, deren Erzielung von Steuerrechtsänderungen abhängt, die in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes liegen. Die Beteiligung der Bürger und Unternehmen an den notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen durch die Anhebung der Grunderwerbsteuer wäre eher zu rechtfertigen, wenn die Landesregierung zugleich ein belastbares Konzept für die Konsolidierung auf der Ausgabenseite vorgelegt hätte.

Der erhoffte Konsolidierungsbeitrag einer erhöhten Grunderwerbsteuer wird zudem auf Grund der von der Steuererhöhung ausgehenden kontraktiven Wirkungen gemindert. Die Landesregierung rechnet selbst mit geringeren Mehreinnahmen als man bei dem im Zuge der konjunkturellen Erholung steigenden Transaktionsvolumen erwarten dürfte; zudem sind die Kommunen an den Bruttoeinnahmen beteiligt.

Die Anhebung der Grunderwerbsteuer führt neben den höheren finanziellen Belastungen auch zu Zusatzlasten bei den Wirtschaftssubjekten (lock-in-Effekte, Mobilitätshemmnis für Arbeitnehmer), behindert mögliche Anpassungsprozesse im nordrhein-westfälischen Immobilienmarkt und steht im Konflikt mit anderen steuer- und finanzpolitischen Zielsetzungen (Städtebauförderung, energetische Sanierung, Alterssicherung). Diese Friktionen sind in die anstehende Entscheidung mit einzu beziehen. In der Begründung des Gesetzentwurfs werden diese Probleme nicht angesprochen. Es fehlt eine systematische Abwägung der Vor- und Nachteile einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer.

Literaturverzeichnis

Afonso, A. und J. G. Alegre (2008), Economic Growth and Budgetary Components. A Panel Assessment For the EU, in: EZB Working Paper Nr. 848, Januar 2008.

Blanchard, O. und R. Perotti (2002), An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Governmental Spending and Taxes on Output, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 117 (2002), Nr. 4, S. 1329-1368.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2006), Internationaler Vergleich von Kosten und Dienstleistungseffizienz bei der Transaktion von Wohneigentum - Optionen für Deutschland. Forschungen Heft 120. Bonn.

Bundesfinanzhof (2010), Verfassungsmäßigkeit des § 11 Abs. 1 GrEStG trotz Abschaffung der Eigenheimzulage. Beschluss vom 22.6.2010 - II R4/09.

Döhrn, R., G. Barabas, H. Gebhardt, T. Kitlinski, M. Micheli, T. Schmidt, S. Vosen und L. Zimmermann (2011), Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Feste Konjunktur in unsicherem Umfeld. RWI Konjunkturberichte 62 (1): 39-96.

Eduard Pestel Institut für Systemforschung (2006), Veränderung der Wohnungsnachfrage und

Reaktion des Wohnungsangebots in Nordrhein-Westfalen bis 2025. Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Finanzgericht Münster (Hrsg.) (2008), Aktenzeichen 8 K 4414/05 GrE. Urteil vom 19.06. 2008. Münster.

Gefaeller, W. (1983), Zur Reform der Grunderwerbsteuer. In: Zeitschrift für Kommunal Finanzen (33)2: 22-24.

Jörissen, J. und R. Coenen (2004), Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. TAB Hintergrundpapier Nr. 10. Berlin.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011a), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE Drucksache 15/1924 (Neudruck). Düsseldorf

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011b), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer. Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 15/1684. Düsseldorf.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2010), Finanzplanung 2010 bis 2014 mit Finanzbericht 2011 des Landes Nordrhein-Westfalen. Drucksache 15/1001. Düsseldorf.

Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes NRW 8Hrsg.) (2008), Richtlinien über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung von Maßnahmen zur Stadtentwicklung und Stadterneuerung (Förderrichtlinien Stadterneuerung 2008) (Runderlass des Ministeriums für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen vom 22.10.2008 - V.5 - 40.01 -). Düsseldorf.

Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), Aufschwung setzt sich fort – Europäische Schuldenkrise noch ungelöst. Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011. München und Halle.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Essen.

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Hrsg.) (2002), Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/03, Wiesbaden, Kasten 8 sowie Zf. 594-613.