

# DSi kompakt

## Gründerwerbsteuer und Länderfinanzausgleich: Anreize für Steuererhöhungen beseitigen

von Damian Fichte

Die Gründerwerbsteuer belastet Rechtsvorgänge, die eine Übereignung von inländischen Grundstücken umfassen. Sie ist mit einem Aufkommen von 7,4 Mrd. Euro (2012) die ergiebigste Steuer der Bundesländer. Das Gründerwerbsteuerrecht hat sich anfangs in den Ländern unterschiedlich entwickelt, wurde aber 1983 vereinheitlicht. Im Zuge einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage wurde der Steuersatz von 7 auf 2 % gesenkt (vgl. *BMF* 2012, S. 79f.). Eine solche Vereinheitlichung und Steuersatzreduzierung hat das Institut bereits frühzeitig gefordert (vgl. *KBI* 1971, S. 93f.). Zum Jahr 1997 wurde der Steuersatz zum Ausgleich für die Einnahmeausfälle infolge der Aussetzung der Vermögensteuer auf 3,5 % angehoben. Auf diesem Niveau blieb er bis Ende August 2006.

Seit dem 1. September 2006 dürfen die Länder den Steuersatz selbst bestimmen. Seitdem haben fast alle Länder den Steuersatz angehoben. Aktuell liegen die Steuersätze zwischen 3,5 und 5,5 %. Zum 1. Januar 2014 sind in drei Ländern weitere Erhöhungen geplant (siehe *Tabelle*).

**Tabelle: Gründerwerbsteuersätze in den Ländern (Stand: 1.7.2013)**

Bundesland	Steuersatz in %
Baden-Württemberg	5,0
Bayern	3,5
Berlin	5,0 <sup>1</sup>
Brandenburg	5,0
Bremen	4,5 <sup>2</sup>
Hamburg	4,5
Hessen	5,0
Mecklenburg-Vorpommern	5,0
Niedersachsen	4,5
Nordrhein-Westfalen	5,0
Rheinland-Pfalz	5,0
Saarland	5,5
Sachsen	3,5
Sachsen-Anhalt	5,0
Schleswig-Holstein	5,0 <sup>3</sup>
Thüringen	5,0
<i>ungewichteter Durchschnitt</i>	4,75
<sup>1</sup> ab 1.1.2014 6,0 % geplant <sup>2</sup> ab 1.1.2014 5,0 % geplant <sup>3</sup> ab 1.1.2014 6,5 % geplant	

Das Land Schleswig-Holstein beabsichtigt beispielsweise zum 1. Januar 2014 eine Anhebung des Steuersatzes auf 6,5 %. Damit würde sich der dortige Steuersatz innerhalb von gut 8 Jahren fast verdoppeln.

Im Durchschnitt haben die Länder den Steuersatz seit September 2006 um rund 35 % erhöht. Infolge dieser Erhöhungen hat sich die Grunderwerbsteuer zu einem nicht zu unterschätzenden Hemmnis für die Wohneigentumsbildung entwickelt. Wird beispielsweise eine Eigentumswohnung für 200.000 Euro erworben, fällt bei einem Steuersatz von 3,5 % eine Steuerlast von 7.000 Euro an. Die Steuerlast erhöht sich bei einem Steuersatz von 5 % auf 10.000 Euro und bei einem Steuersatz von 6,5 % sogar auf 13.000 Euro.

### Normierungsverfahren im Länderfinanzausgleich

Die Erhöhung der Grunderwerbsteuer ist für die Länder aufgrund der aktuellen Ausgestaltung des Länderfinanzausgleichs attraktiv. Im Zuge der „Föderalismuskommission I“ wurde nämlich festgelegt, dass im Länderfinanzausgleich nicht die tatsächlichen, sondern die normierten Grunderwerbsteuereinnahmen zur Ermittlung der Steuerkraft der Länder berücksichtigt werden. Zur Ermittlung der normierten Steuereinnahmen eines Landes wird der um den Steuersatz bereinigte Anteil seiner tatsächlichen Steuereinnahmen ins Verhältnis zum Gesamtsteueraufkommen und zum durchschnittlichen Steuersatz aller Länder gesetzt (siehe *Abbildung*).

#### Abbildung: Formel zur Berechnung der „normierten“ Grunderwerbsteuereinnahmen

$$\text{Grunderwerbsteuer Land}_i = \frac{\frac{\text{Grunderwerbsteueraufkommen}_i}{\text{Steuersatz}_i} * \sum_i^{16} \text{Grunderwerbsteueraufkommen}}{\sum_i^{16} \frac{\text{Grunderwerbsteueraufkommen}}{\text{Steuersatz}}}$$

Quelle: Broer (2008), S. 4.

Mit dieser Regelung wollte der Gesetzgeber ursprünglich vermeiden, dass Länder ihre Finanzkraft durch Steuersenkungen reduzieren und diese somit durch andere Länder finanzieren lassen. Solche Steuersenkungen auf Kosten anderer Länder wären möglich, wenn die tatsächlichen und nicht die normierten Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im Länderfinanzausgleich berücksichtigt würden. In diesem Fall hätten Länder ihre Finanzkraft durch Steuersenkungen reduzieren und dann aufgrund der niedrigeren Finanzkraft tendenziell höhere Ausgleichs- und Umsatzsteuerzuweisungen erhalten können. Das Normierungsverfahren führt aber dazu, dass sowohl die Mindereinnahmen aus einer Steuersenkung als auch die Zusatzeinnahmen aus einer Steuererhöhung weitgehend beim Land verbleiben. Für die Länder gibt es somit keinen Anreiz, Steuersenkungen zulasten anderer Länder umzusetzen. Auf der anderen Seite ist es attraktiv, die Grunderwerbsteuer zu erhöhen, um Haushaltsmittel zu akquirieren, ohne diese Mehreinnahmen (teilweise) an andere abgeben zu müssen.

### Fehlanreiz zu Steuererhöhungen

Die beabsichtigte Vermeidung eines Fehlanreizes führte somit zur Implementierung eines anderen Fehlanreizes. So liefert das Normierungsverfahren in seiner derzeitigen Ausgestaltung einen Fehlanreiz zu Steuererhöhungen. Wenn nämlich – ausgehend von einem gleichen Steuersatz in allen Ländern – eines oder mehrere Länder ihre Steuersätze erhöhen, steigt auch die für die Ausgleichszuweisungen und die Umsatzsteuerverteilung relevante (fiktive) Finanzkraft der Länder, die den Grunderwerbssteuersatz nicht erhöht haben. Demzufolge wird auch Ländern mit unter-

durchschnittlichen bzw. konstanten Steuersätzen eine höhere Finanzkraft unterstellt, als sie bei Berücksichtigung der tatsächlichen Einnahmen wäre (vgl. auch *RWI* 2012, S. 20ff.). Steuererhöhungen in bestimmten Ländern gehen also zulasten der übrigen Länder, für die sich folglich ein Anreiz ergibt, mit Steuererhöhungen nachzuziehen.<sup>1</sup> Auf diese Weise kann eine Steuererhöhungspirale entstehen, die bereits seit einigen Jahren tatsächlich zu beobachten ist. Dieser Fehlanreiz bleibt solange bestehen, bis sich die Steuersätze der Länder auf einem einheitlichen Niveau einpendeln. Das Normierungsverfahren ist zudem verfassungsrechtlich bedenklich.<sup>2</sup>

Um weitere Steuererhöhungen und die damit einhergehende Zusatzbelastungen der Steuerzahler zu verhindern, sollte eine Änderung der entsprechenden Regelung im Länderfinanzausgleich angestrebt werden. Eine neue Regelung sollte sicherstellen, dass Länder weder Anreize zu Steuererhöhungen noch Anreize zu Steuersenkungen zulasten anderer Länder haben.

---

<sup>1</sup> So begründete das Land Hessen die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes zum 1. Januar 2013 mit dem Normierungsverfahren (vgl. *Fraktionen der CDU und der FDP*, 2012).

<sup>2</sup> In der Verfassungsklage Bayerns und Hessens gegen den geltenden Länderfinanzausgleich wird das Normierungsverfahren als verfassungswidrig beurteilt.

## Literatur

Broer, M. (2008): Wirkung einer Feiertagsbereinigung des Länderfinanzausgleichs – eine empirische Analyse des deutschen Finanzausgleichs, DIW-Discussion-Paper Nr. 769, Berlin 2008.

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2012): Steuern von A bis Z, Berlin 2012.

Fraktionen der CDU und der FDP (2012): Dringlicher Gesetzentwurf für ein Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer, Drucksache des Hessischen Landtags Nr. 18/6228.

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI)\* (1971): Der Weg zu einem zeitgemäßen Steuersystem, Schriftenreihe, Heft Nr. 20, Wiesbaden 1971.

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) (2012): Probleme der Grunderwerbsteuer und ihrer Anhebung durch die Länder, Essen 2012.

\*) Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI) heißt seit dem 12.06.2013  
DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

**Herausgeber:**

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: [dsi@steuerzahlerinstitut.de](mailto:dsi@steuerzahlerinstitut.de)

Web: [www.steuerzahlerinstitut.de](http://www.steuerzahlerinstitut.de)