

ifo Working Papers

Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer

Thiess Buettner
Manuela Krause

März 2017

Ifo Working Paper No. 235

Eine elektronische Version ist auf der ifo-Website www.cesifo-group.de zu finden.

Föderalismus im Wunderland: Zur Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer*

Abstract

Das vorliegende Papier nimmt die starke Entwicklung bei den Steuersätzen seit 2006 zum Anlass, die Berücksichtigung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich zu untersuchen. Im Rahmen einer Simulationsanalyse wird die Entwicklung von 2006 bis 2016 nachvollzogen. Die Ergebnisse zeigen, dass für viele Länder ein starker fiskalischer Anreiz besteht, den Steuersatz zu erhöhen, weil sie dadurch nicht nur höhere Steuereinnahmen, sondern auch höhere Zuweisungen erhalten. Bei Ländern, die dennoch auf eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes verzichtet haben, zeigt sich verschiedentlich eine paradoxe Situation in dem Sinne, dass mit jedem zusätzlichen Euro an Grunderwerbsteuer ein Rückgang an Transfers einsetzt, der größer ist als der Zuwachs an Steuereinnahmen.

JEL Code: H70, H20.

Keywords: Grunderwerbsteuer; Real estate transfer tax; Finanzausgleich; Verbleibsquote.

Thiess Buettner
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insb. Finanzwissenschaft
Universität Erlangen-Nürnberg
Lange Gasse 20
90403 Nürnberg, Deutschland
thiess.buettner@fau.de

Manuela Krause
ifo Institut – Leibniz-Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München
Poschingerstr. 5
81679 München, Deutschland
krause@ifo.de

* Die Autoren danken Tobias Görbert für hervorragende Forschungsassistenz und Niklas Potrafke für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Fassung.

1 Einleitung

Im Rahmen der Föderalismusreform 2006 wurde die Entscheidung über den Satz der Grunderwerbsteuer auf die Länder übertragen. Mit diesem Schritt sollte die Einnahmeautonomie der Länder gestärkt werden, die bis dahin über keine Möglichkeit verfügten, die Steuereinnahmen an ihre Bedarfe anzupassen. Nur die Gemeinden konnten ihre Hebesätze bei Grund- und Gewerbesteuer anpassen. Dass die Grunderwerbsteuer gewählt wurde, erscheint insofern stimmig, als dies eine Ländersteuer ist, deren Aufkommen allein den Ländern zusteht. Der Schritt zur Einnahmeautonomie ist von den Ländern sehr aktiv aufgenommen worden. Seit 2006 haben die meisten Länder ihren Steuersatz heraufgesetzt. Bis heute ist der Grunderwerbsteuersatz insgesamt 25 mal heraufgesetzt worden. In keinem Land ist der Satz gesenkt worden.

Man könnte die Entwicklung bei den Steuersätzen als Hinweis darauf werten, dass die Länder unter massiven Finanzproblemen leiden und ihre Steuerpolitik entsprechend ausrichten. Potrafke und Krause (2016) finden auch Hinweise auf politökonomische Determinanten der Grunderwerbsteuerpolitik der letzten Jahre. Eine weitere Erklärung zeichnet sich aber ab, wenn man den bundesstaatlichen Finanzausgleich mit in den Blick nimmt. Der Schritt zur Einnahmeautonomie ist nämlich insofern beschränkt, als die Grunderwerbsteuer weiterhin im Finanzausgleich bei der Ermittlung der Einnahmen berücksichtigt wird. Hier kommt ein Zielkonflikt zum Ausdruck zwischen Einnahmeautonomie auf der einen

Seite und umverteilendem Finanzausgleich auf der anderen Seite. Einerseits will man den Ländern die Möglichkeit geben, ihre eigenen Einnahmen anzupassen. Andererseits aber will man Unterschiede in der Finanzausstattung nicht hinnehmen. Dieses Spannungsverhältnis hat Implikationen für die Steuerpolitik der Länder. Rein fiskalisch gesehen müssen sie zum Einen berücksichtigen, wie sich die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer bei einer Erhöhung des Steuersatzes entwickeln. Zum Anderen aber muss berücksichtigt werden, wie sich die Transfers im Finanzausgleich verändern. Für “Geberländer” ist zu beachten, wie sich die geleisteten Transfers entwickeln, “Nehmerländer” müssen in den Blick nehmen, wie sich die erhaltenen Transfers verändern.

Wie Buettner und Schwager (2003) im Hinblick auf eine mögliche Steuerautonomie bei der Einkommensteuer zeigen, gehen vom Nebeneinander von Steuerautonomie und Anrechnung im Finanzausgleich Anreize zu einer übermäßigen Besteuerung aus. Dies gilt auch bei der Grunderwerbsteuer. Der Gesetzgeber hat den Widerspruch zwischen Autonomie und Finanzausgleich vordergründig gelöst, indem nicht direkt die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich angerechnet werden, sondern nur eine abgeleitete Größe. So werden bei der Ermittlung der Einnahmen der Länder aus Steuern und Förderabgabe nach §7 Abs. 1 FAG nur die Einnahmen berücksichtigt, die sich bei den insgesamt versteuerten Grundstücks- und Immobiliengeschäften ergeben würden, wenn ein durchschnittlicher Grunderwerbsteuersatz angewendet würde. Wird der Steuersatz herauf- oder herabgesetzt, bedeutet das daher nicht, dass die im Finanzausgleich angerechnete Steuerkraft unmit-

telbar steigt oder fällt. Wie im folgenden ausgeführt wird, ist der Zielkonflikt durch die Anwendung des durchschnittlichen Steuersatzes indes nicht gelöst. Von der Anrechnung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich gehen weiterhin starke fiskalische Anreize aus, den Grunderwerbsteuersatz zu erhöhen. Entscheidet sich ein Land dafür, den Steuersatz zu erhöhen, steigen sowohl die Steuereinnahmen als auch die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich – bei einem “Nehmerland”; bei einem “Geberland” sinken die Beiträge im Rahmen des Finanzausgleichs. Entscheidet sich ein Land dafür, den Steuersatz nicht in dem Maße zu erhöhen, wie die anderen Bundesländer, hat es demgegenüber mit Mindereinnahmen zu kämpfen. Es kann sogar in einzelnen Ländern eine paradoxe Situation auftreten, bei der jeder zusätzliche versteuerte Grundstücks- oder Immobilienkauf im Land zu Mindereinnahmen des Landes führt, weil die Zuweisungen so stark zurückgehen.

Das vorliegende Papier nimmt die Entwicklung bei der Grunderwerbsteuer seit 2006 zum Anlass, die Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich zu untersuchen. Im Rahmen einer Simulationsanalyse zeigen wir, wie sich die Anreize im Finanzausgleich bezogen auf die Grunderwerbsteuer seit 2006 entwickelt haben. Die Ergebnisse zeigen, dass die fiskalischen Anreize zur Erhöhung des Steuersatzes vor allem für die Länder immer weiter gestiegen sind, die den Grunderwerbsteuersatz unverändert gelassen haben. Seit 2012 besteht z.B. in Sachsen eine Situation, bei der das Land mit jedem zusätzlichen Euro an Grunderwerbsteuer mehr Finanzmittel verliert als es gewinnt. Nach den neuesten Zahlen verliert Sachsen mit jedem zusätzlichen Euro, den es bei der Grunderwerbsteuer einnimmt,

etwa 1,38 Euro durch den Rückgang der Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Das Land verliert also bei jedem versteuerten Grundstücks- oder Immobiliengeschäft mehr Finanzmittel im Finanzausgleich als es an Steuern einnimmt. Wenn die Entwicklung bei der Grunderwerbsteuer anhält, ist nicht auszuschließen, dass weitere Länder in eine solche paradoxe Situation geraten. Die Zahlen für Bremen und Mecklenburg-Vorpommern auf Grundlage der vorläufigen Ergebnisse für das Jahr 2016 bestätigen dies.

Der folgende Abschnitt erläutert die Wirkungsweise des Finanzausgleichs in Bezug auf die Grunderwerbsteuer. Dieser Abschnitt entwickelt auch eine Messzahl, die den spezifischen fiskalischen Anreiz berechnet, der sich für jedes einzelne Bundesland ergibt. Der nachfolgende Abschnitt erläutert kurz das Vorgehen bei der Simulation. Anschließend werden die Ergebnisse der Simulationen präsentiert und es wird die Entwicklung anhand dieser Messzahl quantitativ nachgezeichnet. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse gehen wir abschließend kurz auf die Frage ein, wie der Anreiz zur übermäßigen Besteuerung bei der Grunderwerbsteuer reduziert werden kann.

2 Steuerautonomie und Finanzausgleich

Trotz der Autonomie bei der Festsetzung des Grunderwerbsteuersatzes werden die Einnahmen bei der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich bei der Ermittlung der Finanzkraft berücksichtigt. Dies reflektiert den Zielkonflikt zwischen Autonomie und Finanzaus-

gleich. Für die Steuerpolitik hat die Berücksichtigung im Finanzausgleich Implikationen, da mehr Steuereinnahmen die Zuweisungen bzw. Beiträge im Rahmen des Finanzausgleichs verändern. Dies kann die Entscheidung über den Steuersatz beeinflussen. Zwar werden nicht unmittelbar die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich angerechnet, sondern nur ein anhand eines durchschnittlichen Steuersatzes bestimmter Wert. Dennoch ist die Problematik nicht behoben. Hierfür sind vor allem zwei Gründe anzuführen.

1. Erstens liegt es in der Natur der Besteuerung, dass eine Änderung des Steuersatzes Verhaltensänderungen auslöst. Dies gilt auch für die Grunderwerbsteuer. Ein höherer Steuersatz wird in aller Regel dazu führen, dass weniger Grundstücks- oder Immobiliengeschäfte zu Stande kommen, oder dass die Anstrengungen verstärkt werden, die Steuer zu vermeiden. Die empirische Literatur belegt auch für Deutschland entsprechende Effekte. Fritzsche und Vandreii (2016) zeigen, dass die Zahl der Transaktionen bei höheren Steuersätzen geringer wird. Petkova und Weichenrieder (2016) finden, dass insbesondere die Transaktionen von Einfamilienhäusern bei einem höheren Steuersatz zurückgehen. Für Eigentumswohnungen finden sie demgegenüber einen steuerinduzierten Rückgang der Preise. Büttner (2017) schließlich findet einen signifikanten Rückgang der steuerlichen Bemessungsgrundlage insgesamt. So ist davon auszugehen, dass das Volumen der versteuerten Grundstücks- und Immobilienkäufe mit der Höhe der Steuerbelastung zurückgeht. Diese Folgewirkung der Steuerpolitik führt im Finanzausgleich aber zu mehr Einnahmen. Dies schafft einen Anreiz die Steuersätze zu

erhöhen, weil die Aufkommenseffekte eines steuerbedingten Rückgangs des Volumens der Grundstücks- und Immobiliengeschäfte durch den Finanzausgleich teilweise oder auch weitgehend kompensiert werden.¹

2. Ein zweiter Grund warum die Anwendung eines durchschnittlichen Steuersatzes den Zielkonflikt zwischen Einnahmeautonomie und Finanzausgleich nicht löst, liegt darin, dass der durchschnittliche Steuersatz von der Steuerpolitik der Länder abhängt. Bei großen Ländern hat der eigene Steuersatz durchaus einen direkten Einfluss auf die Höhe des Durchschnittswertes. Zudem übertragen sich die steuerpolitischen Entscheidungen auch aller anderen Länder auf den Durchschnittswert. Nachdem im Rahmen der Föderalismusreform 2006 die Entscheidung über den Satz der Grunderwerbsteuer auf die Länder übertragen wurde, haben viele Länder ihren Steuersatz angepasst. Im Zeitraum bis 2016 ist der Satz der Grunderwerbsteuer nicht weniger als 25 mal geändert worden. Inzwischen ist der Durchschnitt des Steuersatzes um die Hälfte höher als noch 2006. Daher werden die versteuerten Grundstücks- und Immobiliengeschäfte immer stärker im Finanzausgleich angerechnet, unabhängig davon wie hoch der eigene Steuersatz gesetzt wird. Auch dies schafft einen Anreiz die Steuersätze heraufzusetzen. Denn einem Land, das einen Steuersatz unterhalb des Durchschnittswertes aufweist, wird eine Finanzkraft im Finanzausgleich attestiert, die höher ist als die tatsächlichen Einnahmen. Will es Einnahmeverluste vermeiden, muss es unter

¹Zu diesem Anzeizeffekt auf die Steuerpolitik siehe Smart (1998). Dahlby und Warren (2003) sowie Buettner (2006) liefern empirische Evidenz.

Umständen den eigenen Steuersatz heraufsetzen.

Wie bedeutsam diese Anreizeffekte sind, ergibt sich aus der Stärke der Reaktion des Finanzausgleichs auf Änderungen in den Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Als Maß wird entsprechend der Literatur die Verbleibsquote herangezogen (vgl. Ragnitz, 2014, Wissenschaftlicher Beirat, 2015).² Sie gibt an, welcher Anteil von einem zusätzlichen Euro an Steuereinnahmen dem Land nach Umverteilung durch den Finanzausgleich zufließt. Im Hinblick auf den ersten der genannten Gründe zeigt die Verbleibsquote, welcher Anteil des Einnahmenausfalls bei einem Rückgang der versteuerten Grundstücks- und Immobilienkäufe durch den Finanzausgleich kompensiert wird. Im Hinblick auf den zweiten Grund zeigt die Verbleibsquote, wie sich die Steuerpolitik der Bundesländer auf die Anreize eines Landes zur Erhöhung des Steuersatzes niederschlägt, und ob in einzelnen Ländern paradoxe Situationen entstehen.

3 Definition der Verbleibsquote

Bundesland i hat in der Ausgangslage ein Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer in Höhe von

$$A_i = t_i B_i$$

²Zur Messung der Grenzbelastung siehe auch Hirte (1996) und Huber und Lichtblau (1998).

bei einem Steuersatz von t_i und steuerpflichtigen Grundstücks- und Immobiliengeschäften im Volumen von B_i . Im Finanzausgleich wird das Aufkommen nicht angesetzt, aber die Steuerkraft, bei deren Berechnung die Höhe des Steuersatzes außen vor bleibt. Sie ergibt sich aus der Verteilung des Aufkommens der Ländergesamtheit gemäß des Anteils eines Landes an der Steuerbemessungsgrundlage der Ländergesamtheit.

$$SK_i = \frac{B_i}{\sum_{i=1}^N B_i} \sum_{i=1}^N A_i.$$

Dies impliziert, dass die Steuerkraft aus Anwendung eines durchschnittlichen Steuersatzes auf die Bemessungsgrundlage ermittelt werden kann

$$SK_i = B_i \bar{t}$$

wobei der implizite Anrechnungssteuersatz definiert ist durch

$$\bar{t} = \frac{\sum_{i=1}^N B_i t_i}{\sum_{i=1}^N B_i}. \quad (1)$$

Erhöht sich das Volumen der versteuerten Grundstücks- und Immobilienkäufe, steigt entsprechend auch die Steuerkraft an. Formal³

$$\frac{\partial SK_i}{\partial B_i} = \bar{t} + \left(\frac{B_i}{\sum_{i=1}^N B_i} \right) (t_i - \bar{t}). \quad (2)$$

³Der Einfachheit halber wird in der formalen Betrachtung stetige Differenzierbarkeit angenommen.

Die Stärke des Effektes hängt zunächst von der durchschnittlichen Steuerbelastung ab. Je nachdem, wie hoch der Anteil des Landes an der Bemessungsgrundlage in Deutschland insgesamt ist, gibt es einen weiteren Effekt auf die Steuerkraft. In Ländern, die einen überdurchschnittlichen Steuersatz aufweisen, steigt die Steuerkraft etwas stärker, in Ländern mit unterdurchschnittlichem Steuersatz etwas schwächer.

Die veränderte Steuerkraft hat Rückwirkungen auf die Transfers im Finanzausgleich. Generell führt ein Anstieg der Steuerkraft dazu, dass das Land weniger Zuweisungen erhält bzw. mehr Beiträge in den Finanzausgleich leisten muss. Der Effekt auf die Finanzmittel ist in jedem Fall negativ. Allerdings kommt es bei einem Anstieg des Volumens an steuerpflichtigen Grundstücks- und Immobiliengeschäften natürlich auch zu einem höheren Steueraufkommen.

Die Einnahmen insgesamt seien vereinfacht definiert durch das Aufkommen der Grunderwerbsteuer und durch Finanzausgleichstransfers, die positiv (Zuweisungen) oder negativ (Beiträge) sein können

$$E_i = t_i B_i + F A_i,$$

wobei $F A_i$ die Finanzausgleichstransfers angibt. Der Gesamteffekt einer Erhöhung des Volumens der steuerpflichtigen Grundstücks- und Immobiliengeschäfte auf die Einnahmen ist

$$\frac{\partial E_i}{\partial B_i} = t_i + \frac{\partial F A_i}{\partial S K_i} \frac{\partial S K_i}{\partial B_i}.$$

Der Term $\frac{\partial FA_i}{\partial SK_i} < 0$ bestimmt den Effekt der Steuerkraft auf die Finanzausgleichstransfers. Aufgrund der Nichtlinearität des Finanzausgleichs ist der Effekt $\frac{\partial FA_i}{\partial SK_i}$ für jedes Land je nach den tatsächlichen Einnahmen in diesem Land und in allen anderen Ländern unterschiedlich stark. Gerade für die sogenannten “Nehmerländer” kann dieser Effekt von der absoluten Größe her relativ stark ausfallen – bis hin zu einer vollständigen Anrechnung. In diesem Extremfall sinken die Transfers in gleichem Maße, wie die Steuerkraft steigt $\frac{\partial FA_i}{\partial SK_i} = -1$. Bei einer solch starken Reaktion ist indes mit einer paradoxen Situation zu rechnen, in dem Sinne, dass manches Bundesland trotz eines höheren Aufkommens insgesamt weniger Einnahmen verzeichnet.

Dies lässt sich anhand der Verbleibsquote zeigen

$$VQ_i = \frac{1}{t_i} \frac{\partial E_i}{\partial B_i} = 1 + \frac{\partial FA_i}{\partial SK_i} \left[\frac{\bar{t}}{t_i} \left(1 - \frac{B_i}{\sum_{i=1}^N B_i} \right) + \left(\frac{B_i}{\sum_{i=1}^N B_i} \right) \right]. \quad (3)$$

Sie gibt an, welcher Anteil der zusätzlichen Steuereinnahmen, die sich aus dem Anstieg versteuerter Grundstücks- und Immobiliengeschäfte ergeben, im Land verbleibt. Bei pauschalen Zuweisungen gäbe es keinen Effekt der Steuerkraft auf die Transfers, dann fiel der zweite Term auf der rechten Seite weg, und die Verbleibsquote wäre gleich eins. Je stärker die Zuweisungen mit der Steuerkraft zurückgehen, desto geringer ist die Verbleibsquote. Zusätzlich kommt allerdings zum Tragen, ob sich der Steuersatz in dem Land vom Länderdurchschnitt unterscheidet. Liegt der Steuersatz oberhalb des Durchschnitts, fällt

der zweite Term geringer aus und die Verbleibsquote ist höher. In einem Land mit vergleichsweise geringem Steuersatz hat der zweite Term mehr Gewicht – die Verbleibsquote ist geringer.

Im Fall einer vollständigen Anrechnung der Steuerkraft ist die Verbleibsquote

$$VQ_i \Big|_{\frac{\partial FA_i}{\partial SK_i} = -1} = \left(1 - \frac{B_i}{\sum_{i=1}^N B_i} \right) \left(1 - \frac{\bar{t}}{t_i} \right).$$

Dieser Ausdruck ist kleiner als Null, wenn der eigene Steuersatz kleiner als der durchschnittliche Steuersatz ist. Dies gilt unabhängig davon, wie groß der Anteil des Landes an der Bemessungsgrundlage der Ländergesamtheit ist.

4 Simulation der Verbleibsquote

Der bundesstaatliche Finanzausgleich stellt in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung eine Abfolge von vertikalen und horizontalen Ausgleichsstufen dar. Die resultierenden Finanztransfers sind dabei nicht unmittelbar aus den Einnahmen eines Landes zu bestimmen. Vielmehr ist die vertikale und horizontale Verteilung der Einnahmen auf Bund und Länder zu berücksichtigen. Die einzelnen Stufen verwenden teils unterschiedliche Ansätze zur Bestimmung von Finanzkraft und Finanzbedarf und greifen dabei auch auf Ergebnisse der

vorgelagerten Stufen zurück.⁴ So muss im Rahmen von Simulationen ermittelt werden, welche Effekte ein Anstieg der versteuerten Grundstücks- und Immobilienkäufe auf die Verteilung der Finanzmittel hat.

Für die im folgenden vorgestellten Simulationsergebnisse wurden die Regelungen des Finanzausgleichs in Verbindung mit der vom Bundesrat beschlossenen Abrechnung des Finanzausgleichs in den Jahren 2006 bis 2016 herangezogen. So wird das Verteilungssystem periodengerecht dargestellt in dem Sinne, dass die Verbleibsquote eines Ausgleichsjahres exakt die Verhältnisse berücksichtigt, die für das jeweilige Jahr gegolten haben. Für jedes einzelne Bundesland wird dann separat ermittelt, welchen Effekt ein Anstieg in den Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer in dem jeweiligen Land hat, wenn das Aufkommen in allen anderen Ländern bei gegebener Steuerpolitik unverändert ist. Ausgangswert der Berechnungen ist jeweils ein Anstieg in der Steuerbemessungsgrundlage eines Landes in dem jeweiligen Jahr. Dieser Anstieg ist so skaliert, dass sich bei durchschnittlicher Steuerbelastung in dem jeweiligen Jahr in dem jeweils betrachteten Land ein Mehraufkommen von 1 Million Euro ergeben würde. Damit ist der zugrundelegte positive Schock in der steuerlichen Bemessungsgrundlage für alle Länder gleich groß. Im Zeitablauf führt diese Skalierung dazu, dass die Schocks in der Bemessungsgrundlage etwas geringer werden, da die durchschnittliche Steuerbelastung über die Jahre gestiegen ist. Da die Schocks aber für alle Länder im selben Jahr gleich groß ausfallen, ist dieser Zeittrend für die Ergebnisse

⁴Für eine Beschreibung der Regelungen siehe Wissenschaftlicher Beirat (2015).

unerheblich.

Die Simulationen ermitteln zunächst die Steuern der Länder nach dem Aufkommen unter der kontrafaktischen Annahme der höheren Bemessungsgrundlage im betrachteten Land. Dies impliziert einen geänderten Wert der Steuerkraftzahl für die Grunderwerbsteuer im betrachteten Land. Die Werte für die anderen Länder bleiben unverändert, allerdings wird die Summe der Steuerkraftzahlen in allen Ländern entsprechend heraufgesetzt. Der nächste Schritt im Rahmen der Simulationen ist die Ermittlung der Länderanteile an der Umsatzsteuer. Die Ermittlung der Steuern der Länder im LFA wird dann ohne Berücksichtigung etwaiger Kürzungen nach §7 Abs. 3 FAG vorgenommen, da diese nur temporären Charakter haben; die Verbleibsquote soll aber die langfristige Verteilungswirkung messen. Die Steuern der Gemeinden im LFA werden unverändert übernommen und es schließt sich die Ermittlung der Ausgleichszuweisungen und Ausgleichsbeiträge an. Nach Überprüfung etwaiger übermäßiger Ausgleichsbeiträge nach §10 Abs. 3 FAG erfolgt sodann die Bestimmung der Bundesergänzungszuweisungen. Das Simulationsverfahren ergibt schließlich einen Ansatz für die Einnahmen des Landes nach Zuweisungen und Beiträgen. Unter Berücksichtigung der unterstellten Veränderung der Grunderwerbsteuereinnahmen ergibt sich die Verbleibsquote entsprechend der obigen Darstellung.

5 Die Entwicklung der Verbleibsquote

Seit der Förderalismus-Reform im Jahr 2006 haben sich die Steuersätze in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich entwickelt (vgl. Tabelle 1). Dabei lassen sich drei Gruppen von Ländern unterscheiden. Die erste Gruppe umfasst Länder, die ihre Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer bis auf maximal 5 Prozent erhöht haben. In einer zweiten Gruppe werden Länder zusammengefasst, die seit 2006 einen besonders starken Anstieg im Steuersatz aufweisen. Dazu zählen Hessen, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Brandenburg, das Saarland und Schleswig-Holstein. Diese Länder haben ihre Steuersätze im Zeitverlauf auf 6 bis 6,5 Prozent erhöht. Die dritte Gruppe bilden Länder, die bislang keine Anpassung ihres Grunderwerbsteuersatzes vorgenommen haben und deren Steuersatz somit seit 2006 unverändert bei 3,5 Prozent liegt. Dies gilt für Bayern und Sachsen.

In der Tabelle werden innerhalb der drei Gruppen auch “Geber”- und “Nehmerländer” unterschieden, bei denen die fiskalische Umverteilung also mit Mindereinnahmen ($FA < 0$) oder mit Mehreinnahmen einhergeht ($FA > 0$). Die Einteilung in “Geber”- und “Nehmerländer” folgt hier einer Darstellung des Wissenschaftlichen Beirats (2015) und bezieht auch den Umsatzsteuervorwegausgleich ein.

Tabelle 2 stellt die ermittelten Verbleibsquoten der Bundesländer für die Jahre 2006 und 2016 gegenüber, die aus einem Anstieg der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer resultieren. Die einzelnen Werte geben dabei an, welcher Anteil von einem Anstieg der Steuerein-

Tabelle 1: Steuersätze der Grunderwerbsteuer (2006-2016, in %)

Bundesland	<i>FA</i>	Erhöhung ab	auf Steuersatz
Gruppe 1: Anstieg bis auf 5%			
Baden-Württemberg	< 0	05.11.2011	5,0%
Hamburg	< 0	01.01.2009	4,5%
Rheinland-Pfalz	< 0	01.03.2012	5,0%
Bremen	> 0	01.01.2011 01.01.2014	4,5% 5,0%
Mecklenburg-Vorpommern	> 0	01.07.2012	5,0%
Niedersachsen	> 0	01.01.2011 01.01.2014	4,5% 5,0%
Sachsen-Anhalt	> 0	02.03.2010 01.03.2012	4,5% 5,0%
Thüringen	> 0	07.04.2011	5,0%
Gruppe 2: Anstieg auf 6% oder mehr			
Hessen	< 0	01.01.2013 01.08.2014	5,0% 6,0%
Nordrhein-Westfalen	< 0	01.10.2011 01.01.2015	5,0% 6,5%
Berlin	> 0	01.01.2007 01.04.2012 01.01.2014	4,5% 5,0% 6,0%
Brandenburg	> 0	01.01.2011 01.07.2015	5,0% 6,5%
Saarland	> 0	01.01.2012 01.01.2013 01.01.2015	4,5% 5,5% 6,5%
Schleswig-Holstein	> 0	01.01.2012 01.01.2014	5,0% 6,5%
Gruppe 3: Kein Anstieg			
Bayern	< 0	-	-
Sachsen	> 0	-	-

Die Spalte *FA* gibt an, ob das jeweilige Land anhand der Abrechnung des Jahres 2014 beim Finanzausgleich inklusive Umsatzsteuervorwegausgleich Finanztransfers erhält ($FA >$) oder Beiträge leistet ($FA <$).
Quelle: Gesetzesblätter und Pressemitteilungen der Länder und Wissenschaftlicher Beirat (2015).

Tabelle 2: Verbleibsquoten der Bundesländer in den Jahren 2006 und 2016

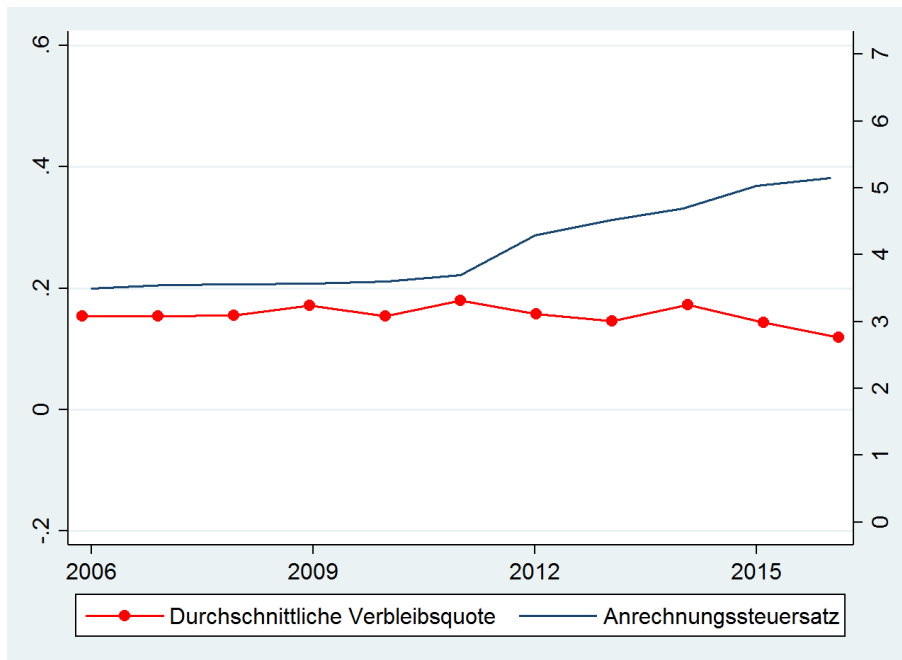
Bundesland	2006	2016
Gruppe 1: Anstieg des Steuersatzes auf bis zu 5%		
Baden-Württemberg	0,37	0,37
Hamburg	0,28	0,02
Rheinland-Pfalz	0,05	0,02
Bremen	0,07	-0,02
Mecklenburg-Vorpommern	0,02	-0,01
Niedersachsen	0,11	0,07
Sachsen-Anhalt	0,05	0,00
Thüringen	0,03	0,00
Gruppe 2: Anstieg des Steuersatzes auf 6% oder mehr		
Hessen	0,32	0,43
Nordrhein-Westfalen	0,58	0,35
Berlin	0,06	0,18
Brandenburg	0,03	0,22
Schleswig-Holstein	0,04	0,23
Saarland	0,02	0,22
Gruppe 3: Kein Anstieg des Steuersatzes		
Bayern	0,39	0,18
Sachsen	0,05	-0,38

Verbleibsquote gemäß Gleichung (3). Quelle: eigene Simulationen auf Basis der Abrechnung des Finanzausgleichs in 2006 und der vorläufigen Abrechnung für 2016.

nahmen um 1 Million Euro jeweils in einem Land verbleibt. So besagt der Wert von 0,37 für Baden-Württemberg, dass immerhin 370 Tausend Euro im Land verbleiben. Die Tabelle zeigt für 2006 das aufgrund der stärkeren Umverteilung bei finanzschwachen Ländern zu erwartende Bild mit meist geringen Verbleibsquoten für “Nehmerländer” und höheren Verbleibsquoten für “Geberländer”. Nachdem die mit der Föderalismusreform im Jahr 2006 geschaffene Möglichkeit, den Grunderwerbsteuersatz anzupassen, von vielen Ländern für Steuererhöhungen genutzt wurde, zeigen die Verbleibsquoten für das Jahr 2016 vielfach ein ganz anderes Bild. So ist insbesondere für Sachsen ein starker Rückgang der Verbleibsquote im Zeitraum 2006-2016 zu verzeichnen. Mit einer Verbleibsquote von $-0,38$ befindet sich Sachsen 2016 offenbar in der oben beschriebenen paradoxen Situation: mit jedem zusätzlichen Euro, den das Land bei der Grunderwerbsteuer einnimmt, verliert es etwa 1,38 Euro durch den Rückgang der Zuweisungen im Rahmen des Finanzausgleichs. Das Land verliert also bei jedem versteuerten Grundstücks- oder Immobiliengeschäft mehr Finanzmittel im Finanzausgleich als es an Steuern einnimmt. Andere Länder, wie Brandenburg oder Schleswig-Holstein, weisen am aktuellen Rand gegenüber 2006 deutlich höhere Verbleibsquoten auf.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des impliziten Anrechnungssteuersatzes und der Durchschnitt der Verbleibsquote. Letztere ist definiert als der jährliche Durchschnitt der Verbleibsquote aller Bundesländer. Im Mittel ist die Verbleibsquote offenbar in der Zeit konstant geblieben. In den letzten beiden Jahren zeigt sich ein leichter Rückgang. Allerdings

Abbildung 1: Anrechnungssteuersatz und Verbleibsquote (2006-2016)

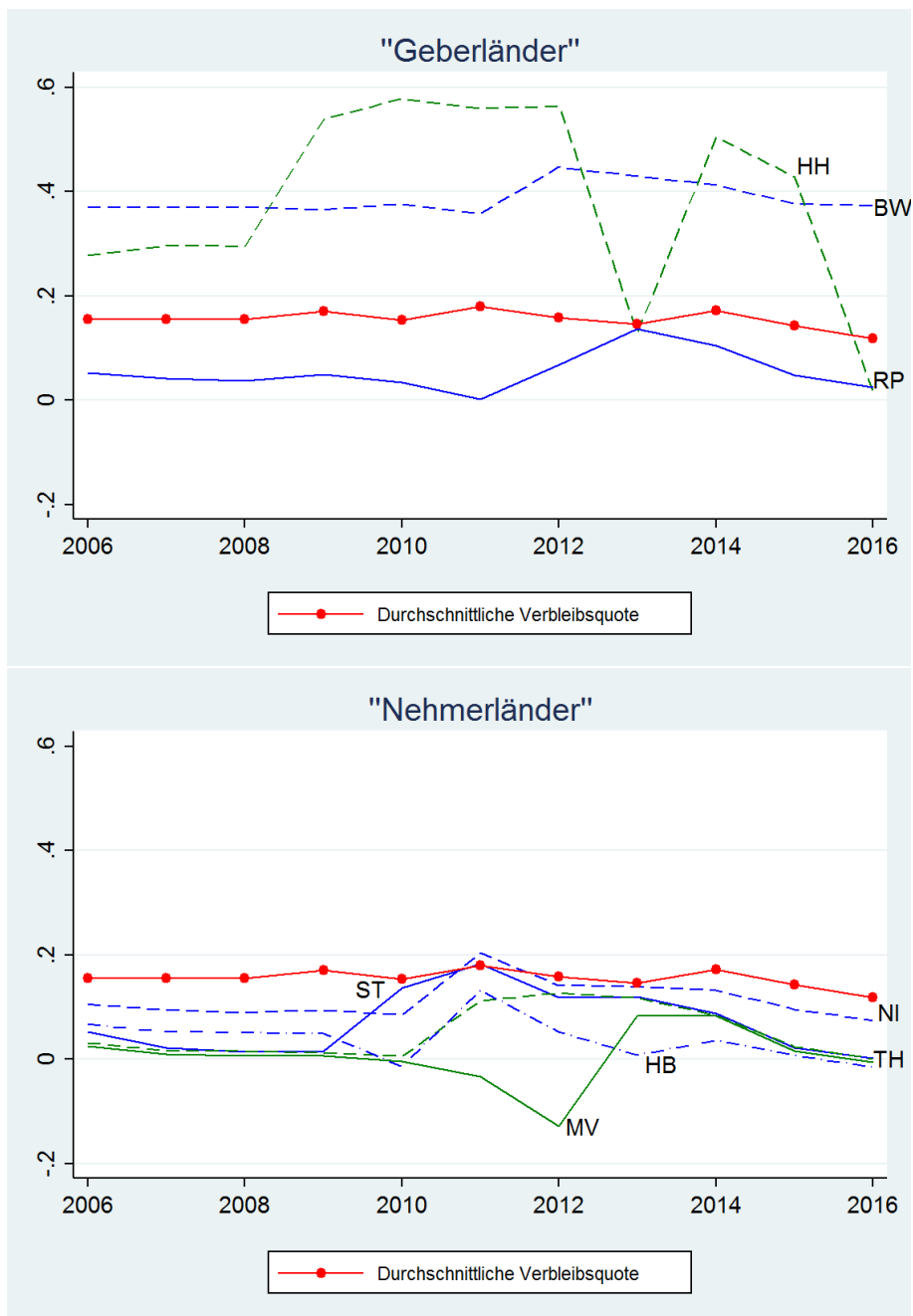


Ungewichteter Durchschnitt der Verbleibsquote aller Bundesländer (linke Skala) und impliziter Anrechnungssteuersatz im Rahmen des Finanzausgleichs gemäß Gleichung (1) (rechte Skala). Quelle: eigene Berechnungen.

haben die Länder seit 2007 ihre Steuersätze massiv erhöht. Entsprechend ist der implizite Steuersatz für die Anrechnung versteuerter Grundstücks- und Immobiliengeschäfte im Finanzausgleich deutlich gestiegen. In 2006 entspricht er dem gesetzlichen Steuersatz von 3,5%. Im Jahr 2016 liegt er oberhalb von 5%.

Abbildung 2 stellt die Entwicklung der Verbleibsquoten seit 2006 für die Gruppe an Bundesländern dar, die ihre Steuersätze im Zeitverlauf auf maximal 5 Prozent erhöht haben. Im oberen Teil der Abbildung sind dabei die Verbleibsquoten der “Geberländer” dargestellt, während der untere Teil die Entwicklung der Verbleibsquoten der “Nehmerländer” skizziert. Für eine bessere Interpretation der Entwicklung ist in den Abbildungen zudem die jährliche durchschnittliche Verbleibsquote als Referenzlinie eingefügt. Abbildung 2 zeigt, dass die Verbleibsquoten von “Geberländern” wie Baden-Württemberg oder Hamburg zumeist deutlich über den entsprechenden Quoten der “Nehmerländer” sowie über der durchschnittlichen Verbleibsquote liegen. Die Verbleibsquoten von “Nehmerländern” sind dagegen zumeist unterdurchschnittlich. Gleichzeitig weisen die Quoten der Länder in dieser Gruppe keinen eindeutigen Trend im Zeitverlauf auf. In der Entwicklung der Verbleibsquote für Mecklenburg-Vorpommern zeigt sich allerdings der im Finanzausgleich erzeugte fiskalische Anreiz zur Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes. Ab dem Jahr 2010 wies Mecklenburg-Vorpommern eine negative Verbleibsquote auf, die im Jahr 2012 ihr Minimum erreichte. Jeder versteuerte Grundstücks- oder Immobilienkauf führte in Mecklenburg-Vorpommern somit zu Mindereinnahmen in dem Sinne, dass die Verluste an Finanzaus-

Abbildung 2: Verbleibsquoten Ländergruppe 1 (2006-2016)

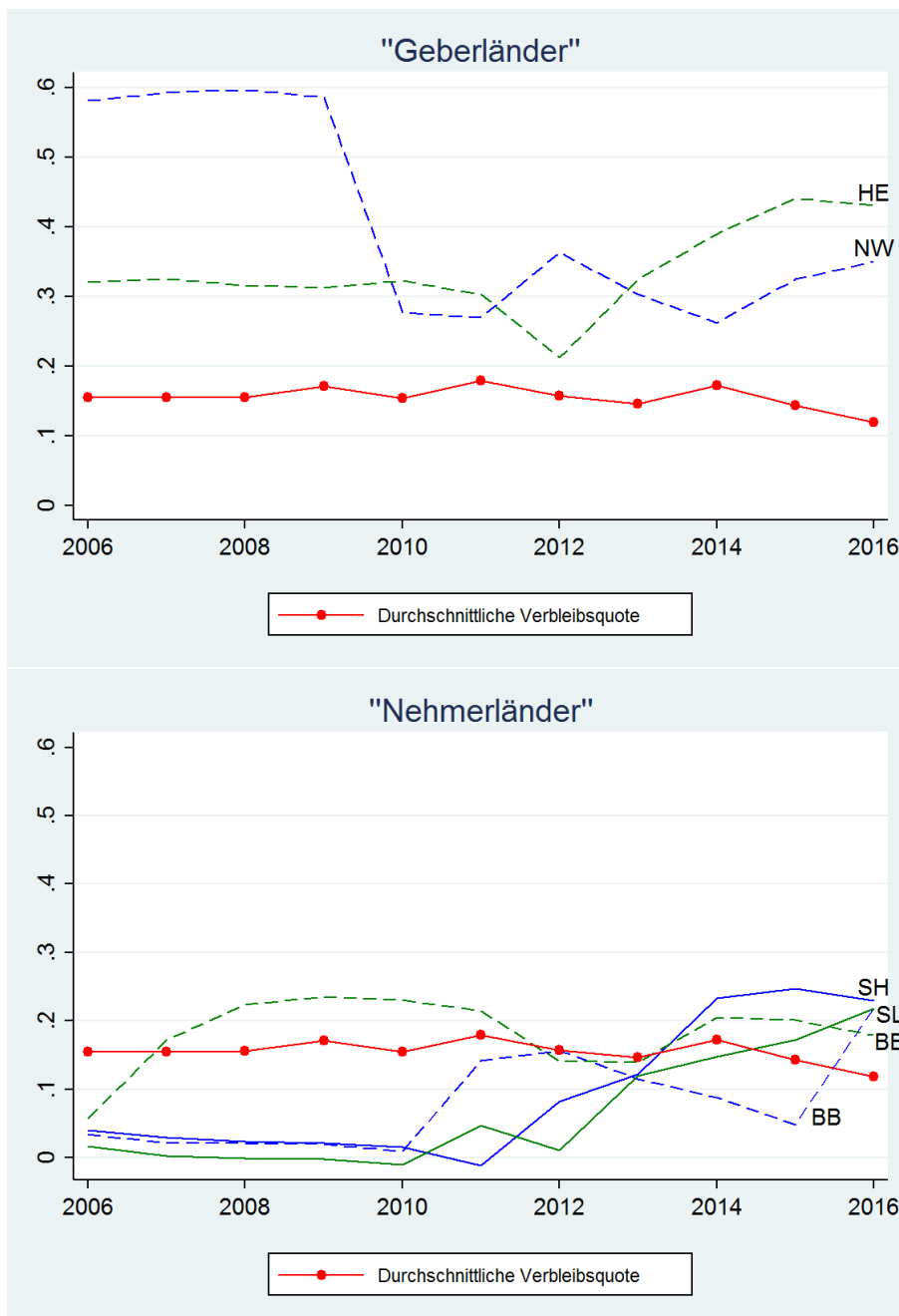


BW = Baden-Württemberg, HH = Hamburg, RP = Rheinland-Pfalz, NI = Niedersachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen, HB = Bremen, MV = Mecklenburg-Vorpommern; Verbleibsquoten der Bundesländer mit verhältnismäßig Steuersatzerhöhungen auf maximal 5,5%. Quelle: eigene Berechnungen.

gleichstransfers größer waren als das zusätzliche Aufkommen. Der Anreiz des Landes, seinen Grunderwerbsteuersatz zu erhöhen, war also seit 2010 noch einmal gestiegen. Mecklenburg-Vorpommern erhöhte daraufhin im Jahr 2012 tatsächlich seinen Steuersatz von 3,5 auf 5 Prozent, was zu einer positiven Verbleibsquote im Jahr 2013 führte.

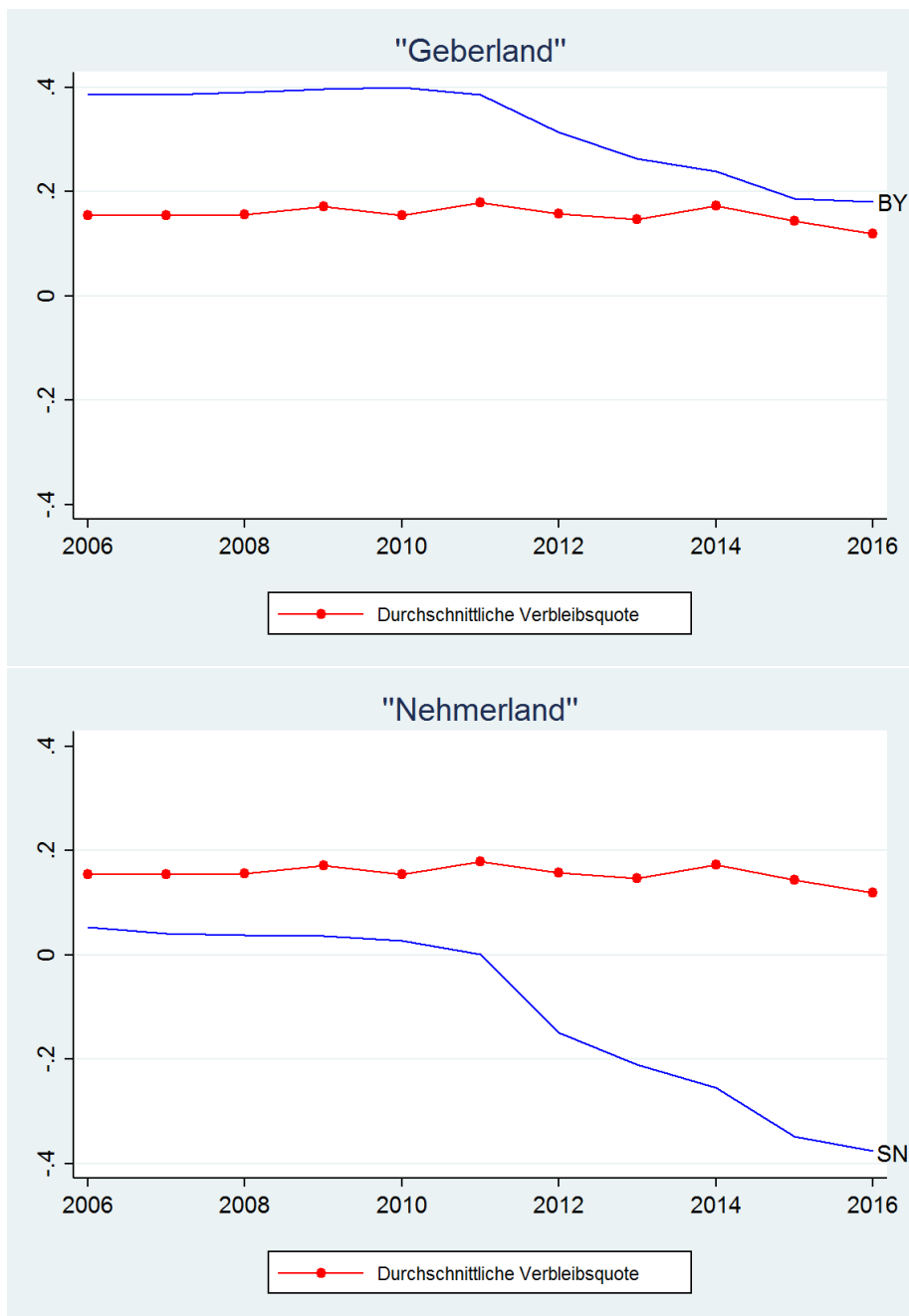
In Abbildung 3 sind die Verbleibsquoten jener Länder abgebildet, die den Steuersatz am stärksten angehoben haben. Erneut findet dabei eine Differenzierung zwischen “Geber”- und “Nehmerländern” statt, die zeigt, dass “Geberländer” wie Hessen grundsätzlich höhere Verbleibsquoten aufweisen als “Nehmerländer”. Die Verbleibsquoten der sechs Länder in Gruppe 2 weisen ebenfalls keinen eindeutigen Trend im Zeitverlauf auf, sind aber stärkeren Schwankungen unterworfen als die Verbleibsquoten der Länder in Gruppe 1. Allerdings zeigt sich, dass Länder mit stark gestiegenen Grunderwerbsteuersätzen zum Ende des Beobachtungszeitraums höhere Verbleibsquoten aufweisen als Länder, die ihren Steuersatz lediglich in geringerem Ausmaß erhöht haben. So liegen die Verbleibsquoten der Länder in Gruppe 2 im Jahr 2016 alle über der durchschnittlichen Verbleibsquote, während die Quoten der Länder in Gruppe 1 bis auf eine Ausnahme alle unterdurchschnittlich sind. Die Entwicklung der Verbleibsquoten spiegelt bei den Ländern in dieser Gruppe auch die eigene Steuerpolitik wider. So folgt in Hessen auf einen Rückgang der Verbleibsquote im Jahr 2012 eine Erhöhung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer von 3,5 Prozent auf 5,0 Prozent ab dem Jahr 2013. Diese Erhöhung geht mit einem direkten Anstieg der Verbleibsquote von 21 Prozent auf 32 Prozent im Jahr 2013 einher.

Abbildung 3: Verbleibsquoten Ländergruppe 2 (2006-2016)



NW = Nordrhein-Westfalen, HE = Hessen, SH = Schleswig-Holstein, BB = Brandenburg, SL = Saarland, BE = Berlin; Verbleibsquoten der Bundesländer mit Anstieg des Steuersatzes auf 6% oder mehr. Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Verbleibsquoten Ländergruppe 3 (2006-2016)



BY = Bayern, SN = Sachsen; Verbleibsquoten der Bundesländer, die keine Anpassung ihrer Steuersätze vorgenommen haben. Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 4 zeigt schließlich die Entwicklung der Verbleibsquoten für jene beiden Länder, deren Steuersatz seit 2006 unverändert bei 3,5 Prozent liegt. Es zeigt sich auch hier wieder, dass die Verbleibsquote für das “Geberland” Bayern höher ist als für das “Nehmerland” Sachsen. Auch am aktuellen Rand ist in Bayern die Verbleibsquote noch über dem Durchschnitt. Die Abbildung zeigt sowohl für Bayern als auch für Sachsen allerdings einen negativen Verlauf der Verbleibsquoten über die Zeit. Dies gilt insbesondere ab dem Jahr 2012, wobei für Sachsen die Verbleibsquote seit 2012 sogar negative Werte aufweist. Damit befindet sich Sachsen offenbar schon seit Jahren in der oben beschriebenen paradoxen Situation, dass es bei einem Anstieg der Steuereinnahmen aus der Grunderwerbsteuer insgesamt weniger Einnahmen verzeichnet. Die negative Entwicklung der Verbleibsquoten von Bayern und Sachsen steht im Zusammenhang mit dem Anstieg der Steuersätze in den anderen Bundesländern. Allein in 2011 und 2012 wurde der Steuersatz der Grunderwerbsteuer in den übrigen Bundesländern insgesamt 12 mal geändert. Mit jeder weiteren Erhöhung der Steuersätze sinken aber die Verbleibsquoten derjenigen Länder weiter ab, die ihren Grunderwerbsteuersatz unverändert lassen, was zugleich ihren fiskalischen Anreiz zur Erhöhung des Steuersatzes steigert.

6 Fazit

Die aufgezeigten Entwicklungen in den Verbleibsquoten der Bundesländer unterstreichen den Zielkonflikt zwischen Steuerautonomie und Finanzausgleich. So steht die Steuerautonomie der Länder im Rahmen der Grunderwerbsteuer in einem Spannungsverhältnis mit der Berücksichtigung dieser Steuer im bundesstaatlichen Finanzausgleich. Der Gesetzgeber hat dieses Spannungsverhältnis ganz offenbar nur vordergründig gelöst, indem anstelle der jeweiligen Steuersätze der Bundesländer zur Anrechnung der Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich ein durchschnittlicher Steuersatz zur Anwendung kommt. Die im Rahmen von Simulationen ermittelten Verbleibsquoten belegen, dass von der Anrechnung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich dennoch starke fiskalische Anreize ausgehen, den Steuersatz der Grunderwerbsteuer zu erhöhen. Während das Land die aus einer Anwendung eines höheren Steuersatzes erzielten Mehreinnahmen einbehält, wird der durch die höhere Steuerbelastung induzierte Rückgang an versteuerten Grundstücks- und Immobilienkäufen durch höhere Zuweisungen bzw. verringerte Beiträge im Finanzausgleich zu Lasten der anderen Länder weitgehend kompensiert.

Verschiedentlich führt die Anrechnung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich für Länder mit geringem Grunderwerbsteuersatz zu der paradoxen Situation, dass ein Zuwachs an versteuerten Grundstücks- und Immobilienkäufen mit einem Verlust an Finanzmitteln im Finanzausgleich einhergeht, der größer ist als der Anstieg der Steuereinnahmen. Im Um-

kehrschluss folgt, dass ein Rückgang an versteuerten Grundstücks- und Immobilienkäufen mit einem Gewinn an Finanzmitteln im Finanzausgleich einhergeht, der den Verlust an Steuereinnahmen überwiegt.

Es liegt nahe zu vermuten, dass die von der Anrechnung im Finanzausgleich ausgehenden fiskalischen Anreize eine wesentliche Triebkraft hinter der bemerkenswerten Steigerung der Grunderwerbsteuersätze in den letzten Jahren sind. Die übermäßige Anrechnung der Grunderwerbsteuer im Finanzausgleich muß aber auch unabhängig von der Anreizwirkung auf den Steuersatz als problematisch gelten. Es ist bemerkenswert, dass ein Land, welches von seinem in der Verfassung verankerten Recht Gebrauch macht, den Grunderwerbsteuersatz nicht zu erhöhen, dann im Rahmen des Finanzausgleichs bei jedem zusätzlich versteuerten Grundstücks- oder Immobilienkauf mehr Einnahmen verliert, als es dadurch an Steuereinnahmen generiert. Hier wird die Steuerverwaltung für das Land quasi zu einem selbstquälenden Akt, und die Steuerzahler leisten für das Gemeinwesen einen Bärenienst - von den Finanzmitteln profitieren ausschließlich andere Länder, während das eigene Land weniger Mittel zur Verfügung hat.

Ein pragmatischer Ansatz, die Verbleibsquoten im negativen Bereich zu verhindern und den Prozess des immer weiteren Anziehens der Steuerschraube abzuschwächen, besteht darin, die Steuerkraft aus der Grunderwerbsteuer mit einem fixen Anrechnungssteuersatz zu bestimmen. Diesen Steuersatz könnte man beispielsweise auf ein Niveau von 3,5% oder

darunter festsetzen. Für einen Wert unterhalb von 3,5% spricht, dass dann nicht nur die Verbleibsquoten bei den aktuellen Steuersätzen positiv sind. Zusätzlich würde der Anreiz, den Steuersatz heraufzusetzen, abgeschwächt. Die Autonomie würde gefördert.

Literaturverzeichnis

- Buettner, T. (2006). The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy. *Journal of Public Economics*, 90(3), 477-497.
- Buettner, T. (2017). Welfare Cost of the Real Estate Transfer Tax. *CESifo Working Paper*, im Erscheinen.
- Buettner, T., Schwager, R. (2003). Länderautonomie in der Einkommensteuer: Konsequenzen eines Zuschlagsmodells/Income Tax Autonomy of German States: Reform Options and Consequences. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 223(5), 532-555.
- Dahlby, B., Warren, N. (2003). Fiscal Incentive Effects of the Australian Equalisation System. *Economic Record*, 79(247), 434-445.
- Fritzsche, C., Vandrei, L. (2016). The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions, *Ifo Working Paper*, 232.
- Hirte, G. (1996). *Effizienzwirkungen von Finanzausgleichsregelungen: eine empirische allgemeine Gleichgewichtsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland*. Lang.
- Huber, B., Lichtblau, K. (1998). Konfiskatorischer Finanzausgleich verlangt eine Reform. *Wirtschaftsdienst*, 78(3), 142-147.
- Petkova, K., Weichenrieder, A. J. (2016). Price and Quantity Effects of the German Real Estate Transfer Tax. *Manuskript*, Universität Frankfurt.
- Potrafke, N., Krause, M. (2016). The real estate transfer tax and government ideology: Evidence from the German states. *Manuskript*, ifo Institut.
- Ragnitz, J. (2014). Länderfinanzausgleich: Zeit für grundlegende Reformen! *ifo Schnelldienst*, 67(1), 21-25.

Smart, M. (1998). Taxation and deadweight loss in a system of intergovernmental transfers. *Canadian Journal of Economics*, 31(1), 189-206.

Wissenschaftlicher Beirat (2015). *Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleichs*, Bundesministerium der Finanzen (BMF), Berlin.

Ifo Working Papers

- No. 234 Blesse, S. und F. Rösel, Gebietsreformen: Hoffnungen, Risiken und Alternativen, Januar 2017.
- No. 233 Hayo, B. and F. Neumeier, The (In)Validity of the Ricardian Equivalence Theorem – Findings from a Representative German Population Survey, December 2016.
- No. 232 Fritzsche, C. and L. Vandrei, The German Real Estate Transfer Tax: Evidence for Single-Family Home Transactions, November 2016.
- No. 231 Nagl, W. and M. Weber, Stuck in a trap? Long-term unemployment under two-tier unemployment compensation schemes, November 2016.
- No. 230 Neumeier, F., Do Businessmen Make Good Governors?, November 2016.
- No. 229 Gutmann, J., M. Neuenkirch and F. Neumeier, Precision-Guided or Blunt? The Effects of US Economic Sanctions on Human Rights, November 2016.
- No. 228 Felbermayr, G., R. Aichele, I. Heiland, A. Melchior and M. Steininger, TTIP – Potential Effects on Norway, (November 2016) revised version December 2016.
- No. 227 Schueler, R., Educational inputs and economic development in end-of-nineteenth-century Prussia, October 2016.
- No. 226 Riem, M., Does political uncertainty influence firm owners' business perceptions?, October 2016.
- No. 225 Enzi, B. and B. Siegler, The Impact of the Bologna Reform on Student Outcomes – Evidence from Exogenous Variation in Regional Supply of Bachelor Programs in Germany, October 2016.
- No. 224 Roesel, F., Do mergers of large local governments reduce expenditures? – Evidence from Germany using the synthetic control method, October 2016.
- No. 223 Schueler, R., Centralized Monitoring, Resistance, and Reform Outcomes: Evidence from School Inspections in Prussia, October 2016.

- No. 222 Battisti, M., R. Michaels and C. Park, Labor supply within the firm, October 2016.
- No. 221 Riem, M., Corporate investment decisions under political uncertainty, October 2016.
- No. 220 Aichele, R., I. Heiland and G. Felbermayr, TTIP and intra-European trade: boon or bane?, September 2016.
- No. 219 Aichele, R., G. Felbermayr and I. Heiland, Going Deep: The Trade and Welfare Effects of TTIP Revised, July 2016.
- No. 218 Fischer, M., B. Kauder, N. Potrafke and H.W. Ursprung, Support for free-market policies and reforms: Does the field of study influence students' political attitudes?, July 2016.
- No. 217 Battisti, M., G. Felbermayr and S. Lehwald, Inequality in Germany: Myths, Facts, and Policy Implications, June 2016.
- No. 216 Baumgarten, D., G. Felbermayr and S. Lehwald, Dissecting between-plant and within-plant wage dispersion – Evidence from Germany, April 2016.
- No. 215 Felbermayr, G., Economic Analysis of TTIP, April 2016.
- No. 214 Karmann, A., F. Rösel und M. Schneider, Produktivitätsmotor Gesundheitswirtschaft: Finanziert sich der medizinisch-technische Fortschritt selbst?, April 2016.
- No. 213 Felbermayr, G., J. Gröschl and T. Steinwachs, The Trade Effects of Border Controls: Evidence from the European Schengen Agreement, April 2016.
- No. 212 Butz, A. und K. Wohlrabe, Die Ökonomen-Rankings 2015 von Handelsblatt, FAZ und RePEc: Methodik, Ergebnisse, Kritik und Vergleich, März 2016.
- No. 211 Qian, X. and A. Steiner, International Reserves, External Debt Maturity, and the Reinforcement Effect for Financial Stability, March 2016.
- No. 210 Hristov, N., The Ifo DSGE Model for the German Economy, February 2016.
- No. 209 Weber, M., The short-run and long-run effects of decentralizing public employment services, January 2016.