

Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses
am 2. Dezember 2014
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steu-
ersatzes für die Grunderwerbsteuer (Drucksache 16/7147)

Dr. Katja Rietzler
Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK)
in der Hans-Böckler-Stiftung
28.11.1014

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
**STELLUNGNAHME
16/2376**
Alle Abg

Stellungnahme des IMK:

Der Nachtragshaushalt für 2014 geht von einer Neuverschuldung von rund 3,2 Mrd. Euro in diesem Jahr aus, für 2015 sind noch 2,3 Mrd. Euro vorgesehen. Damit ergibt sich bis zum Jahr 2020, in dem die Schuldenbremse erstmals auf Länderebene greift und eine weitere (strukturelle) Neuverschuldung nicht mehr zulässig ist, in Nordrhein-Westfalen ein erheblicher Konsolidierungsbedarf. Bei einer Konjunkturbereinigung fällt dieser möglicherweise etwas geringer aus.¹

Die Haushaltskonsolidierung kann grundsätzlich über die Einnahmeseite, über die Ausgabenseite oder über eine Kombination aus ausgabenseitigen und einnahmeseitigen Maßnahmen erfolgen. Da noch mehrere Jahre bleiben, bis die Schuldenbremse auf der Länderebene eingehalten werden muss, ist geplant, die Neuverschuldung auch dadurch zurückzuführen, dass die Ausgaben langsamer steigen als die Einnahmen (ohne Kredite). Damit bleiben die staatlichen Ausgaben jedoch hinter der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung zurück. In mehreren Bereichen bestehen deutliche Mehrbedarfe: die Sachinvestitionen je Einwohner befinden sich seit Jahren am unteren Ende aller Bundesländer, die Personalausgaben sind im Ländervergleich lediglich durchschnittlich². Insbesondere ist die Schüler-Lehrer-Relation im Vergleich zu anderen Bundesländern ungünstiger und die bei der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren ist NRW in Deutschland Schlusslicht (Rietzler 2014). Ausgabensteigerungen im Personalbereich sind zudem insbesondere durch Versorgungsleistungen getrieben, die wenig gestaltbar sind.

Um die gut begründeten Bedarfe zu decken sind strukturelle Mehreinnahmen notwendig. Noch im Jahr 2013 hat die Mehrheit der Bundesländer Steuererhöhungen zur Deckung solcher Mehrbedarfe gefordert. So sprach sich der Bundesrat (2013) für eine Anhebung des Spitzensteuersatzes bei der Einkommensteuer und für eine Wiedererhebung der Vermögensteuer aus. Auf der

¹ So weist die Mittelfristprojektion der Bundesregierung für Deutschland insgesamt für die Jahre bis 2018 eine negative Produktionslücke aus (BMF 2014).

² Aufgrund unterschiedlicher Kommunalisierungsgrade muss man bei Ländervergleichen Land und Kommunen gemeinsam betrachten.

Bundesebene wurden Steuererhöhungen für diese Legislaturperiode jedoch explizit ausgeschlossen.

Für Nordrhein-Westfalen wie für alle anderen Bundesländer besteht damit die einzige Möglichkeit, zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren, in einer weiteren Anhebung des Steuersatzes der Grunderwerbsteuer. Seit den Ländern im Jahr 2006 die Möglichkeit eingeräumt wurde, selbst die Höhe der Grunderwerbsteuer festzulegen, haben mit Ausnahme Bayerns und Sachsens alle Bundesländer von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und den Steuersatz, der damals bundeseinheitlich bei 3,5 % lag, angehoben.

Aktuell liegen die Steuersätze zwischen 3,5 % (Bayern, Sachsen) und 6,5 % (Schleswig-Holstein). Mit dem Saarland plant ein weiteres Bundesland neben NRW, den Steuersatz ab dem 1.1.2015 auf 6,5 % zu erhöhen (Tabelle 1). Mit 6 % haben auch Berlin und Hessen hohe Sätze. Der gewogene Durchschnitt der Steuersätze liegt im Jahr 2015 (ohne NRW) bei 4,8 %, wenn man die jeweiligen Bemessungsgrundlagen im Jahr 2013 als Gewicht verwendet.

Tabelle 1: Grunderwerbsteuersätze in den Bundesländern

Bundesland	Grunderwerbsteuersatz 1.1.2015	Bundesland	Grunderwerbsteuersatz 1.1.2015
Bayern	3.5	Rheinland-Pfalz	5.0
Sachsen	3.5	Sachsen-Anhalt	5.0
Hamburg	4.5	Thüringen	5.0
Baden-Württemberg	5.0	Berlin	6.0
Brandenburg	5.0	Hessen	6.0
Bremen	5.0	Nordrhein-Westfalen	6.5
Mecklenburg-Vorpommern	5.0	Saarland	6.5
Niedersachsen	5.0	Schleswig-Holstein	6.5

Quelle: Statista.

Der deutlich überdurchschnittliche Steuersatz führt beim Länderfinanzausgleich in seiner gegenwärtigen Ausgestaltung zu einer Begünstigung, weil für die Ermittlung der Finanzkraft des jeweiligen Bundeslandes nur die Bemessungsgrundlage, nicht aber der Steuersatz berücksichtigt wird. Länder mit unterdurchschnittlichen Steuersätzen wie z.B. Bayern, Sachsen oder Hamburg verlieren hingegen durch den Länderfinanzausgleich zusätzlich Einnahmen.

Natürlich führt eine Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes zu Belastungen für bestimmte Steuerzahlergruppen. Um zu beurteilen, ob diese gerechtfertigt sind, muss man jedoch nicht die Situation ohne Maßnahmen als Vergleichsmaßstab heranziehen, sondern vielmehr alternative Konsolidierungsmaßnahmen betrachten. Auf der Einnahmenseite kämen hier lediglich noch Studiengebühren in Frage, die im Jahr 2011 aus gutem Grunde abgeschafft wurden. Der Verzicht auf Steuererhöhungen würde also zu entsprechenden Kürzungen auf der Ausgabenseite führen und damit ebenfalls Belastungen verursachen. Die Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes muss also gegen Ausgabenkürzungen bzw. unterlassene Ausgaben abgewogen werden, die sich bei einem Verzicht auf die Steuererhöhung zwangsläufig ergeben müssten. Würde dies

beispielsweise die Ausstattung von Schulen oder die Kinderbetreuung betreffen, so wären die „jungen Familien“, die in der Argumentation gegen eine Steuererhöhung regelmäßig bemüht werden, ebenfalls negativ betroffen.

Hinzu kommt, dass der Fiskalmultiplikator auf der Ausgabenseite deutlich höher ist als auf der Einnahmenseite (Gechert 2013). Ausgabenkürzungen belasten die Konjunktur somit deutlich stärker als Steuererhöhungen. Der Internationale Währungsfonds hat festgestellt, dass effiziente Infrastrukturprojekte über ihre kurz- und langfristigen Wachstumseffekte sogar selbstfinanzierend sein können (IWF 2014, Chapter 3). Somit besteht umgekehrt die Gefahr, dass sich das Defizit bei Kürzungen in diesem Bereich gar nicht nennenswert verringert. Angesichts der aktuell sehr großen Unsicherheit sollte die Konsolidierung des Haushalts möglichst konjunkturverträglich ausgestaltet werden, was für eine einnahmeseitige Konsolidierung spricht.

Mit 400 Mio. Euro wurde das zusätzliche Aufkommen aus der Erhöhung der Grunderwerbsteuer eher vorsichtig geschätzt. Von diesem Aufkommen gehen rund 13% über den kommunalen Finanzausgleich an die nordrhein-westfälischen Kommunen, die somit indirekt von der Steuererhöhung profitieren.

Aufgrund der immobilen Bemessungsgrundlage und der einmaligen Belastung dürften Ausweichreaktionen begrenzt bleiben. Die Inzidenz scheint nicht so eindeutig wie regelmäßig angenommen. Von der Steuer gehen möglicherweise auch Wirkungen auf den Kaufpreis und auf Provisionen aus, so dass möglicherweise nicht die ganze Erhöhung von den Käufern allein zu tragen ist. Bei der Gesamtbelastung von Immobilienkäufern ist zudem das derzeit außergewöhnlich niedrige Zinsniveau mit in den Blick zu nehmen.

Literatur:

Bundesministerium der Finanzen, BMF (2014): Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten, Datengrundlagen und Ergebnisse der Schätzungen der Bundesregierung, in: Monatsbericht des BMF, Oktober 2014, Berlin.

Bundesrat (2013): Stellungnahme des Bundesrates: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2014), Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017; Bundesratsdrucksache Nr. 600/13, 20.9.2013.

Gechert, S. (2013): What fiscal policy is most effective? A Meta Regression Analysis. IMK Working Paper Nr. 117.

Gechert, S., Rietzler, K. (2014): Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2015 (Haushaltsgesetz 2015) sowie zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2014 (Nachtragshaushaltsgesetz 2014), IMK Policy Brief, November, Düsseldorf.

Internationaler Währungsfonds (IWF) (2014), World Economic Outlook October 2014: Legacies, Clouds, Uncertainties. World Economic and Financial Surveys.

Rietzler, K. (2013): Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses am 7. November 2013 zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2014 (Haushaltsgesetz 2013) sowie zum Gesetz über die Feststellung eines Nachtrags zum Haushaltsplan des Landes Nordrhein-Westfalen für das Jahr 2013 (Nachtragshaushaltsgesetz 2013), Korrigierte Fassung vom 19. November 2013. IMK Policy Brief, November, Düsseldorf

Rietzler, K. (2014): Schriftliche Stellungnahme für die Anhörung Enquete-Kommission zur Bewertung der Tragfähigkeit der öffentlichen Haushalte in Nordrhein-Westfalen unter den Bedingungen der Schuldenbremse und des demografischen Wandels in der Dekade 2020 bis 2030, IMK Policy Brief, März, Düsseldorf.