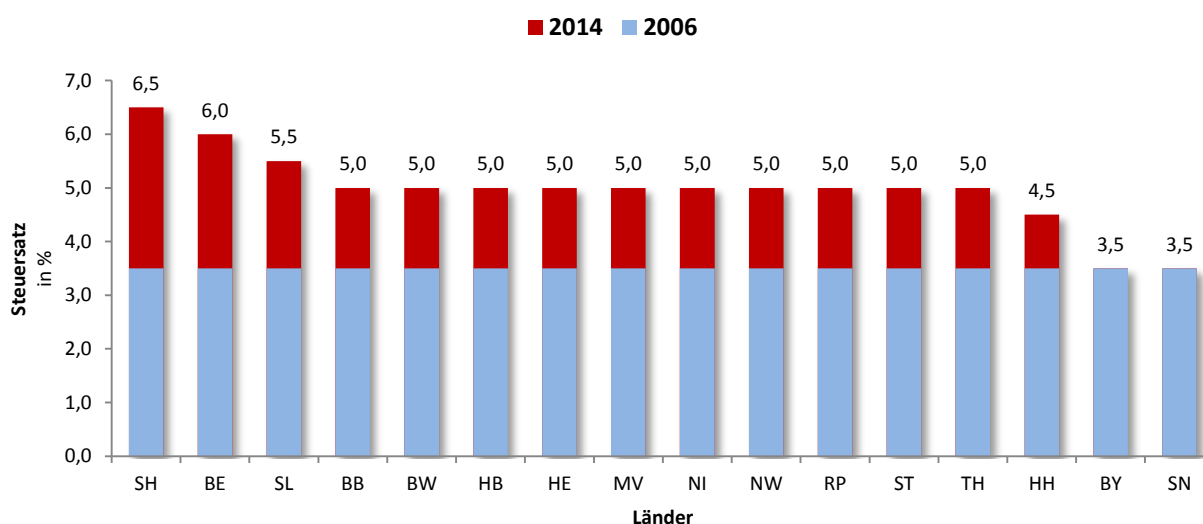


Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer - ein Steuerwettlauf der Länder „nach oben“?

Im Rahmen der Debatte über notwendige Reformen der bundesstaatlichen Aufgaben- und Finanzverteilung in Deutschland wird aus finanzwissenschaftlicher Sicht u.a. die allgemeine Forderung nach mehr Gesetzgebungskompetenzen (im Unterschied zu den Ertragskompetenzen) für die Landesgesetzgeber im Bereich der Besteuerung erhoben. Im politischen Raum werden hingegen bislang Besteuerungskompetenzen für die Länder überwiegend abgelehnt. Gleichwohl haben sich die Länder mit dem Bund im Rahmen der Föderalismusreform I im Jahr 2006 auf ein Steuersatzrecht der Länder bei der Grunderwerbsteuer (GrESt) verständigt. Seitdem können die Landesgesetzgeber autonom vom ehemals einheitlichen Steuersatz (3,5 %) nach unten oder aber nach oben abweichen. Der Stadtstaat Berlin hatte zum 1.1.2007 als erstes Land den Steuersatz erhöht (auf damals 4,5 %; zum 1.1.2014 auf 6,0 %). Hamburg zog als zweites Land zum 1.1.2009 nach (auf 4,5 %). Welche Steuersätze mittlerweile in den Ländern (zum 1.1.2014) gelten, zeigt Abbildung 1.

Abb. 1: Steuersätze bei der Grunderwerbsteuer in Deutschland

2014 und 2006



Gründerwerbsteuersatzänderungen der Länder bis 2014

Die Entwicklung der Steuersätze bei der Gründerwerbsteuer in Deutschland ist bislang überwiegend geprägt durch Erhöhungen der Steuersätze. Die beiden Stadtstaaten Berlin und Hamburg hatten 2007 bzw. 2009 begonnen, das einzige steuerpolitische Instrument der Länder im Rahmen der föderalen Kompetenzzuordnung zu nutzen, um eigenverantwortlich die Einnahmesituation der betreffenden öffentlichen Haushalte anzupassen. Seitdem haben bis auf Bayern und Sachsen alle Länder teils mehrmals den landeseigenen Steuersatz erhöht. Eine Übersicht über die jeweils zuletzt vorgenommene Steuersatzerhöhung bietet Tabelle 1.

Tab. 1		Jeweils letzte Erhöhung des Gründerwerbsteuersatzes in den Ländern
Land	Inkrafttreten	
(SH) Schleswig-Holstein	1. Januar 2014	
(BE) Berlin	1. Januar 2014	
(SL) Saarland	1. Januar 2013	
(BB) Brandenburg	1. Januar 2011	
(BW) Baden-Württemberg	5. November 2011	
(HB) Bremen	1. Januar 2014	
(HE) Hessen	1. Januar 2013	
(MV) Mecklenburg-Vorpommern	30. Juni 2012	
(NI) Niedersachsen	1. Januar 2014	
(NW) Nordrhein-Westfalen	1. Oktober 2011	
(RP) Rheinland-Pfalz	1. März 2012	
(ST) Sachsen-Anhalt	1. März 2012	
(TH) Thüringen	7. April 2011	
(HH) Hamburg	1. Januar 2009	

Quelle: Diverse Parlamentsdrucksachen und Auszüge aus Gesetzesblättern; Eigene Recherche; Eigene Darstellung.

Nach über sieben Jahren, in denen die Länder ihre Einnahmen aus der Gründerwerbsteuer im Rahmen ihrer Länderautonomie über ihr Steuersatzrecht gestalten, zeigt sich, dass nahezu alle Länder das einzige, autonom einsetzbare steuerpolitische Instrument auf Landesebene nutzen, um nicht zuletzt die landeseigenen Steuereinnahmen zu erhöhen und damit die Haushaltssituation der Landesebene einnahmeseitig zu verbessern. Offenbar macht es dabei keinen Unterschied, ob es sich bei der Steuersatzfestsetzung um ein finanzstarkes

oder finanzschwaches¹ Land oder um ein Geber- oder Nehmerland im Länderfinanzausgleich handelt. Nur zwei Länder haben bislang nicht ihren Grunderwerbsteuersatz erhöht: Das Geberland Bayern und das Nehmerland Sachsen. Dies könnte ein Anzeichen dafür sein, dass bestimmte Annahmen hinsichtlich der Rahmenbedingungen für Steuerautonomie und insbesondere hinsichtlich der Motive der Regierenden² differenziert betrachtet werden müssen. Die bisweilen von der Politik vorgetragene eher simple „Logik“, dass bei Steuerautonomie finanzschwache Länder ihre Steuersätze erhöhen müssten, um ihre Aufgaben weiterhin zu finanzieren, während finanzstarke Länder ihre Steuersätze senken und somit attraktiver für Bürger und Unternehmen von außerhalb werden, kann weder theoretisch noch empirisch ohne weiteres untermauert werden. So hat das finanzstarke Geberland Hessen aktuell beschlossen (Landtag Hessen 2014), den Grunderwerbsteuersatz in Hessen zum 1. August 2014 nochmals zu erhöhen, dann von 5,0 % auf 6,0 %.

Werden dezentrale Entscheidungskompetenzen in einem föderalen Staat genutzt, so bilden sich unterschiedliche und von Land zu Land abweichende Lösungen im Raum heraus. Dies ist gerade ein wesentliches Merkmal des Föderalismus. Dies gilt auch im Bereich der Besteuerung, wenn unterschiedliche Steuersatzhöhen festgelegt werden. Damit sind die Länder aber in einen „Wettbewerb“ um den besten bzw. optimalen Steuersatz eingetreten. Durch die Festlegung unterschiedlicher Steuerpreise ergeben sich Abwägungsprobleme für diejenigen, welche den Tatbestand, an den die Steuerpflicht anknüpft, erfüllen. Somit sollten bei Steuerautonomie die politisch-administrativen Entscheidungsträger neben der Einnahmeerzielung der öffentlichen Hand auch die Auswirkungen einer Steuersatzvariation z.B. auf Investitionsentscheidungen von Unternehmen und Wohnsitzentscheidungen von privaten Haushalten grundsätzlich berücksichtigen.

Fraglich ist jedoch, inwieweit die Landesgesetzgeber dies tatsächlich berücksichtigten, wie auch das RWI (2012) kritisch anmerkt: „Im Gegensatz zur Diskussion um die Reform der Grunderwerbsteuer in den siebziger und achtziger Jahren blendet die aktuelle Steuerpolitik der Länder die wirtschaftlichen und fiskalischen (Neben-)Wirkungen der Grunderwerbsteuer weitgehend aus.“ (RWI 2012, S. 8). Womöglich steht einzig das fiskalische Ziel und mithin das Ziel der Maximierung der Einnahmen für den öffentlichen Sektor im Vordergrund. Wobei der Hinweis auf einnahmeseitige Konsolidierungsnotwendigkeiten auch vor dem Hintergrund der von den Ländern im Jahr 2009 selbst mitbeschlossenen Schuldenbremse als Begründung nachvollziehbar und zu rechtfertigen ist. Allein die Tatsache, dass die Länder für den Entzug des Einnahmearguments „Kreditaufnahme“ bislang nicht ausreichend kompensiert wurden, ist kritisch anzumerken.

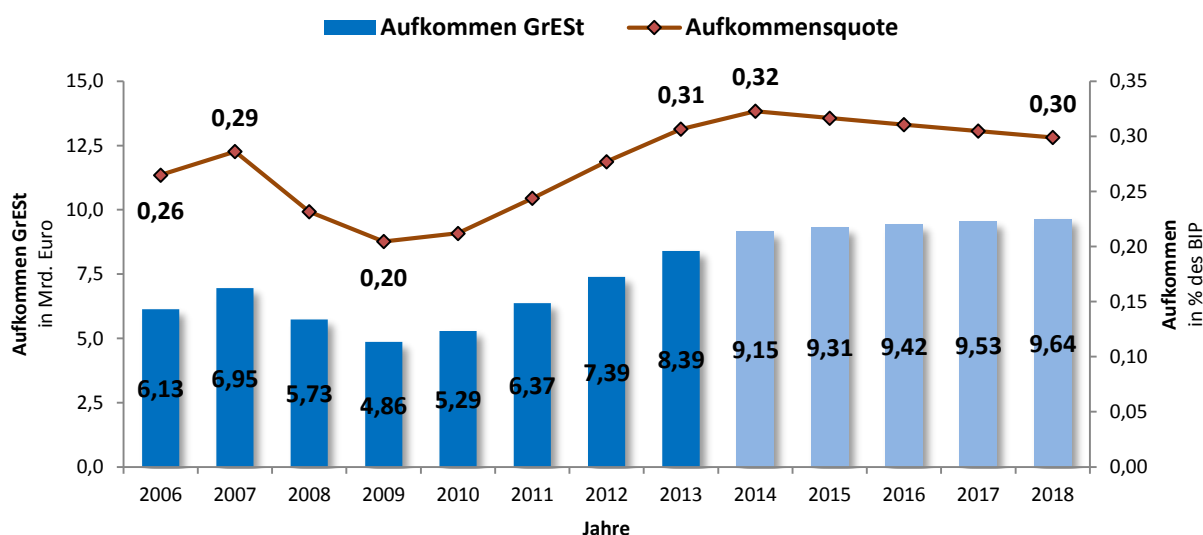
¹ Die hier verwendeten Begriffe „finanzstark“ und „finanzschwach“ sollen im Sinne von Fuest (2008) umfassend die finanzielle Dispositionsfähigkeit eines Landes wiedergeben und beinhalten daher neben einer einnahmeseitigen Finanzschwäche auch eine mögliche ausgabenseitige Finanzschwäche. Diese stellt sich ein, wenn bei nahezu identischen Pro-Kopf-Einnahmen die öffentlichen Haushalte strukturell ausgabenseitig vorbelastet sind und daher für die verbleibenden Aufgabenbereiche nur noch unterdurchschnittliche Pro-Kopf-Einnahmen verbleiben.

² So kann es neben dem Motiv von Regierenden, die Wohlfahrt der Bürger zu erhöhen, auch das Motiv der Einnahmenmaximierung im Rahmen der Wählerstimmenmaximierung geben, wobei versucht wird, Wählerstimmen mit gruppenspezifischen Ausgabenprogrammen zur Erfüllung von Partikularinteressen zu maximieren (Brennan und Buchanan 1980; Sinn 1992). Auch vor diesem Hintergrund sind dezentrale Besteuerungskompetenzen zu diskutieren.

Aufkommen und Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer seit 2006

Die Grunderwerbsteuer erbrachte im Ausgleichsjahr 2013 nach der vorläufigen Abrechnung für den Finanzausgleich unter den Länder (Länderfinanzausgleich) ein Gesamtaufkommen in Höhe von ca. 8,39 Mrd. Euro (Abb. 2). Unter der Annahme einer unveränderten Bemessungsgrundlage bzw. einer unveränderten Anzahl von Transaktionen hätte das Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer bei einem bundeseinheitlichen Steuersatz von 3,5 % lediglich bei 6,51 Mrd. Euro gelegen. So gesehen konnten die Länder insgesamt also über 1,8 Mrd. Euro aus der Grunderwerbsteuer in 2013 mehr einnehmen als bei einem bundeseinheitlichen Steuersatz von 3,5 %.³

Abb. 2: Aufkommen aus der Grunderwerbsteuer
2006 – 2013 (IST) und Schätzung bis 2018



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010; aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; endgültige LFA-Abrechnung 2012; vorläufige LFA-Abrechnung 2013; Ab 2014: Bundesministerium der Finanzen, Ergebnis der 144. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 6. bis 8. Mai 2014 in Berlin; Arbeitskreis „VGR der Länder“, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung (...) 1991 bis 2013, Reihe 1, Länderergebnisse Bd. 1, Berechnungsstand August 2013/Februar 2014; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle
Finanzpolitik

Im Jahr 2006, also dem zweiten Jahr nach Inkrafttreten des FAG 2005 und dem letzten Jahr mit bundeseinheitlichem Steuersatz, wurde ein Aufkommen in Höhe von 6,13 Mrd. Euro erzielt. Die spezielle Aufkommensquote (Grunderwerbsteueraufkommen in % des nominalen Bruttoinlandsproduktes (BIP)) hat sich von 0,26 % in 2006 auf 0,31 % in 2013 erhöht. Sowohl das nominale Grunderwerbsteueraufkommen als auch der Anteil

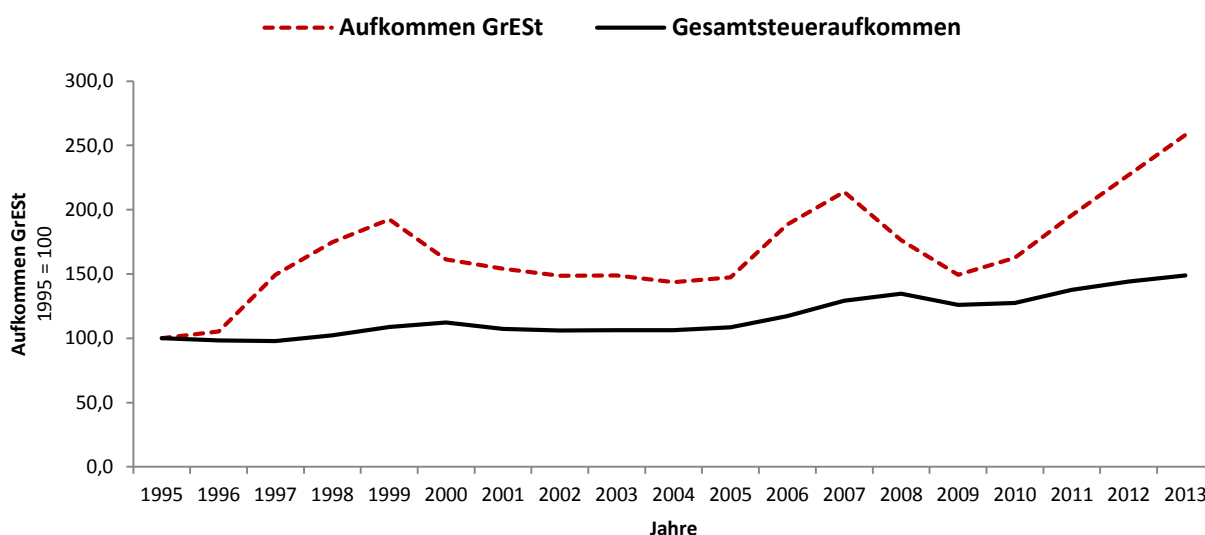
³ Natürlich ist hier der Einwand erlaubt, dass auch der bundeseinheitliche Steuersatz hätte erhöht werden können. Allerdings müssen dann auch sämtliche Probleme der bundespolitischen Steuerpolitik, wozu auch das Problem der Konsensfindung im Föderalstaat bei unterschiedlichen Bundes- und Länderinteressen gehört, beachtet werden. So haben sich im letzten Bundestagswahlkampf einige politische Parteien für Steuererhöhungen stark gemacht, gleichwohl existieren gegenwärtig keine erfolgversprechenden Initiativen auf bundespolitischer Ebene. Durch die Steuerautonomie auf der Länderebene gab es hingegen Steuererhöhungen.

am nominalen Bruttoinlandsprodukt haben sich also, unter Berücksichtigung des konjunkturell bedingten Rückgangs zwischen 2008 und 2010, durch die Steuerautonomie der Länder nicht verringert.

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ geht aktuell (Mai 2014) davon aus, dass die volkswirtschaftliche Steuerquote (Gesamtsteueraufkommen in % des nominalen BIP) in Deutschland von 22,6 % in 2013 auf 22,9 % in 2018 steigen wird. Für die Grunderwerbsteuer wird geschätzt, dass bis 2018 das Aufkommen auf 9,64 Mrd. Euro (geschätzte Aufkommensquote 2018: 0,30 %) ansteigen wird (Abb. 2). In Zukunft noch zu erwartende Steuersatzerhöhungen in einzelnen Ländern sind dabei noch nicht berücksichtigt. Von einer im politischen Raum befürchteten Aushöhlung der Befähigung der Länder zur Vereinnahmung von Steuern aufgrund der Steuerautonomie der Länder kann zumindest im Bereich der Grunderwerbsteuer keine Rede sein.

Änderungen bei der gesamtstaatlichen Aufkommensentwicklung im Bereich der Grunderwerbsteuer aufgrund der Zuordnung von Besteuerungskompetenzen ab 2006 könnten sich durch die dezentrale Besteuerung durch die Länder ergeben haben. Mit Blick auf Abbildung 3 kann jedoch gesehen werden, dass gerade seit 2006/2007 die Entwicklung bezüglich des Aufkommens, unterbrochen von konjunkturellen Einflüssen in den Jahren 2008 bis 2010, positiv ist. Auch hier kann eine bisweilen befürchtete rückläufige Steueraufkommensentwicklung aufgrund dezentraler Besteuerungskompetenzen gegenüber der Zeit vor der Zuordnung von Steuerautonomie der Länder nicht beobachtet werden.

Abb. 3: Aufkommensentwicklung bei der Grunderwerbsteuer vor und nach Steuerautonomie



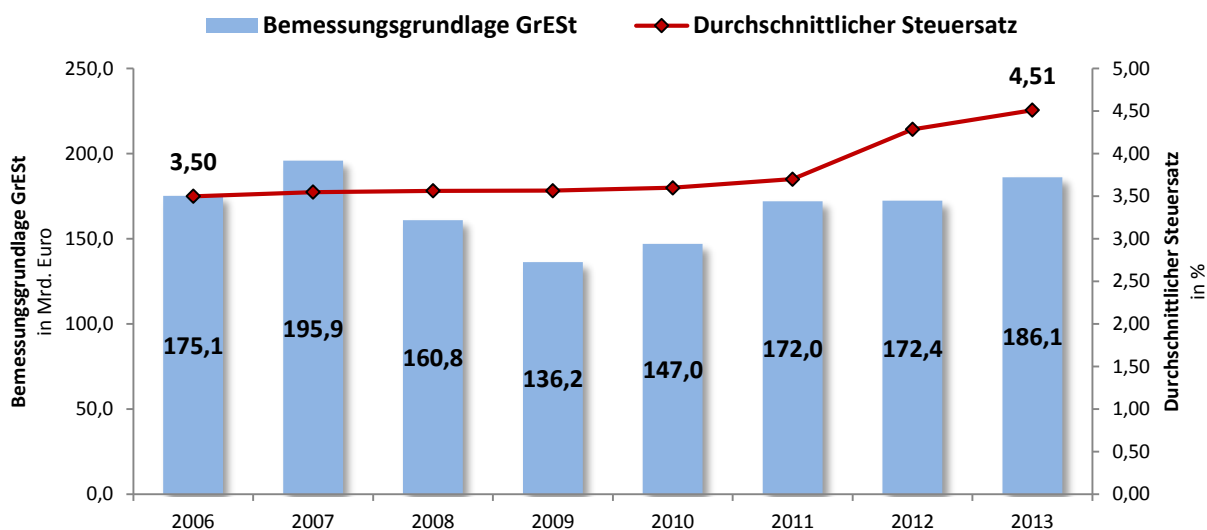
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010; aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; endgültige LFA-Abrechnung 2012; vorläufige LFA-Abrechnung 2013; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle Finanzpolitik

Dabei ist es nicht nur den dezentralen Entscheidungen der Landesparlamente und der damit einhergehenden Erhöhung des durchschnittlichen Steuersatzes (tatsächlich realisiertes Steueraufkommen aller Länder dividiert durch die Bemessungsgrundlage aller Länder) zuzuschreiben, dass sich das Gesamtaufkommen aus der GrESt erhöht hat. Auch die Bemessungsgrundlage selbst hat sich erhöht und übersteigt mit 186,1 Mrd. Euro im Jahr 2013 den Wert von 2006 (175,1 Mrd. Euro) (Abb. 4). Dabei spielten sicherlich auch konjunkturelle Einflüsse eine Rolle. So sind hier Entwicklungen am Immobilienmarkt zu nennen, die in den letzten Jahren einen positiven Einfluss auf die Bemessungsgrundlage gehabt haben dürften.

Abb. 4: Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer

2006 - 2013



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010; aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; endgültige LFA-Abrechnung 2012; vorläufige LFA-Abrechnung 2013; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung. © Forschungsstelle Finanzpolitik

Allerdings zeigt das RWI (2012, S. 48 f.) auch, dass es unterschiedliche Wirkungen von Steuersatzvariationen bei der Grunderwerbsteuer geben kann. Sowohl nach der Grunderwerbsteuerreform 1982 mit Wirkung vom 1. Januar 1983 (bundeseinheitliche Senkung des Steuersatzes auf 2,0 % bei Verbreiterung der Bemessungsgrundlage) als auch nach der bundeseinheitlichen Steuersatzerhöhungen mit Wirkung vom 1. Januar 1997 (bundeseinheitliche Anhebung des Steuersatzes von 2,0 % auf 3,5 %), kam es zu Verhaltensanpassungen der Wirtschaftssubjekte und zu entsprechenden fiskalischen Wirkungen, die im Falle der Steuersatzerhöhung 1997 offenbar unterschätzt wurden (RWI 2012, S. 49).

Das RWI (2012, S. 50 f.) hat auch die Grunderwerbsteuersatzerhöhung in Hamburg zum 1. Januar 2009 von damals 3,5 % auf 4,5 % analysiert. Hier merkte das RWI an, dass es ab 2009 auch in Hamburg zu einem Aufschwung am Immobilienmarkt kam, die realisierten Grunderwerbsteuereinnahmen in Hamburg aber deutlich

unter den Erwartungen des Gesetzgebers lagen. Dies würde die Vermutung, dass letztlich auch eine steuersatzbedingte Verhaltensanpassung in Hamburg vorlag, stützen. Einen abschließenden Befund, dass durch die Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes in Hamburg merkliche Verhaltensanpassungen der Wirtschaftssubjekte bzw. eine Reduktion der Transaktionen zu Mindereinnahmen gegenüber den Erwartungen des Gesetzgebers führten, kann das RWI jedoch nicht vorlegen: „Der Hamburger Senat rechnete mit Mehreinnahmen von 63 Mill. €; legte man die Steuerbemessungsgrundlage von 2008 zu Grunde, so wäre mit Mehreinnahmen in Höhe von 66,8 Mill. € zu rechnen gewesen. In der Anhörung zum Gesetzentwurf des Senats ging der Sachverständige Neubauer von zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 50 Mill. € aus. Tatsächlich stiegen die Einnahmen um nur 35,8 Mill. € und zwar von 233,8 Mill. € 2008 auf 269,7 Mill. € 2009. Dabei ist die Zunahme auch auf den Anstieg der Steuerbemessungsgrundlage um 4,8% zurückzuführen, so dass letztlich nur ein Mehraufkommen von 24,7 Mill. € der Steuererhöhung zuzuschreiben ist. Es bleibt jedoch unklar, ob die deutlich geringeren Mehreinnahmen einer ungünstigen Immobilienkonjunktur oder Reaktionen der Wirtschaftssubjekte auf die Steuererhöhung geschuldet sind.“ (RWI 2012, S. 50).

Hessen hat zum 1. Januar 2013 den Grunderwerbsteuersatz von 3,5 % auf 5,0 % erhöht. Gegenüber 2012 erhöhte sich die Bemessungsgrundlage um 1,75 % sowie das Grunderwerbsteueraufkommen von 563,1 Mio. Euro auf 718,5 Mio. Euro um 27,6 %. Ein Steuersatz von 5,0 % bezogen auf die Bemessungsgrundlage von 2012 hätte aber bei Konstanz der Transaktionen zu einem Aufkommen von mindestens 804,8 Mio. Euro führen sollen. Letztlich lag der rechnerische Steuersatz in Hessen 2013 bei 4,4 %. Auch dies spricht für Vorzieheffekte, wie es das RWI für Hamburg mit Bezug auf die Steuersatzerhöhung zum 1. Januar 2009 vermutet hat (vgl. RWI 2012, S. 51). Vorzieheffekte bedeuten aber zunächst zeitliche Verhaltensanpassungen und weisen noch nicht auf räumliche Verhaltensanpassungen hin, wie sie in der Steuerwettbewerbssliteratur im Rahmen des mobilitätsbasierten horizontalen Steuerwettbewerbs erwartet werden.

Bei der Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes von 3,5 % auf 5,0 % in Brandenburg zum 1. Januar 2011 konnte beobachtet werden, dass sich die Bemessungsgrundlage in 2011 gegenüber 2010 um 44,2 % erhöht hatte. Das Grunderwerbsteueraufkommen in Brandenburg stieg von 86,0 Mio. Euro auf 147,9 Mio. Euro um 72,0 % an. Ein Steuersatz von 5,0 % bezogen auf die Bemessungsgrundlage von 2010 hätte nur 122,7 Mio. Euro für die brandenburgische Staatskasse einbringen können. Und anders als in Hamburg, wo für 2010 ein stagnierendes Aufkommen (RWI 2012, S. 50) (- 0,7 % in 2010 gegenüber 2009)⁴ beobachtet wurde, wuchs das Grunderwerbsteueraufkommen auch in den Folgejahren nach der Steuersatzerhöhung um + 1,8 % (2012) und 14,3 % (2013).

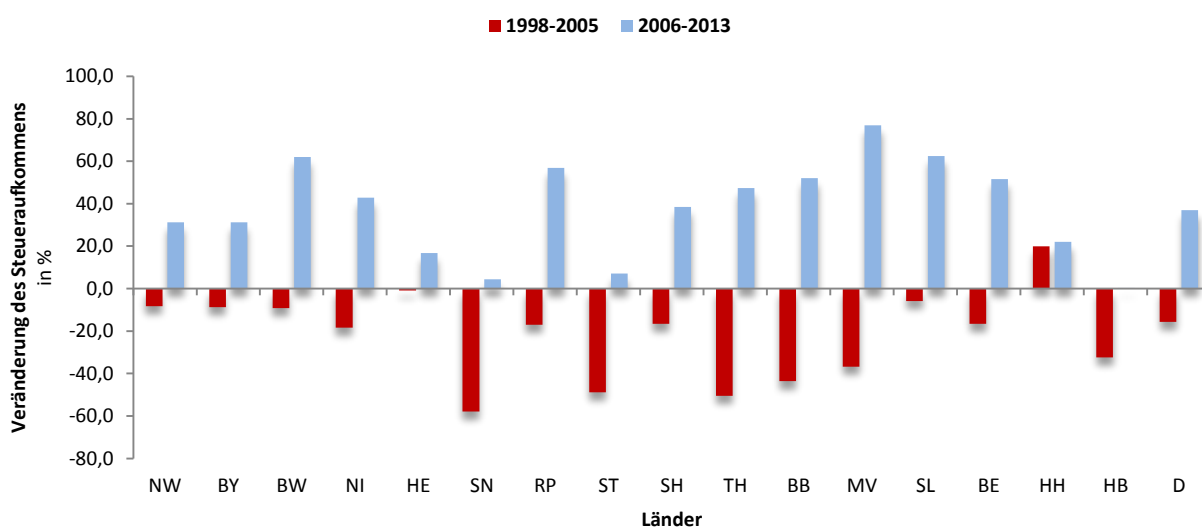
⁴ In Hamburg lag der Zuwachs beim Grunderwerbsteueraufkommen jeweils gegenüber dem Vorjahr in den Folgejahren bei + 16,4 % (2011), + 1,8 % (2012) und + 8,1 % (2013).

Entwicklung des Grunderwerbsteueraufkommens in den Ländern

Zuletzt soll angeschaut werden, inwieweit sich die Nutzung des Entscheidungs- und Handlungsspielraums der Länder seit 2006 bei der Besteuerung auf die regionalen (in Länderabgrenzung) Aufkommen ausgewirkt hat. In Abbildung 5 werden zwei gleich große Zeiträume betrachtet: Ein siebenjähriger Zeitraum vor Zuordnung der Steuersatzautonomie (1998 bis 2005) und ein siebenjähriger Zeitraum nach Zuordnung der Steuersatzautonomie (2006 bis 2013).

Abb. 5: Entwicklung des Aufkommens aus der Grunderwerbsteuer in den Ländern

2013 gegenüber 2006



Quelle: Bundesministerium der Finanzen, endgültige LFA-Abrechnungen bis 2010; aktualisierte vorläufige LFA-Abrechnung 2011; endgültige LFA-Abrechnung 2012; vorläufige LFA-Abrechnung 2013; Eigene Berechnung; Eigene Darstellung.

© Forschungsstelle Finanzpolitik

Unter dem Regime des bundeseinheitlichen Grunderwerbsteuersatzes im Zeitraum 1998 bis 2005 verzeichneten alle Länder bis auf Hamburg (+ 20 % zwischen 1998 und 2005) rückläufige Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer. Für Deutschland (D) belief sich der Rückgang auf 15,7 %, Bremen verzeichnete sogar einen Rückgang von 32,4 %. Hingegen ist die Entwicklung nach 2006 geprägt durch Zuwächse bei der Grunderwerbsteuer. Während bundesweit die Grunderwerbsteuer bis 2013 gegenüber 2006 um 37,0 % angestiegen ist, konnten einzelne Länder ihr Steueraufkommen aus der Grunderwerbsteuer überdurchschnittlich steigern (Mecklenburg-Vorpommern: + 77,0 %; Saarland: 62,4 %; Baden-Württemberg: 62,1 %; Rheinland-Pfalz: 56,9 %; Brandenburg: + 52,0 %; Berlin: 51,6 %; Thüringen: 47,7 %; Niedersachsen: 42,9 %; Schleswig-Holstein: 38,6 %). Von diesen neun Ländern sind acht Länder Nehmerländer. Zu beachten ist dabei, dass durch die Regelung in § 7 Abs. 1 FAG die steuersatzbedingte Mehreinnahme vollständig beim jeweiligen Land verbleibt. In den restlichen sieben Ländern hat sich das Grunderwerbsteueraufkommen gegenüber 2006 ebenfalls erhöht, im Falle Bremens jedoch lediglich um 0,3 %.

Fazit

Die im Jahr 2006 beschlossene Steuerautonomie der Länder im Bereich der Grunderwerbsteuer hat bislang nicht zur Aushöhlung der Fähigkeit der öffentlichen Landeshaushalte, eigene Steuereinnahmen zu erzielen, geführt. Ein Wettlauf nach unten („Race to the bottom“) bei den nominalen Steuersätzen ist bislang ausgeblieben. In der neoklassisch geprägten, überwiegend institutionen- und transaktionskostenfreien Steuerwettbewerbsliteratur wird die Erwartung beschrieben, dass durch einen horizontalen Steuerwettbewerb in einem „Markt der Jurisdiktionen“ die politisch-administrativen Entscheidungsträger durch die Wettbewerbskräfte diszipliniert werden und sich somit gegenüber einer Situation, in der ein einnahmemaximierender „Steuer-Leviathan“ (Brennan und Buchanan 1980) ineffizient hohe Steuern den Bürgern und Unternehmen abverlangt, niedrigere Steuern einstellen. Davon gehen auch Befürworter des Steuerwettbewerbs zunächst aus. Bei der deutschen Grunderwerbsteuer scheint diese Rechnung nicht aufzugehen. Die Befürworter des Steuerwettbewerbs sollten dieses vorläufige Ergebnis aufmerksam zur Kenntnis nehmen.

Warum aber kann gegenwärtig eher ein Wettlauf nach oben („Race to the top“) beobachtet werden? Steuerwettbewerb ist eben komplexer, als dies die Mehrheit der Steuerwettbewerbsmodelle abbilden oder aber die politischen Vorstellungen vermuten lassen.

Zum theoretischen Wettlauf nach unten und zu einer ineffizienten öffentlichen Güterbereitstellung kommt es überwiegend bei der Besteuerung eines Faktors in einem neoklassischen Rahmen eines perfekten Wettbewerbsumfeldes mit vollständiger Mobilität (dazu grundlegend Zodrow und Mieszkowski 1986; Wellisch 1995). Häufig werden hingegen handlungskanalische Institutionen sowie im Speziellen Transaktionskosten und die Existenz unvollständiger Mobilität vernachlässigt. Somit entsteht eine Dilemma-Situation, die Apolte (1999, S. 90) auf den Punkt bringt: „Institutionellen Wettbewerb um nicht-rivale öffentliche Güter kann es streng genommen gar nicht geben, weil mobile Faktoren zur Finanzierung dieser Güter *ökonomisch* nicht besteuert sind, immobilen Faktoren aber die *Exit*-Option fehlt. Wo immer es den Anschein hat, daß ein mobiler Faktor zur Bereitstellung nicht-rivaler Güter besteuert wird, steckt entweder ein verdecktes Mobilitätshemmnis – wie etwas Präferenzunterschiede – dahinter oder aber ein immobilier Faktor, auf den die Steuerlast abgewälzt wurde. In dem Maße aber, in dem ein Faktor immobil ist, entfällt für ihn die Exit-Option und damit der institutionelle Wettbewerb.“

Übersetzt heißt dies: Sofern es, wie bei der Grunderwerbsteuer, eher um immobile Besteuerungsbasen geht, handelt es sich ökonomisch streng genommen nicht um einen mobilitätsbasierten Steuerwettbewerb. Vielmehr ergibt sich die Möglichkeit für den politisch-administrativen Entscheidungsträger, entsprechend der Präferenzen vor Ort zu besteuern und dabei überdies seinen monopolistischen Steuerfestsetzungsspielraum

zu nutzen. Exit, d.h. die Möglichkeit, sich der Steuer räumlich zu entziehen, ist kaum möglich und dieser Umstand kann zu überhöhten Steuerpreisen führen. Wie Apolte (2001) ausführt, wird der interjurisdiktionelle Wettbewerb bei gegebener unvollständiger Mobilität den „Leviathan“ nicht vollständig disziplinieren und konstitutionelle Regeln zur Begrenzung des politischen Machtmonopols ersetzen.

Der Begriff „Steuerautonomie“ steht für einen sehr komplexen Sachverhalt, dem mit pauschalen Betrachtungen nicht Rechnung getragen werden kann. Steuerautonomie kann im Speziellen in einem bestimmten gegebenen Rahmen zu sehr niedrigen Steuersätzen führen. So sind im Rahmen der internationalen Besteuerung von Kapitaleinkommen und Gewinnen in den vergangenen Jahren deutliche Senkungen der nominalen Steuersätze zu beobachten gewesen. Allerdings muss auch darauf hingewiesen, dass diese Entwicklung nicht zu einer deutlichen Reduzierung der Steueraufkommen im Verhältnis zum jeweiligen BIP geführt hat. Dennoch zeigt der internationale Steuerwettbewerb insbesondere da Probleme, wo durch politisch gesetzte Steuerabweichmöglichkeiten und Möglichkeiten zur Gewinnverlagerung die Steuerzahler den Ort sowie die Höhe der Steuerzahlung massiv beeinflussen können, wobei im ungünstigsten Fall der Zusammenhang zwischen Nutzung öffentlich finanzierter Leistungen und der Steuerzahlung als Gegenleistung außer Kraft gesetzt wird. Dadurch entstehen gravierende Probleme der internationalen Besteuerung. Ein gut strukturierter und organisierter Föderalstaat, der gewissermaßen auch als „Wettbewerbsordnung“ für die Teilgebiete fungiert, kennt diese Probleme in der Regel nicht.

Steuerautonomie kann aber auch zu sehr hohen nominalen Steuersätzen führen. Dies hängt insbesondere von den institutionellen Rahmenbedingungen ab, die bei der Analyse der Wirkungen von Steuerautonomie zu berücksichtigen sind. Nicht hinreichende Mobilität und die Nutzung monopolistischer Steuerpreissetzung durch den öffentlichen Sektor können die politisch-administrativen Entscheidungsträger zu überhöhten Steuersätzen verleiten. Ein Blick in die Realität sollte eher vermuten lassen, dass die Bedingungen eines aus neoklassischer Sicht optimalen mobilitätsbasierten Steuerwettbewerbs nicht jederzeit gegeben sind. Daher können auch Länder wie Deutschland im internationalen Steuerwettbewerb weiterhin teilweise höhere Steuern abverlangen bzw. im politischen Raum durchaus gerechtfertigte Steuererhöhungen eingefordert werden, ohne dass gleich Abwanderungen befürchtet werden. Letztlich zeigt ein Blick auf die deutsche Gemeindeebene, dass das finanzpolitische Instrument „Gewerbsteuer“ äußerst intensiv angewendet wird, gleichwohl sich aber die räumlichen Verhaltensanpassungen im Rahmen halten. Niemand käme in Deutschland wohl auf die Idee, den Kommunen das Hebesatzrecht bei der Gewerbesteuer zu entziehen, obwohl gerade in diesem Bereich äußerst intensiv die Nutzung der kommunalen Steuerautonomie zu beobachten ist.

Seit 2006 nutzen die Länder ihre Steuerautonomie bei der Grunderwerbsteuer, auch um Konsolidierungslasten in den Landeshaushalten von der Ausgabenseite auf die Einnahmeseite zu verlagern. Dadurch wird aber nur einer sehr begrenzten Gruppe von Steuerzahlern eine zusätzliche einnahmeseitige Konsolidierungslast

aufgelegt. „Eine Besteuerung des Transfers von Immobilien mit der Grunderwerbsteuer ist somit für den Großteil der Bevölkerung irrelevant.“ (Schratzenstaller 2011, S. 15).

Wäre es nicht „fairer“, die zusätzliche einnahmeseitige Konsolidierungslast im Landeshaushalt auf ein breites Fundament im Land zu stellen, anstatt nur einem ganz bestimmten Teil der Bevölkerung zusätzliche einnahmeseitige Konsolidierungslasten aufzuerlegen? So werden beispielsweise Vermögende, die vor 2006 ihre Immobilientransaktionen durchgeführt und abgeschlossen haben, nicht mit zusätzlichen Landessteuern zur zusätzlichen Haushaltskonsolidierung herangezogen.

Bei einer sachlichen Auseinandersetzung mit Gesetzgebungskompetenzen der Länder ließe sich dann im Sinne von Scharpf (2004) über weitere Gestaltungskompetenzen der Länder diskutieren, auch um die einnahmeseitigen Konsolidierungslasten im Landeshaushalt innerhalb eines Landes fairer zu verteilen. Steuern, die einem mobilitätsbasierten und mithin unter Umständen schädlichen Steuerwettbewerb zuzuordnen sind, können dabei nicht Gegenstand der Diskussion sein, da bei Steuern aus dem Bereich des mobilitätsbasierten Steuerwettbewerbs eine „unterschiedliche Höhe die Abwanderung von Unternehmen, Kapitalanlagen, Konsumenten und Steuerzahlern auslösen könnte. Diese Aussicht könnte die Länder in der Tat in einen Unterbietungswettbewerb treiben, der die rechtlich eröffneten steuerpolitischen Handlungsspielräume der Landtage faktisch wieder beseitigt. Wenn alle Länder sich daran beteiligten, hätte am Ende keines einen Standortvorteil – aber alle hätten ein geringeres Steueraufkommen.“ (Scharpf 2004, S. 3). Zur Stärkung der Gestaltungskompetenzen der Länder sind dann Steuern in den Blick zu nehmen, bei denen die Mobilität der Besteuerungsbasis nur sehr eingeschränkt gegeben ist, unterschiedliche Steuersätze kaum räumliche Verhaltensanpassungen auslösen und mithin der mobilitätsbasierte Steuerwettbewerb nicht relevant ist. Mit der Grunderwerbsteuer wurde die erste Steuer aus diesem Bereich in die Verantwortung der Länder gegeben. Die ohnehin reformbedürftige Grundsteuer, die gerade auch Vermögende zu tragen haben, wäre eine weitere Steuer, die diesen Steuern zuzuordnen ist. Zu denken wäre dabei an ein gesondertes Hebesatzrecht für die Länder. Das Hebesatzrecht der Gemeinden bei der Grundsteuer bliebe davon unberührt.

Die Länder benötigen für ihre zukünftigen Landesaufgaben und für eine Politik, die sich an den Wünschen der Bürger orientiert neben einer Erhöhung der aufgabenadäquaten finanziellen Grundausstattung **mehr Gestaltungskompetenzen**, und nicht mehr mobilitätsbasierten Steuerwettbewerb. Bis dahin aber sind bei der Grunderwerbsteuer weitere Steuersatzerhöhungen zu erwarten, wenn den Länderparlamenten zukünftig nicht weitere dezentrale Einnahmeinstrumente zur Verfügung gestellt werden. Das Saarland plant mittlerweile zum 1. Januar 2015 eine Anhebung des Grunderwerbsteuersatzes auf 6,5 %.

André W. Heinemann

Literatur

Abgeordnetenhaus Berlin (2013), Zweites Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 14. November 2013 (BE GVBl. 2013, Nr. 31, S. 583 vom 23. November 2013).

Apolte, Thomas (2001), How Tame Will Leviathan Become in Institutional Competition? *Public Choice* 107 (3-4), 359-381.

Apolte, Thomas (1999), *Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems: dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb*. Mohr Siebeck, Tübingen.

Brennan, Geoffrey und James M. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge University Press, Cambridge.

Bremische Bürgerschaft (2013), Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer 19. November 2013 (Brem. GBl. 2013, Nr. 85, S. 559 vom 25. November 2013).

Fuest, Clemens (2008), Steuerwettbewerb unter den Bundesländern - wären die finanzschwachen Länder die Verlierer? in Konrad, Kai A. und Beate Jochimsen (Hrsg.), *Föderalismusreform II: Neuordnung von Autonomie und Verantwortung*. Lang, Frankfurt am Main et al., 119-133.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) in der Fassung der Bekanntmachung durch Artikel 5 des Gesetzes vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Aufbauhilfe“ und zur Änderung weiterer Gesetze vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2401).

Hamburgische Bürgerschaft (2008), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 16. Dezember 2008 (Hmb. GVBl. 2008, Nr. 57, S. 433 vom 23. Dezember 2008).

Landtag Baden-Württemberg (2011), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 26. Oktober 2011 (BW GBl. 2011, Nr. 18, S. 493 vom 4. November 2011).

Landtag Niedersachsen (2013), Änderung des Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer in Niedersachsen, beschlossen als Artikel 9 des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 vom 16. Dezember 2013 (Nds. GVBl. 2013, Nr. 23, S. 310 vom 20. Dezember 2013).

Landtag Brandenburg (2010), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbssteuer vom 29. November 2010 (BB GVBl. I 2010, Nr. 40 vom 29. November 2010).

Landtag Hessen (2014), Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2013/2014 vom 13. Mai 2014 (Drs. 19/387).

Landtag Hessen (2012), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 26. November 2012 (HE GVBl. 2012, Nr. 24, S. 457 vom 5. Dezember 2012).

Landtag Mecklenburg-Vorpommern (2012), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, beschlossen als Artikel 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2012/2013 vom 22. Juni 2012 (MV GVBl. 2012, Nr. 10, S. 208 vom 29. Juni 2012).

Landtag Nordrhein-Westfalen (2011), Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 25. Juli 2011 (NW GVBl. 2011, Nr. 18, S. 389 vom 29. Juli 2011).

Landtag Rheinland-Pfalz (2012), Landesgesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 31. Januar 2012 (RP GVBl. 2012, Nr. 3, S. 41 vom 10. Februar 2012).

Landtag Schleswig-Holstein (2013), Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, beschlossen als Artikel 3 des Haushaltsbegleitgesetzes 2014 vom 13. Dezember 2013 (SH GVBl. 2013, Nr. 17, S. 494 vom 19. Dezember 2013).

Landtag des Saarlandes (2012), Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer, beschlossen als Artikel 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2013 vom 12. Dezember 2012 (SL ABl. I 2012, S. 520 vom 20. Dezember 2012).

Landtag Sachsen-Anhalt (2012), Änderung des Gesetzes über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer des Landes Sachsen-Anhalt, beschlossen als Artikel 8 des Haushaltsbegleitgesetzes 2012/2013 vom 17. Februar 2012 (LSA GVBl. 2012, Nr. 5, S. 52 vom 24. Februar 2012).

Landtag Thüringen (2011), Thüringer Gesetz über die Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer vom 29. März 2011 (TH GVBl. 2011, Nr. 3, S. 66 vom 6. April 2011).

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

Scharpf, Fritz W. (2004), *Steuerwettbewerb vs. Gestaltungskompetenzen*. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung, Kommissionsdrucksache 0047.

Schratzstaller, Margit (2011), *Vermögensbesteuerung – Chancen, Risiken und Gestaltungsmöglichkeiten*. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

Sinn, Stefan (1992), The Taming of Leviathan: Competition Among Governments, *Constitutional Political Economy* 3 (2), 177-195.

Wellisch, Dietmar (1995), *Dezentrale Finanzpolitik bei hoher Mobilität*. Mohr Siebeck, Tübingen.

Zodrow, George R. und Peter Mieszkowski (1986), Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods, *Journal of Urban Economics* 19 (3), 356-370.