

## Steuerwettbewerb: Wettlauf nach oben

Von Axel Schrunner

Welche Steuer ist in den vergangenen Jahren so rasant gestiegen wie keine andere? So viel sei zunächst verraten: Es war nicht die progressive Einkommensteuer, die der Bevölkerung immer mehr Geld aus der Tasche zog, es war nicht die Erbschaftsteuer, die – glaubt man den Mittelstandsverbänden – den Mittelstand an den Rand der Verarmung brachte, und es war auch nicht die Gewerbesteuer, die angesichts immer neuer Rekordgewinne vieler Unternehmen die Staatskassen zum Überlaufen brachte.

Unbemerkt von der sonst wachen und kritischen Presse hat sich die Grunderwerbsteuer zur achtgrößten Einzelsteuer gemausert. Allein in den letzten fünf Jahren verdoppelte sich ihr Aufkommen - Tendenz: weiter steigend. Seit der großen Reform im Jahr 1983 sind aus einem Aufkommen von knapp einer Milliarden Euro mittlerweile 12,4 Milliarden Euro für die Länderkassen geworden – zum Vergleich: Das Gesamtsteueraufkommen hat sich im gleichen Zeitraum lediglich etwas mehr als verdreifacht.

Wie konnte das geschehen? Vielen Finanzwissenschaftlern galt die Grunderwerbsteuerreform von 1983 als Blaupause für andere Steuerreformen. Damals wurden Steuervergünstigungen rigoros abgeschafft und dafür der Steuersatz radikal gesenkt. Bis zu diesem Zeitpunkt betrug der allseits als deutlich zu hoch erachtete Regelsteuersatz sieben Prozent. Gleichzeitig waren aber 80 Prozent aller Transaktionen von der Steuer befreit. Ab 1983 sank der Steuersatz auf zwei Prozent, Ausnahmen gab es so gut wie keine mehr.

Im Jahr 2006 kam ein weiteres Element hinzu, das damals zum Applaus der Mehrzahl der Ökonomen führte: Wettbewerb. Denn seitdem dürfen die Bundesländer, denen das gesamte Steueraufkommen zusteht, den Steuersatz selbstständig festsetzen, sofern sie die Untergrenze von 3,5 Prozent nicht unterschreiten. Und damit sich eine solche Anhebung auch lohnt, bleiben die daraus resultierenden Mehreinnahmen im Länderfinanzausgleich weitgehend unberücksichtigt. Und so gab es binnen einer Dekade 26 Grunderwerbsteuererhöhungen. Ein Steuersatz von 6,5 Prozent ist heute keine Seltenheit mehr. Statt breiter Bemessungsgrundlage und niedrigem Steuer gilt vielerorts nun ein hoher Steuersatz bei breiter Bemessungsgrundlage.

Auch bei der zweiten Steuer, die an Immobilien anknüpft, führt Wettbewerb keineswegs dazu, dass die Steuersätze nicht steigen. Bei der Grundsteuer kennen nämlich die von den Kommunen autonom festgesetzten Hebesätze, also die faktischen Steuersätze, ebenfalls nur eine Richtung: nach oben. Der gewichtete durchschnittliche Hebesatz stieg seit 1991 von 309 auf nunmehr 455 Prozent, was im Bundesdurchschnitt einer Erhöhung des Steuersatzes um die Hälfte gleichkommt.

Der zweite Faktor, der die Einnahmen aus der Grunderwerbsteuer so rasant steigen ließ, ist der Immobilienboom: Im vergangenen Jahr stieg das Transaktionsvolumen von Immobilien auf nunmehr gut 210 Milliarden Euro an. Die Bundesbank berichtet von einem Anstieg der Immobilienpreise um sechs Prozent, der vor allem aus der Entwicklung in den Großstädten resultiere. Dort stiegen die Preise für Wohnimmobilien von 2010 bis 2016 um 65 Prozent. Laut Kreditstatistik der Bundesbank war 2016 das zweitstärkste Jahr in die Geschichte der Baufinanzierung, nach 2015.

Wer heute in Düsseldorf eine Wohnung für 500.000 Euro erwirbt, muss zudem noch 32.500 Euro an Grunderwerbsteuer der Gemeindekasse überweisen. In Berlin reicht das Aufkommen aus dieser Steuer mittlerweile schon fast an das sonst im Durchschnitt viermal höhere Gewerbesteueraufkommen heran. So zahlte zum Beispiel jeder Berliner im abgelaufenen Jahr im Schnitt 312 Euro Grunderwerbsteuer und damit sechsmal so viel wie jeder Thüringer. Jeder Politiker, der über zu wenig oder unbezahlbaren Wohnraum in Ballungszentren klagt oder gar über neue Eigenheimzulagen nachdenkt und nichts gegen diese Steuererhöhungsspirale unternimmt, muss sich die Frage nach seiner Glaubwürdigkeit gefallen lassen.

Nun begründen die Länder ihre Steuererhöhungen regelmäßig mit dem Argument, die ab 2020 für sie scharf gestellte Schuldenbremse zwingt sie, ihre Haushalte in Ordnung bringen. Das stimmt. Doch schaut man etwas intensiver in die Länderfinanzstatistiken hinein, so zeigt sich, dass die Länder in ihrer Gesamtheit 2016 bereits das dritte Jahr in Folge mit einem Überschuss abschlossen. Insgesamt hätten sie im abgelaufenen Jahr auf weit mehr als die Hälfte der Grunderwerbsteuer verzichten können, ohne in die roten Zahlen zu rutschen.

Und es gibt gute Gründe dafür, genau dies zu tun. Der Staat ist der größte Preistreiber auf dem Immobilienmarkt. Allein durch die Novelle der Energie-Einspar-Verordnung 2016 stiegen die Baukosten weit stärker, als binnen 20 Jahren durch eingesparte Energiekosten wieder hereingeholt werden. Der Staat treibt so nicht nur die Baukosten und damit die Mieten, sondern auch das Grunderwerbsteueraufkommen immer weiter in die Höhe. Zudem behindern hohe Transaktionskosten die Mobilität. Senioren bleiben daher tendenziell in ihren zu groß gewordenen Häusern wohnen, Arbeitnehmer pendeln stundenlang zur Arbeit, weil es oft fast ein Jahrzehnt dauern würde, allein die Grunderwerbsteuer durch eingesparte Fahrtkosten wieder hereinzuholen.

Nun gab es in den vergangenen Wochen Vorschläge, für einen Freibetrag von beispielsweise 100.000 Euro pro Transaktion oder von einmal im Leben 500.000 Euro. Diese würden zwar zunächst zu Steuerausfällen in einer Größenordnung von 50 Prozent führen, doch einiges am Grundproblem ändern. Denn die Länder hätten einen hohen Anreiz, diese Ausfälle durch Steuererhöhungen rasch wieder hereinzuholen. Doch noch höhere Steuersätze führten zu noch höheren ungewünschten Nebenwirkungen. Anstatt zum effizienzsteigernden Segen wird der Steuerwettbewerb so zum Fluch.

Die überlegene Lösung dürfte es allerdings sein, dass der Steuersatz wieder bundesweit auf das ursprüngliche Niveau von 3,5 Prozent begrenzt würde. Sollten die Länder wirklich zusätzliche Steuereinnahmen benötigen, wäre die ohnehin fällige Grundsteuerreform ein Weg für maßvolle Erhöhungen. Das Geld aus der Grundsteuer steht zwar den Kommunen zu. Doch stiegen deren Einnahmen, so benötigten sie eben weniger Zuweisungen vom Land.