

**Prof. Dr. Heinz-J. Bontrup  
im Juni 2011**

**Fachhochschule Gelsenkirchen  
Fachbereich Wirtschaftsrecht**

**An den**

**Landtag Nordrhein-Westfalen**

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Landtag Nordrhein-Westfalen am 28.06.2011**

**Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Fraktion DIE LINKE:**

**„Gesetz über die Festsetzung des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer“ (Drucksache 15/1924 vom 10.05.2011)**

**Zusammenfassung:**

Die in NRW geplante Anhebung der Grunderwerbsteuer von zurzeit 3,5 Prozent auf 5 Prozent ist in Anbetracht der schwierigen Haushaltslage ein ökonomisch nachvollziehbarer Schritt. Ohne gesetzliche Steuererhöhungen wird dem Land bis 2020 die grundgesetzlich verlangte Einhaltung der „Schuldenbremse“ nicht gelingen. Unter Berücksichtigung eines in NRW nicht ausgelasteten Produktionspotenzials und bestehender Massenarbeitslosigkeit sollten die Steuermehreinnahmen aber nicht zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden, sondern zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung.

Bei der Bestimmung des Grunderwerbsteuersatzes ist eine differenzierte Herangehensweise zielführender als nur eine einfache Anhebung des Steuersatzes. Der Grunderwerbsteuersatz sollte getrennt nach privaten Haushalten und Unternehmen erhoben werden. Bei den privaten Haushalten empfiehlt sich eine einkommensabhängige (progressive) Besteuerung. Und bei den Unternehmen ebenfalls ein progressiv gestaffelter Steuersatz nach Unternehmensgröße auf Basis der jeweiligen Bilanzsumme. Außerdem sind zur Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sämtliche Befreiungen und Ausnahmen von einer Grunderwerbsbesteuerung abzuschaffen.

## **Begründung:**

### *Angespannte Haushaltslage*

Die angespannte Haushaltslage in NRW zwingt nicht nur vor dem Hintergrund der grundgesetzlich verankerten „Schuldenbremse“ die Landesregierung zum Handeln. Soll bis 2010 ein ausgeglichener Haushalt vorgelegt werden, so müssen entweder drastische Ausgabenkürzungen und/oder Steuererhöhungen vorgenommen werden. Beide fiskalpolitischen Maßnahmen haben aber grundsätzlich eine negative Wirkung auf das Wirtschaftswachstum und Beschäftigung, so dass am Ende womöglich das Land weniger Steuern vereinnahmen kann und gleichzeitig höhere Ausgaben für Arbeitslose und Soziales verkräften muss. Dennoch wirken Steuererhöhungen bei wieder gleichzeitiger Verausgabung der Steuern positiv auf die wirtschaftliche Aktivität.

Daher ist es richtig, die Grunderwerbsteuer zu erhöhen, zumal die Möglichkeiten des Landes die Einnahmenseite zu verbessern, äußerst gering sind, weil die Steuergesetzgebung fast ausschließlich beim Bund liegt. Bei der Festschreibung der „Schuldenbremse“ im Grundgesetz wurde deshalb die Gesetzgebungskompetenz zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer nach Art. 105 Abs. 2a Satz 2 GG auf die Länder überragen. Dies ist natürlich nur ein Tropfen auf den „heißen Stein“. Dennoch können jetzt alle Bundesländer, wovon auch die jeweiligen Gemeinden in den Ländern profitieren, das Grunderwerbsteueraufkommen für sich autonom gestalten. Von diesem Recht haben bereits viele Bundesländer mit einer Erhöhung des Grunderwerbsteuersatzes Gebrauch gemacht. In den Ländern Brandenburg, Schleswig-Holstein und Thüringen wurde im Vergleich zur geplanten Erhöhung in NRW bereits der Steuersatz von 3,5 Prozent auf 5 Prozent angehoben oder gesetzgeberisch zum 1. Januar 2012 beschlossen. Auch NRW will jetzt den Steuersatz ab dem 1. Oktober 2011 ebenfalls auf 5 Prozent anheben.

Bundesweit lag das jahresdurchschnittliche Grunderwerbsteueraufkommen von 2000 bis 2010 bei gut 5,2 Milliarden Euro. NRW geht nach der Steuererhöhung von einem Steuermehraufkommen in 2011 von 150 Milliarden Euro und in den Folgejahren von 400 Milliarden Euro aus.

### *Makroökonomische Wirkungen*

Steuererhöhungen haben grundsätzlich eine negative Wirkung auf das Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, sie vermindern das Einkommen. Dies gilt genauso für Staatsausgabensenkungen. Erhöht man jedoch die Staatsausgaben und die Steuern in gleicher Höhe, so ist die Wirkung auf den staatlichen Haushaltssaldo null, während das Einkommen exakt um die Zunahme der Staatsausgaben bzw. Steuern mit einem Multiplikator von eins steigt (Haavelmo-Theorem).

Auf den Fall der Erhöhung der Grunderwerbsteuer angewandt bedeutet dies, dass das steuerliche Mehraufkommen bei gleichzeitiger Verausgabung der Steuer-mehreinnahmen den Landeshaushalt nicht belastet, aber dennoch ein Wachstums- und Einkommensimpuls in Höhe der pauschalen Steuererhöhung ausgelöst wird. Die Begründung liegt in der unterschiedlichen Größe des Steuer- und Staatsausgabenmultiplikators. Die Einführung oder Erhöhung einer Steuer senkt zwar die Nachfrage, aber um einen geringeren Betrag, als den, den die Steuer ausmacht, da ein Teil der (zusätzlichen) Steuern aus Einkommensteilen getragen wird, die sonst gespart worden wären. „Der negative Effekt auf die Nachfrage (der Nachfrageausfall durch die zusätzliche Steuer) ist also kleiner als der positive Effekt aus den (zusätzlichen) Staatsausgaben. Letztere werden nämlich in voller Höhe in positiver Richtung nachfrage- und einkommenswirksam.“<sup>1</sup>

Wird dagegen die Steuererhöhung zur Konsolidierung des Staatshaushaltes eingesetzt, so verbleibt lediglich der negative Effekt einer Steuererhöhung auf Wachstum und Einkommen. Denn was passiert hier kreislaufmäßig? Der Staat gibt die Steuer-mehreinnahmen an die Wirtschaftssubjekte zurück, die ihm gerade höhere Steuern abgeliefert haben. Hier findet ein bloßer Transferprozess statt, sieht man von Umverteilungsprozessen einmal ab. Eine Tilgung von Staatsschulden bringt einer Volkswirtschaft keinen Reichtumszuwachs. Die Rückführung von Staatsschulden macht daher nur dann Sinn, wenn es zu einem wirtschaftlich selbsttragenden kräftigem Wirtschaftswachstum, und damit zu steigenden Steuereinnahmen kommt, die dann in die Konsolidierung fließen können.

### *Einkommensabhängige Staffelung der Grunderwerbssteuersätze*

Wird unter Berücksichtigung des Haavelmo-Theorems nicht nur eine pauschale Steuer oder Steuererhöhung beschlossen, sondern eine einkommensabhängige Steuer, so ist auf Grund der vom Einkommen abhängigen marginalen Sparquoten, der negative Steuereffekt kleiner und in Summe der positive Wachstums- und Einkommenseffekt größer.

Die heutige Bemessungsgrundlage der Grunderwerbsteuer, als eine Verkehrsteuer, bemisst sich nach dem Wert der Gegenleistung, den ein Erwerber zum Kauf eines Grundstücks<sup>2</sup> aufwendet. Die Gegenleistung ist hier in der Regel der Kaufpreis. Dieser wird dann mit dem Grunderwerbsteuersatz multipliziert, so dass sich die absolute Grunderwerbsteuerschuld ergibt. Damit wird die Steuer einkommensunabhängig erhoben.

---

<sup>1</sup> Rittenbruch, Klaus, Makroökonomie, 9. Aufl., München/Wien 1995, S. 201.

<sup>2</sup> Zum Grundstück im Sinne des bürgerlichen Rechts (§§ 873ff BGB) zählen neben dem Grund und Boden auch die mit dem Grund und Boden fest verbundenen Sachen, also auch die Gebäude.

Für die hier geplante Grunderwerbsteuer wäre aber eine einkommensabhängige Bemessungsgrundlage die beste Lösung. Die Grunderwerbsteuersätze müssten dazu progressiv in Abhängigkeit vom Brutto-Jahreseinkommen des Grundstückskäufers gestaltet werden.

#### *Differenzierte Besteuerung nach privaten Haushalten und Unternehmen*

Aber nicht nur eine einkommensabhängige Staffelung der Grunderwerbsteuersätze wäre die richtige ökonomische und soziale Lösung, sondern außerdem eine unterschiedliche Besteuerung von Privathaushalten und Unternehmen. Die Besteuerung von Unternehmen müsste dabei auch progressiv in Abhängigkeit von der Größe auf Basis der jeweiligen Bilanzsumme erfolgen. Hiervon müssen auch, ohne jegliche Ausnahme, sämtliche Grundstücksverkäufe zwischen Unternehmen innerhalb eines Konzerns (§ 18 AktG) betroffen sein.

#### *Keine Befreiungen und Ausnahmen von der Grunderwerbsteuer*

Bei einer derart differenzierten Besteuerung würde sich dann auch die immer wieder aufkommende leidige Frage von Befreiungen bzw. Ausnahmen von der Besteuerung mit einer Grunderwerbsteuer erübrigen. Dies gilt u.a. für die heute vorliegende Befreiung von der Grunderwerbsteuer hinsichtlich des Erbschafts- und Schenkungssteuergesetzes. Bei Grundstückserwerben von Todes wegen (§ 3 GrEStG i.V.m. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ErbStG) bzw. Grundstücksschenkungen unter Lebenden (§ 3 Nr. 2 GrEStG i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 ErbStG) tritt hinsichtlich der Grunderwerbsteuer Steuerfreiheit ein. Auch würde das Steueraufkommen dadurch erhöht, dass die heutige Befreiung von Grundstückskäufen von der Umsatzsteuer gemäß § 4 Nr. 9a UStG aufgehoben wird.