

Lemmer, Jens

Research Report

Steigende Grundsteuerbelastung: Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich vermeiden

DSi kompakt, No. 15

Provided in Cooperation with:

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

Suggested Citation: Lemmer, Jens (2015) : Steigende Grundsteuerbelastung: Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich vermeiden, DSi kompakt, No. 15, DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/107433>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

DSi kompakt

Steigende Grundsteuerbelastung: Fehlanreize im kommunalen Finanzausgleich vermeiden

von Jens Lemmer

Die Grundsteuerbelastung ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Der bundesweite Durchschnittshebesatz der Grundsteuer A erhöhte sich zwischen 2008 und 2013 von 296 auf 316 Prozent. Die Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B stiegen im gleichen Zeitraum sogar von 400 auf 436 Prozent an.¹ Bei über 11.000 Gemeinden in Deutschland sind die Ursachen für diese Entwicklung vielfältig und häufig von lokalen Faktoren geprägt.² Zum Belastungsanstieg hat aber auch eine spezielle Regelung in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen der Bundesländer beigetragen: Die normierte Erfassung der Realsteuerkraft der Gemeinden, von der Fehlanreize für die kommunale Hebesatzpolitik ausgehen können.

1. Die Funktion von normierten Realsteuerhebesätzen im kommunalen Finanzausgleich

Die Bundesländer regeln die Finanzbeziehungen zu ihren Kommunen vor allem durch den kommunalen Finanzausgleich. Dieser verfolgt zwei Hauptziele: Zum einen soll die originäre Finanzausstattung der Kommunen soweit aufgestockt werden, dass sie ihre Pflicht- und Selbstverwaltungsaufgaben erfüllen können. Zum anderen sollen die Finanzkraftunterschiede zwischen den kommunalen Gebietskörperschaften reduziert werden. Um diese fiskalischen und redistributiven Ziele zu erreichen, werden den Gemeinden und Landkreisen sogenannte Schlüsselzuweisungen zugeteilt. Dabei handelt es sich um nicht zweckgebundene Landeszuweisungen zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs der Kommunen (vgl. *Scherf* 2000, S. 2ff. und *Zimmermann* 1999, S. 243f.).

Die Höhe der Schlüsselzuweisungen, die eine Gemeinde vom Land erhält, ist vom jeweiligen Verhältnis zwischen Steuerkraft und Finanzbedarf der Gemeinde abhängig (siehe Abbildung 1). Übersteigt der pauschal ermittelte Finanzbedarf einer Gemeinde ihre Steuerkraft, wird ein Teil dieser Differenz durch Schlüsselzuweisungen ausgeglichen. Die kommunale Steuerkraft wird ermittelt, indem das Aufkommen aus den Gemeindeanteilen der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie das Aufkommen aus der Grund- und Gewerbesteuer (Realsteueraufkommen) addiert werden. Dabei werden jeweils Daten einer zurückliegenden Referenzperiode verwendet. Bei den kommunalen Einkommen- und Umsatzsteueranteilen wird das tatsächliche Aufkommen der Gemeinde herangezogen. Bei den Realsteuern wird anders verfahren, weil die Gemeinden eigenständig über die Grund- und Gewerbesteuerhebesätze entscheiden und damit das Steueraufkommen direkt beeinflussen können. Statt des tatsächlichen Aufkommens wird

¹ Vgl. *Statistisches Bundesamt* (2014), S. 39. Die Grundsteuer A wird im Folgenden nicht weiter berücksichtigt. Das ist vertretbar, weil ihr Anteil am gesamten Grundsteueraufkommen von 12,4 Milliarden Euro lediglich drei Prozent beträgt.

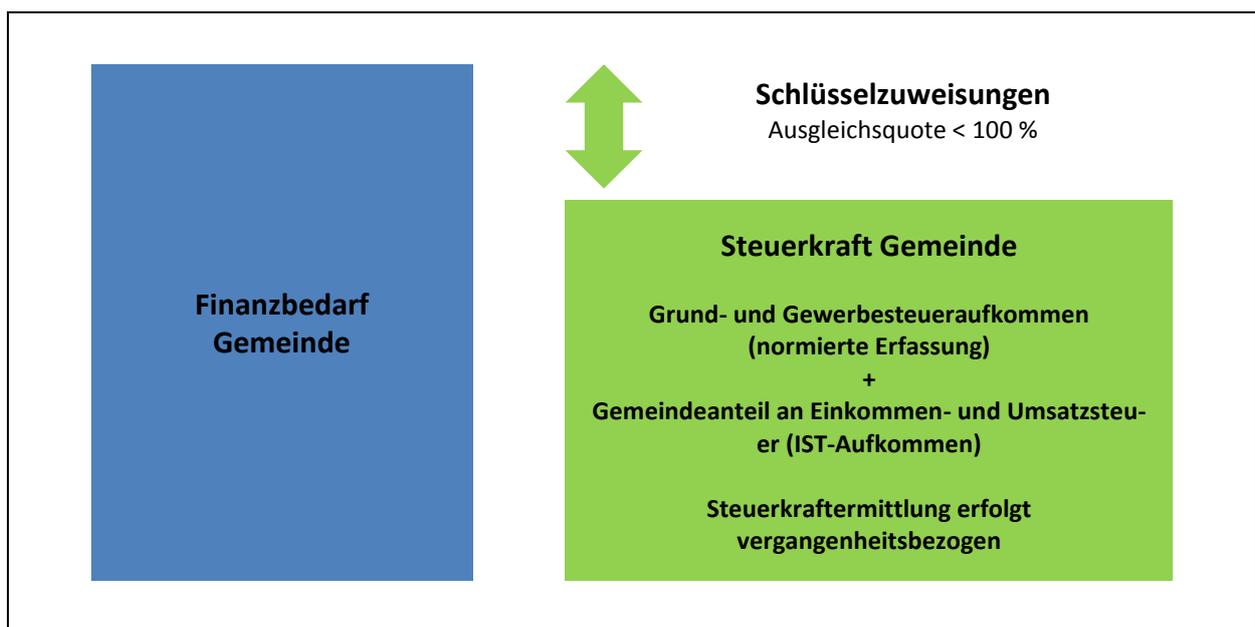
² Siehe Seite 4.

daher das anhand von normierten Hebesätzen ermittelte Realsteueraufkommen angesetzt. Diese normierten Hebesätze, deren Höhe in den kommunalen Finanzausgleichsgesetzen der Länder geregelt ist, werden häufig auch als Nivellierungshebesätze oder fiktive Hebesätze bezeichnet (vgl. *Lenk/Hesse/Lück* 2013, S. 71ff.).

Das dargestellte Verfahren wird damit begründet, dass eine Berücksichtigung des tatsächlichen Realsteueraufkommens den kommunalen Finanzausgleich gestaltungsanfällig machen würde. Eine Gemeinde könnte dann nämlich den Einnahmeverlust infolge einer Hebesatzsenkung zu einem großen Teil über den Finanzausgleich kompensieren, weil eine geringere Steuerkraft ihren Anspruch auf Schlüsselzuweisungen erhöht. Eine Steuerentlastung der eigenen Bürger und der ansässigen Unternehmen wäre also zu Lasten anderer Kommunen möglich, die weniger Schlüsselzuweisungen erhielten. Die Nivellierungshebesätze sollen daher den direkten Einfluss der kommunalen Hebesatzpolitik auf die Verteilung der Finanzausgleichsmasse weitgehend ausschalten (vgl. *Lenk/Hesse/Woitek* 2012, S. 92f. und *Büttner et al* 2008, S. 127ff.).

Bei der Festlegung der Nivellierungshebesätze sind zwei verschiedene Verfahren zu unterscheiden. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen³, Rheinland-Pfalz und Thüringen werden die Nivellierungshebesätze diskretionär vom Land bestimmt und bleiben bis zu einer gesetzlichen Änderung konstant. In Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, dem Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erfolgt hingegen eine dynamische Fortschreibung. Dabei werden üblicherweise die Nivellierungshebesätze automatisch an die landesdurchschnittlichen Hebesätze des Vorvorjahrs angepasst. Insofern findet in diesen Ländern eine regelmäßige Anpassung des Referenzwerts ohne gesetzliche Änderung statt und die Nivellierungshebesätze folgen der tatsächlichen durchschnittlichen Hebesatzpolitik der Kommunen. Mit Ausnahme von Bayern, Hessen und Baden-Württemberg ist in allen Bundesländern – unabhängig vom Festsetzungsverfahren – ein Anstieg der Nivellierungshebesätze zu verzeichnen (siehe Anhang, Tabelle 1).

Abbildung: Erfassung und Funktion der Steuerkraft im kommunalen Finanzausgleich



Eigene Darstellung (vereinfacht).

³ In Nordrhein-Westfalen erfolgt seit 2014 eine dynamische Festsetzung (siehe Anhang, Tabelle 1).

2. Fehlanreize durch Nivellierungshebesätze in der Theorie

Gemeinden, deren örtliche Grundsteuerhebesätze unter dem gesetzlichen Nivellierungshebesatz liegen, werden im kommunalen Finanzausgleich tendenziell benachteiligt, denn ihnen wird eine fiktive Steuerkraft angerechnet, die höher ist als ihre tatsächliche.⁴ Das reduziert den Anspruch auf Schlüsselzuweisungen, weil diese steuerkraftabhängig verteilt werden und die tatsächliche Steuerkraft der Gemeinde geringer ist als die im Finanzausgleich unterstellte. Verschärfend kommt hinzu, dass die fiktiv überhöhte Steuerkraft auch bei der Ermittlung der Kreisumlage herangezogen wird, die die Gemeinden an die Landkreise abzuführen haben. Die Gemeinden zahlen also die Kreisumlage gemäß einem fiktiv ermittelten Steueraufkommen, das sie in dieser Höhe nicht vereinnahmt haben. Aus theoretischer Sicht haben Gemeinden unterhalb des Nivellierungssatzes einen Anreiz, die Hebesätze anzuheben und damit die finanziellen Nachteile infolge der Finanzausgleichssystematik zu kompensieren (vgl. *Lenk/Hesse/Lück* 2013, S. 71ff., *Büttner et al* 2008, S. 134ff. und *Goerl/Rauch/Thöne* 2013, S. 138). Diese Nachteile nehmen noch zu, wenn die Nivellierungshebesätze weiter angehoben werden und dadurch die Differenz zwischen tatsächlicher und fiktiver Steuerkraft noch größer wird. Daraus folgt, dass bei einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze bedenkliche Anreize zur Anhebung der örtlichen Grundsteuerhebesätze entstehen.

Ein Anstieg der Nivellierungshebesätze kann auch in solchen Gemeinden zu Grundsteuererhöhungen führen, die ihre Bürger eigentlich nicht stärker belasten wollen. Weil erhöhte Nivellierungshebesätze die Schlüsselzuweisungen an eine Gemeinde verringern und somit die Einnahmen bei ansonsten unveränderten Bedingungen sinken, entsteht häufig politischer Handlungsbedarf. Die kommunalen Entscheidungsträger werden damit unter Druck gesetzt, die Grundsteuerhebesätze anzuheben. Durch diese Steuererhöhung werden alle Einwohner der Gemeinde zusätzlich belastet, denn eine steigende Grundsteuerlast trifft sowohl die Wohneigentümer, die die Grundsteuer direkt an die Gemeinde abführen, als auch die Mieter, für die die Grundsteuer in aller Regel ein Posten in der Nebenkostenabrechnung ist (vgl. *DSi* 2013, S. 217). Die gestiegene Steuerbelastung wird aber – ceteris paribus – nicht durch ein insgesamt sinkendes Schlüsselzuweisungsvolumen kompensiert. Die landessteuerliche Belastung dürfte somit konstant bleiben, sodass per saldo die Steuerlast der Bürger und Unternehmen steigt.

Die beschriebenen Fehlanreize werden verschärft, wenn die Länder den Nivellierungssatz regelmäßig anheben und dies mit einem Anstieg der tatsächlichen Durchschnittshebesätze rechtfertigen. Denn nach einer Anhebung des Nivellierungshebesatzes werden Gemeinden, die nunmehr unter dem Referenzwert liegen, die Grundsteuerhebesätze tendenziell erhöhen. Dadurch steigt der Landesdurchschnitt, sodass die Landespolitik erneut den Nivellierungshebesatz erhöhen dürfte. Das hat zur Folge, dass die betroffenen Gemeinden die eigenen Hebesätze erneut anheben, was wiederum den Landesdurchschnitt ansteigen lässt und von Neuem eine Welle von Nivellierungs- und Hebesatzsteigerungen auslösen kann. Dieser Prozess wird auch als „Hebesatzspirale“ bezeichnet (vgl. *Lenk/Hesse/Lück* 2013, S. 71).

⁴ Gemeinden mit örtlichen Hebesätzen über dem Referenzwert werden hingegen tendenziell bevorzugt, weil ihre fiktive Steuerkraft im Finanzausgleich niedriger ist als ihre tatsächliche.

3. Fehlanreize durch Nivellierungshebesätze aus empirischer Sicht

Die kommunale Hebesatzpolitik wird in der Praxis von zahlreichen Einflussfaktoren bestimmt. Hierzu zählen unter anderem der interkommunale Steuerwettbewerb, die unterschiedliche Nachfrage nach lokalen öffentlichen Leistungen, zusätzliche Finanzierungsbedarfe, unterschiedliche Kommunalisierungsgrade, der Verschuldungsgrad und die Wirtschafts- und Steuerkraft der Gemeinden sowie landes- oder bundesgesetzliche Änderungen (z. B. bezüglich Höhe und Verteilung der Schlüsselzuweisungen). Wie hoch der tatsächliche Einfluss der Nivellierungshebesätze ist, muss daher empirisch untersucht werden.

Anhaltspunkte aus einzelnen Gemeinden

Die Änderung der Grundsteuerhebesätze erfordert einen Beschluss der Gemeindevertretung. Aus Sitzungsunterlagen geht hervor, dass eine Erhöhung der Nivellierungshebesätze häufig Gemeinden dazu veranlasst, ihre Grundsteuerhebesätze anzuheben. Beispielsweise hielt die Verwaltung der Gemeinde Gumbsheim (Rheinland-Pfalz) eine Anhebung der Hebesätze für erforderlich, damit die Gemeinde „beim Finanzausgleich ab 2014 nicht benachteiligt“⁵ würde. In einer Beschlussvorlage der Gemeinde Sassenberg (NRW) werden die generellen Auswirkungen einer Erhöhung der Nivellierungshebesätze wie folgt eingeschätzt:

„Die Praxis zeigt, dass sich die Städte und Gemeinden [...] bei der Festlegung der tatsächlichen Realsteuerhebesätze ganz überwiegend an den fiktiven Hebesätzen [...] orientieren. Es ist somit zu erwarten, dass der größte Teil der Städte und Gemeinden die örtlichen Hebesätze zeitnah anheben wird.“⁶

Ein weiteres Beispiel betrifft die Gemeinde Ebsdorfergrund in Hessen, wo die Nivellierungshebesätze voraussichtlich zum 1.1.2016 erhöht werden sollen. Die Gemeinde hat deshalb die geplante Senkung der Grundsteuerhebesätze verworfen und stattdessen bereits zum 1.1.2015 die Hebesätze erhöht. Die dadurch 2015 erzielten Mehreinnahmen erstattet die Gemeinde ihren Bürgern in Form eines Gutscheins zurück. Die öffentlichkeitswirksame Maßnahme soll verdeutlichen, dass das Land auch Kommunen, die ihre Hebesätze konstant halten oder sogar senken könnten, faktisch zu Steuererhöhungen zwingt.⁷

Diese Fallbeispiele sollen lediglich veranschaulichen, dass eine Änderung der Nivellierungshebesätze die Hebesatzpolitik einzelner Gemeinden erheblich beeinflussen kann.

Überprüfung anhand der Realsteuerstatistik

In der Realsteuerstatistik werden die Hebesatzentscheidungen aller Gemeinden eines Bundeslandes erfasst. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es daher möglich, die Auswirkung von erhöhten Nivellierungshebesätzen auf die kommunale Hebesatzpolitik relativ belastbar zu untersuchen. Das ist insbesondere der Fall, wenn die Nivellierungshebesätze in unregelmäßigen Abständen erhöht werden. Dann können Jahre mit konstanten Nivellierungshebesätzen mit Anhe-

⁵ Vgl. *Gemeinde Gumbsheim* (2013). Für weitere Beispiele vgl. *Gemeinde Arzbach* (2014) in Rheinland-Pfalz, *Gemeinde Lohsa* (2009) in Sachsen, *Gemeinde Waldbröl* (2011) in NRW und *Gemeinde Dingelstädt* (2013) in Thüringen.

⁶ Vgl. *Gemeinde Sassenberg* (2011).

⁷ Vgl. *Gemeinde Ebsdorfergrund* (2014). Die angekündigte Erhöhung der Nivellierungshebesätze führt nicht dazu, dass die Gemeinde Ebsdorfergrund bereits 2015 weniger Schlüsselzuweisungen erhält. Dies ist erst der Fall, wenn die entsprechende Änderung des kommunalen Finanzausgleichs in Kraft tritt (also voraussichtlich 2016).

bungsjahren verglichen werden. Wird bspw. ein sprunghafter Anstieg der durchschnittlichen Hebesätze im Anhebungsjahr festgestellt, ist dies ein Indiz dafür, dass die Gemeinden auf die Anhebung der Nivellierungshebesätze reagieren. Ein weiterer Anhaltspunkt ist eine signifikante Änderung der Hebesatzstreuung im Anhebungsjahr. Wenn die Nivellierungshebesätze die kommunale Hebesatzpolitik erheblich beeinflussen, dann sollten Gemeinden, deren Hebesätze in der Nähe des Referenzwertes liegen, im Anhebungsjahr entsprechend reagieren. Im Folgenden soll die Hebesatzentwicklung in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz über einen längeren Zeitraum analysiert werden, da in beiden Bundesländern die genannten Voraussetzungen zuletzt vorlagen.

Nordrhein-Westfalen (Tabelle 2 und 3)

In Nordrhein-Westfalen wurde der Nivellierungshebesatz in den Jahren 2003 und 2011 angehoben. 2003 stieg der Referenzwert für die Grundsteuer B um 51 Prozentpunkte bzw. 15,5 Prozent auf 381 Prozent. Dies hatte spürbare Auswirkungen auf die Hebesatzpolitik der Gemeinden. So stieg 2003 der Durchschnittshebesatz bei der Grundsteuer B um 18 Prozentpunkte, was deutlich über dem Zuwachs der Vorjahre liegt.⁸ Der erhöhte Nivellierungssatz dürfte hierfür die maßgebliche Ursache sein. Dafür spricht auch die veränderte Streuung der Grundsteuerhebesätze. 2002 befanden sich – bei einem Nivellierungshebesatz von 330 Prozent – rund 55 Prozent der Gemeinden in der Hebesatzgruppe von 326 bis 350 Prozent. Ein Jahr später – bei einem Nivellierungshebesatz von 381 Prozent – war hingegen die Hebesatzgruppe von 376 bis 400 Prozent mit rund 63 Prozent am stärksten besetzt (siehe Tabelle 3).

Eine ähnliche Entwicklung ist auch für das Jahr 2011 festzustellen. In diesem Jahr stieg der Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B um 32 Prozentpunkte bzw. 8,4 Prozent. Darauf reagierten zahlreiche Gemeinden, so dass der Durchschnittshebesatz bei der Grundsteuer B um 13 Prozentpunkte stieg, was deutlich über der Änderungsrate der Vorjahre liegt.⁹ Auch der Anstieg des Durchschnittshebesatzes im Jahr 2012 kann noch teilweise als Reaktion auf die Anhebung des Nivellierungshebesatzes interpretiert werden.¹⁰ Darauf deutet auch die veränderte Streuung der Hebesätze hin. Während sich 2010 noch die meisten Gemeinden in der Hebesatzgruppe von 376 bis 400 Prozent befanden, war im Jahr 2012 die nächstfolgende Hebesatzgruppe am stärksten besetzt. Somit ist zwischen der Erhöhung der Nivellierungshebesätze und der Anhebung der Grundsteuerhebesätze in zahlreichen Gemeinden ein Zusammenhang festzustellen.

Rheinland-Pfalz (Tabelle 4 und 5)

In Rheinland-Pfalz wurde der Nivellierungshebesatz 2011 und 2014 angehoben. 2011 stieg der Referenzwert für die Grundsteuer B um 21 Prozentpunkte bzw. 6,6 Prozent auf 338 Prozent. Dies hatte erheblichen Einfluss auf die Hebesatzpolitik der Gemeinden. So stieg 2011 der Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B um 12 Prozentpunkte und damit deutlich stärker als in den Vorjahren.¹¹ Zudem ist eine erheblich veränderte Streuung der örtlichen Hebesätze festzustel-

⁸ Im Zeitraum 2000 bis 2002 sind die landesdurchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B im Schnitt um 5 Prozentpunkte pro Jahr gestiegen.

⁹ Im Zeitraum 2003 bis 2010 sind die landesdurchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B im Schnitt um rund 2 Prozentpunkte pro Jahr gestiegen.

¹⁰ Die um ein Jahr verzögerte Anpassung ist darauf zurückzuführen, dass die Anhebung der Nivellierungshebesätze erst im Mai 2011 vom Landtag beschlossen wurde.

¹¹ Im Zeitraum 2002 bis 2010 sind die landesdurchschnittlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B im Schnitt um 1,5 Prozentpunkte pro Jahr gestiegen.

len.¹² Während 2010 bei 72 Prozent der Gemeinden der Hebesatz zwischen 301 und 325 Prozent lag, hatten ein Jahr später 68 Prozent der Gemeinden einen Hebesatz zwischen 326 und 350 Prozent. In 2012 und 2013 gab es zwar Zuwächse in den oberen Hebesatzgruppen, aber über 60 Prozent der Gemeinden hatten weiterhin einen Hebesatz zwischen 326 und 350 Prozent.

2014 erhöhte das Land den Nivellierungshebesatz der Grundsteuer B um 27 Prozentpunkte bzw. 8 Prozent auf 365 Prozent. Gleichzeitig stieg der Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B um 10 Prozentpunkte, was leicht über den Änderungsraten der Vorjahre liegt.¹³ Betrachtet man allerdings nur die kreisangehörigen Gemeinden, sind die Veränderungen noch größer. Bei diesen Gemeinden stiegen die Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B in 2014 um 13 Prozentpunkte.¹⁴ Die kreisangehörigen Gemeinden sind somit von einer Anhebung der Nivellierungshebesätze stärker betroffen als die kreisfreien Städte, da deren Grundsteuersätze ohnehin regelmäßig über dem gesetzlichen Referenzwert liegen.¹⁵

4. Fazit und Handlungsempfehlungen

Die im kommunalen Finanzausgleich geregelten Nivellierungshebesätze haben einen erheblichen Einfluss auf die kommunale Hebesatzpolitik. Die Anhebung des Nivellierungshebesatzes der Grundsteuer B veranlasst viele Gemeinden, deren Hebesätze unter dem gesetzlichen Referenzwert liegen, Steuererhöhungen vorzunehmen. Dieses Verhalten ist theoretisch plausibel, weil bei ansonsten unveränderten Bedingungen ein höherer Nivellierungshebesatz für die genannten Gemeinden zu geringeren Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich führt. Auch der empirische Befund deutet auf eine Signalwirkung der Nivellierungshebesätze hin. So haben viele Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf die Erhöhung der Nivellierungshebesätze im Anhebungsjahr oder ein Jahr später mit Hebesatzsteigerungen reagiert.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich einige länderspezifische Handlungsempfehlungen ableiten. Länder mit diskretionären Nivellierungshebesätzen sollten auf eine Erhöhung der Referenzwerte verzichten. Anderenfalls würden zusätzliche Fehlanreize entstehen, die einen weiteren Anstieg der Grundsteuerbelastung begünstigen. In Ländern mit dynamischen Nivellierungshebesätzen sollte der Anstieg der Referenzwerte zumindest begrenzt werden. Beispielsweise könnten Gemeinden, die ihre Hebesätze besonders deutlich verändern, bei der Berechnung des Nivellierungshebesatzes unberücksichtigt bleiben. Des Weiteren sollten die Gemeinden moderate Realsteuerhebesätze verstärkt als positive Standortfaktoren nutzen. Das gilt sowohl hinsichtlich der Entscheidung von Gewerbetrieben als auch hinsichtlich der Attraktivität als Wohnort. Dies würde auch zu einer Begrenzung der Nivellierungshebesätze beitragen.

¹² Das Anhebungsjahr 2014 kann derzeit nicht untersucht werden, weil die erforderlichen Daten des Statistischen Bundesamtes noch nicht vorliegen.

¹³ Im Zeitraum 2012-2013 sind die landesdurchschnittlichen Hebesätze bei der Grundsteuer B im Schnitt um rund 9 Prozentpunkte pro Jahr gestiegen. Der vergleichsweise starke Anstieg dürfte zu einem großen Teil auf die Konsolidierungsbeiträge der Gemeinden im Rahmen des kommunalen Entschuldungsfonds zurückzuführen sein.

¹⁴ Dieser Anstieg liegt auch deutlich über den Veränderungsraten der beiden Vorjahre (Grundsteuer B: + 7,5 Prozent p.a.). Vgl. *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz* (2014).

¹⁵ Gemäß einer vorläufigen Auswertung des Statistischen Landesamtes haben 2014 rund 61 Prozent der kreisangehörigen Gemeinden den Hebesatz der Grundsteuer B angehoben. Hingegen sind die Hebesätze der zwölf kreisfreien Städte unverändert geblieben. Vgl. *Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz* (2014).

Anhang

Tabelle 1: Nivellierungshebesätze der Grundsteuer B in den Bundesländern

| Land | Festsetzungsart | Differenzierung | 2004 | 2014 | 2004/2014* | 2015 |
|------|-----------------|-----------------|------|------|------------|-------|
| BY | diskretionär | nein | 250 | 250 | 0 | 250 |
| BW | diskretionär | nein | 185 | 185 | 0 | 185 |
| BB | dynamisch | nein | 349 | 385 | + 36 | 385 |
| HE | diskretionär | nein | 220 | 220 | 0 | 220 |
| MV | dynamisch | kreisangehörig | 314 | 344 | + 30 | 350 |
| | | kreisfrei | 407 | 477 | + 70 | 516 |
| NI | dynamisch | < 100.000 EW | 299 | 334 | + 35 | 345 |
| | | > 100.000 EW | 423 | 460 | + 37 | 467 |
| NRW | diskretionär | nein | 381 | 413 | + 32 | 423 |
| RLP | diskretionär | nein | 317 | 365 | + 48 | 365 |
| SH | dynamisch | nein | 260 | 295 | + 35 | 305 |
| SL | dynamisch | nein | 332 | 356 | + 24 | 359 |
| SN | dynamisch | kreisangehörig | 375 | 405 | + 30 | k. A. |
| | | kreisfrei | 440 | 575 | + 135 | k. A. |
| ST | dynamisch | kreisangehörig | 339 | 367 | + 28 | 370 |
| | | kreisfrei | 444 | 482 | + 38 | 491 |
| TH | diskretionär | nein | 300 | 300 | + 0 | 389 |

* Veränderung im Zeitraum 2004/2014 in Prozentpunkten; die Angaben für 2015 sind vorläufig

Quelle: Finanzausgleichsgesetze der Bundesländer und Auskünfte der Länderfinanzministerien.¹⁶

Generelle Anmerkungen:

In Niedersachsen, Schleswig-Holstein und im Saarland werden die Landesdurchschnittshebesätze des Vorvorjahres um einen bestimmten Prozentsatz reduziert. In Sachsen und Brandenburg werden die Nivellierungshebesätze auf den nächsten durch 7,5 bzw. 5 teilbaren Hebesatz abgerundet, um die Anpassungshäufigkeit zu reduzieren. Des Weiteren erfolgt in Sachsen, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen eine Differenzierung zwischen kreisangehörigen und kreisfreien Gemeinden bzw. Gemeinden unter und über 100.000 Einwohner.

Anmerkungen zu einzelnen Ländern:

Brandenburg: vor 2004 erfolgte eine Differenzierung zwischen kreisfreien und kreisangehörigen Gemeinden;

Mecklenburg-Vorpommern: Differenzierung seit 2000 (große kreisangehörige Städte gehören zur kreisfreien Gemeindegruppe)

Nordrhein-Westfalen: ab 2014 erfolgt grundsätzlich eine dynamische Festsetzung, wobei auf den landesdurchschnittlichen Hebesatz in einem mehrjährigen Zeitraum abgestellt wird. Da jedoch die Gemeindefinanzierungsgesetze nur ein Jahr gültig sind, ist jeweils ein Beschluss des Landtages erforderlich;

Sachsen: die fiktiven Hebesätze für kreisfreie Städte werden seit 2009 diskretionär festgelegt;

Schleswig-Holstein: die Festsetzung erfolgt seit 2009 dynamisch;

Sachsen-Anhalt: die Angaben sind gerundet.

¹⁶ Das Institut stellte im Oktober 2014 eine Anfrage zur Entwicklung der Nivellierungshebesätze an die Länderfinanzministerien.

Tabelle 2: Entwicklung der Nivellierungs- und Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B in Nordrhein-Westfalen

| Jahr | Nivellierungshebesatz in Prozent | Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten | Gewogener Durchschnittshebesatz in Prozent | Veränderung gegenüber Vorjahr in Prozentpunkten |
|-------------|----------------------------------|---|--|---|
| 2000 | 330 | - | 401 | - |
| 2001 | 330 | 0 | 405 | + 4 |
| 2002 | 330 | 0 | 411 | + 6 |
| 2003 | 381 | + 51 | 429 | + 18 |
| 2004 | 381 | 0 | 430 | + 1 |
| 2005 | 381 | 0 | 432 | + 2 |
| 2006 | 381 | 0 | 434 | + 2 |
| 2007 | 381 | 0 | 436 | + 2 |
| 2008 | 381 | 0 | 435 | -1 |
| 2009 | 381 | 0 | 435 | 0 |
| 2010 | 381 | 0 | 444 | + 9 |
| 2011 | 413 | + 32 | 457 | + 13 |
| 2012 | 413 | 0 | 471 | + 14 |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014), S. 39, entsprechende Veröffentlichungen der Vorjahre und Finanzministerium Nordrhein-Westfalen.

Tabelle 3: Streuung der Hebesätze der Grundsteuer B in Nordrhein-Westfalen

| Jahr | Hebesatzgruppe von ... bis ... Prozent | | | | | | | |
|------|--|-----------|-------------|-----------|-------------|-------------|-----------|----------|
| | unter 301 | 301 - 325 | 326 - 350 | 351 - 375 | 376 - 400 | 401 - 425 | 426 - 450 | über 450 |
| | | | | | | | | |
| | Anteil der Gemeinden in Prozent | | | | | | | |
| 2002 | 9,3 | 6,3 | 55,3 | 11,4 | 7,6 | 2,0 | 2,3 | 5,8 |
| 2003 | 3,0 | 2,5 | 9,3 | 5,3 | 63,4 | 7,8 | 2,5 | 6,1 |
| 2010 | 1,8 | 0,8 | 2,8 | 2,8 | 57,1 | 17,7 | 8,8 | 8,3 |
| 2011 | 1,0 | 0,8 | 1,8 | 2,3 | 33,3 | 31,3 | 17,2 | 12,4 |
| 2012 | 1,0 | 0,5 | 1,5 | 1,3 | 9,8 | 47,5 | 19,2 | 19,2 |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014), S. 43f. und entsprechende Veröffentlichungen der Vorjahre.

Lesehilfe: Im Jahr 2012 lag der Hebesatz der Grundsteuer B bei 47,5 Prozent aller Gemeinden zwischen 401 und 425 Prozent. Im Jahr 2010 gehörten hingegen nur 17,7 Prozent aller Gemeinden zu dieser Hebesatzgruppe.

Tabelle 4: Entwicklung der Nivellierungs- und Durchschnittshebesätze der Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz

| Jahr | Nivellierungshebesatz in Prozent | Veränderung ggü. Vj. in Prozent-Punkten | Gewogener Durchschnittshebesatz in Prozent | Veränderung ggü. Vj. in Prozent-Punkten |
|-------------|----------------------------------|---|--|---|
| 2000 | 317 | - | 328 | - |
| 2001 | 317 | 0 | 331 | + 3 |
| 2002 | 317 | 0 | 333 | + 2 |
| 2003 | 317 | 0 | 334 | + 1 |
| 2004 | 317 | 0 | 335 | + 1 |
| 2005 | 317 | 0 | 338 | + 3 |
| 2006 | 317 | 0 | 338 | 0 |
| 2007 | 317 | 0 | 338 | 0 |
| 2008 | 317 | 0 | 338 | 0 |
| 2009 | 317 | 0 | 337 | -1 |
| 2010 | 317 | 0 | 343 | + 6 |
| 2011 | 338 | + 21 | 355 | + 12 |
| 2012 | 338 | 0 | 368 | + 13 |
| 2013 | 338 | 0 | 373 | + 5 |
| 2014 | 365 | + 27 | 383 | + 10 |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014), S. 39, entsprechende Veröffentlichungen der Vorjahre, Finanzministerium Rheinland-Pfalz und Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2014). Angaben für 2014 sind vorläufig.

Tabelle 5: Streuung der Hebesätze der Grundsteuer B in Rheinland-Pfalz

| Jahr | Hebesatzgruppe von ... bis ... Prozent | | | | | | | | |
|------|--|-----------|-------------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| | unter 276 | 276 - 300 | 301 - 325 | 326 - 350 | 351 - 375 | 376 - 400 | 401 - 425 | 426 - 450 | über 450 |
| | | | | | | | | | |
| | Anteil der Gemeinden in Prozent | | | | | | | | |
| 2010 | 1,6 | 9,4 | 72,2 | 13,6 | 2,6 | 0,5 | 0,1 | 0,0 | 0,0 |
| 2011 | 1,2 | 4,4 | 15,3 | 68,3 | 3,9 | 5,8 | 0,5 | 0,3 | 0,3 |
| 2012 | 0,9 | 2,3 | 5,2 | 66,3 | 11,9 | 7,8 | 1,2 | 3,3 | 1,3 |
| 2013 | 0,7 | 2,0 | 3,3 | 61,4 | 14,4 | 11,3 | 1,6 | 3,7 | 1,6 |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2014), S. und entsprechende Veröffentlichungen der Vorjahre.

Literatur

Büttner, T. et al (2008): Analyse und Weiterentwicklung des Kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrag des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen. München.

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut (2013): Bausteine für eine Reform des Steuersystems. Das DSi-Handbuch Steuern, DSi-Schrift Nr. 1, Berlin.

Goerl, C., Rauch, A. und Thöne, M. (2013): Weiterentwicklung des kommunalen Finanzausgleichs in Nordrhein-Westfalen. Gutachten im Auftrage des Ministeriums für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen. Köln.

Gemeinde Arzbach (2013): Sitzung des Ortsgemeinderats vom 25.11.2013, OP 4: Satzung über die Festsetzung der Steuerhebesätze für die Grundsteuer und die Gewerbesteuer der Ortsge-
meinde Arzbach, http://www.vgbadems-rat.de/bi/to0050.php?_ktonr=29104

Gemeinde Dingelstädt (2013): Bürgerinformation zum Haushaltsplan der Stadt Dingelstädt für das Haushaltsjahr 2014,
<http://www.dingelstaedt.eu/Site/Gemeinden/Dingelstaedt/PDF/Vorbericht-2014---Stadt.pdf>,
Stand: 21.01.2015.

Gemeinde Ebsdorfergrund (2014): Neuer kommunaler Finanzausgleich bestraft die Steuersenkungen im Grund, <http://www.ebsdorfergrund.de/23341-sehr-wichtig-neuer-kommunaler-finanzausgleich-bestraft-die-steuersenkungen-im-grund/>, Stand: 19.01.2015.

Gemeinde Gumbenheim (2013): Niederschrift über die Sitzung des Ortsgemeinderates Gumbenheim vom 27. November 2013, TOP 4, Anpassung der Realsteuer Hebesätze 2014.

Gemeinde Lohsa (2009): Anpassung des Hebesatzes für die Grundsteuer B. Beschluss des Gemeinderats über die Hebesatzsatzung vom 10. Dezember 2009 (Beschluss-Nr. GR 89-12/2009).

Gemeinde Sassenberg (2011): Erlass einer Hebesatzsatzung für das Haushaltsjahr 2011, Beschlussvorlage vom 13.01.2011,
https://www.sassenberg.de/sessionnet/bi/vo0050.php?_kvonr=2373&-voselect=473, Stand: 26.11.2014.

Gemeinde Waldbröl (2011): Erlass einer Hebesatzsatzung. Beschlussvorlage V/973/2011 vom 02.09.2011, <http://www1.waldbroel.de/buerger/vo020.asp?VOLFDNR=981>, Stand: 14.11.2014.

Lenk, T., Hesse, M. und Woitek, F. (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Brandenburg. Gutachten im Auftrag des Ministeriums der Finanzen Brandenburg. Leipzig.

Lenk, T., Hesse, M. und Lück, O. (2013): Synoptische Darstellung der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder aus finanzwissenschaftlicher Perspektive. Studie im Auftrag des Landesrechnungshofs Mecklenburg-Vorpommern. Leipzig.

Scherf, W. (2000): Die Bedeutung der Nivellierungshebesätze im kommunalen Finanzausgleich, in: Lüdeke, R. und Scherf, W. (Hrsg.): Wirtschaftswissenschaft im Dienste der Verteilungs-, Geld- und Finanzpolitik. Festschrift für Alois Oberhauser zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 499-524.

Statistisches Bundesamt (2014): Realsteuervergleich, Fachserie 14, Reihe 10.1, 2013 (und Veröffentlichungen der Vorjahre). Wiesbaden.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2014): Hebesätze der Realsteuern der Kommunen 2014 auf Höchststand, Pressemitteilung vom 09.09.2014, http://www.statistik.rlp.de/no_cache/staat-und-gesellschaft/finanzen-steuern-personal/einzelansicht/archive/2014/september/article/hebesaetze-der-realsteuern-der-kommunen-2014-auf-hoehchststand/, Stand: 04.02.2015.

Zimmermann, H. (1999): Kommunal финанzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. Baden-Baden.

Herausgeber:

DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 - 25 93 96-32, Fax: 030 - 25 93 96-13

E-Mail: dsi@steuerzahlerinstitut.de

Web: www.steuerzahlerinstitut.de