

Die Hebesatz-Entwicklung vor Inkraft- treten der Grundsteuerreform

Grundsteuer B-Analyse der IHK Hannover



Hannover, September 2024

Vor dem Inkrafttreten der Grundsteuerreform: Ein Viertel der Kommunen erhöht den Hebesatz

Die Grundsteuer ist eine grundlegende Einnahmequelle der Kommunen, die mit einem eigenen Hebesatzrecht ausgestattet ist. Gleichzeitig beeinflusst sie Investitionsentscheidungen von Unternehmen und kann das „Zünglein an der Waage“ bei Standortentscheidungen oder der Investition in Immobilien oder deren Nutzung sein. Sie ist damit ein wesentlicher Bestandteil des deutschen Steuerrechts.

Bis zum wegweisenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2018 war die Grundsteuer über Jahrzehnte weitgehend unverändert geblieben. Mit dem Urteil wurde jedoch die bisherige Bewertung von Grundvermögen für verfassungswidrig erklärt, da sie veraltete Werte zugrunde legt und in der Folge zu erheblichen Ungleichbehandlungen führt. Seitdem ist sie in den Fokus der öffentlichen Diskussion gerückt.

Der Gesetzgeber musste eine Reform der Grundsteuer einleiten. Dabei erhielten die Länder die Möglichkeit, eigene Modelle für die Grundsteuer zu entwickeln. Niedersachsen entschied sich für einen eigenständigen Weg und wählte ein relativ einfaches „Flächen-Lage-Modell“.

Auch in Niedersachsen soll die Reform der Grundsteuer aufkommensneutral durchgeführt werden, also in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde nicht zu einem höheren Gesamtaufkommen an Grundsteuer führen. Allerdings werden mit der Reform Belastungsverschiebungen zwischen den einzelnen Steuerpflichtigen einhergehen.

Mit dieser Studie wird analysiert, wie sich die Hebesätze der Grundsteuer B in den Städten und Gemeinden im Bezirk der IHK Hannover im Zeitraum vor dem Inkrafttreten der Grundsteuerreform entwickelt haben. Es soll aufgezeigt werden, ob und inwieweit damit bereits vor dem 1. Januar 2025 verstärkt Erhöhungen der Hebesätze vorgenommen wurden, die das erklärte Ziel der Reform, die Aufkommensneutralität, konterkarieren würden.

Hebesatzerhöhungen im Bezirk der IHK Hannover

Im Bezirk der IHK Hannover gibt es in den Landkreisen Diepholz, Göttingen, Hameln-Pyrmont, Hildesheim, Holzminden, Nienburg, Northeim und Schaumburg sowie der Region Hannover insgesamt 250 Kommunen.

Im aktuellen Jahr 2024 haben davon 59 Kommunen ihre Grundsteuer B erhöht; das ist immerhin fast ein Viertel aller Kommunen im Bezirk der IHK Hannover.

Innerhalb der vergangenen sechs Jahre ist dies die größte Anzahl an Hebesatzerhöhungen. Im Jahr 2019 waren 38 Anhebungen zu verzeichnen, d.h. bei rund 15 Prozent der Kommunen. In den Folgejahren nahm die Zahl der Erhöhungen leicht ab und erreichte im Jahr 2021 mit 28 Anhebungen (jede zehnte Kommune) den tiefsten Stand. Seitdem nimmt die Zahl der Grundsteuer B-Erhöhungen wieder deutlich zu und ist in diesem Jahr sprunghaft gestiegen (plus gut 50 Prozent gegenüber dem Vorjahr).

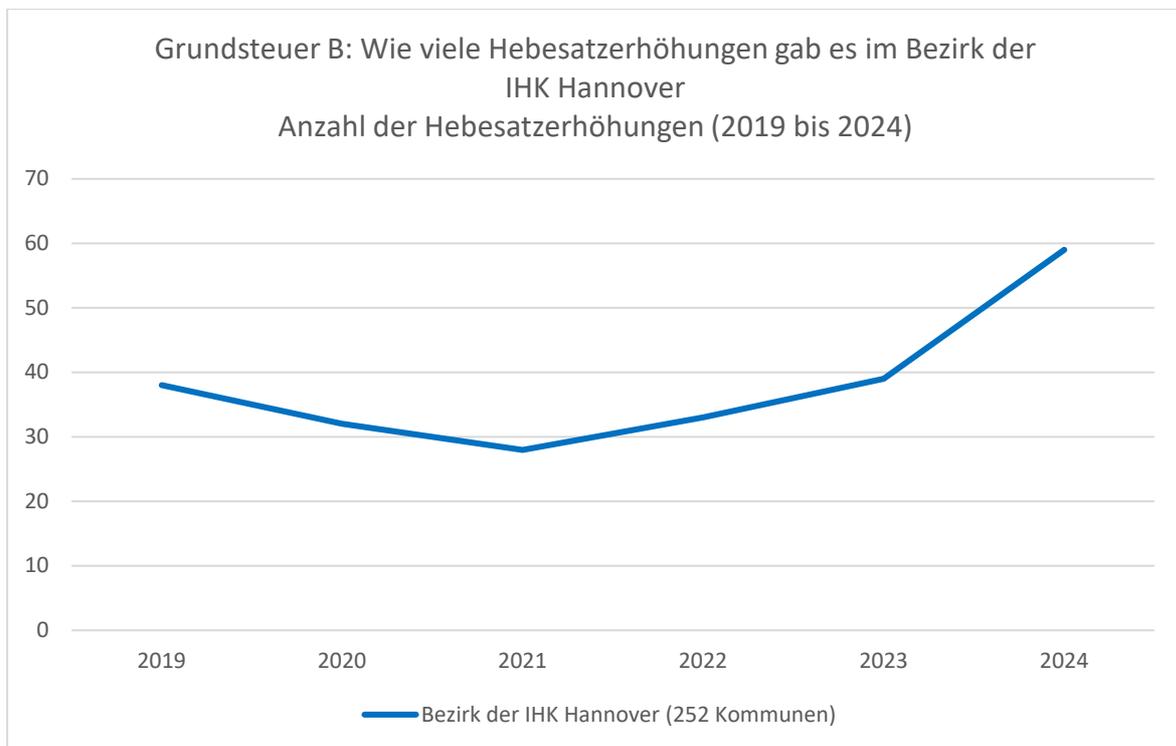


Abbildung 1
Quelle: eigene Erhebungen

Die Entwicklung der Grundsteuer B-Hebesätze

Bei der Betrachtung der einzelnen Landkreise und der Region Hannover zeigt sich ein sehr unterschiedliches Bild:

Grundsteuer B: Wie viele Hebesatzerhöhungen gab es in den einzelnen Landkreisen bzw. der Region Hannover?
Anzahl der Hebesatzerhöhungen (2019 bis 2024)

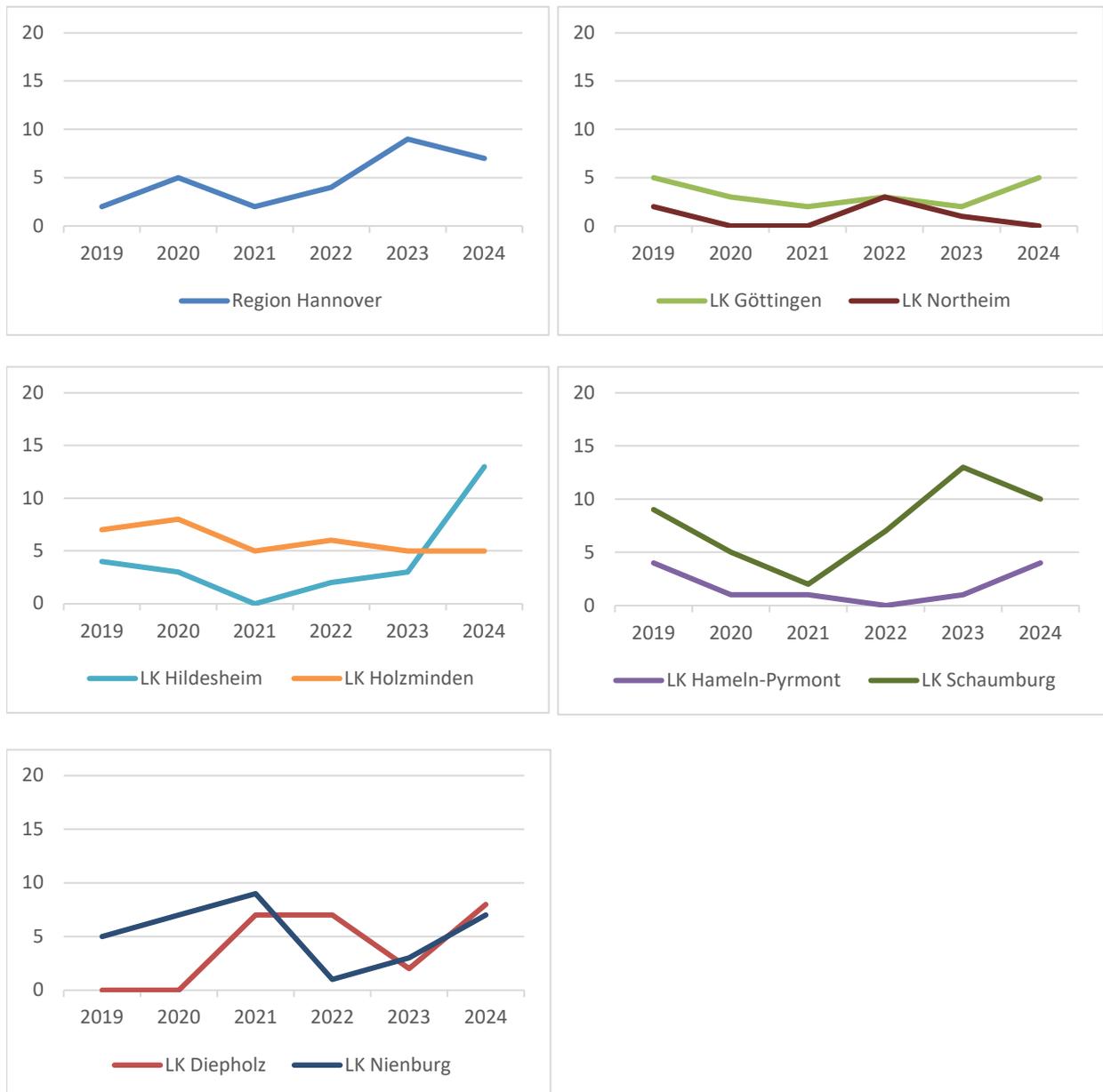


Abbildung 2

Quelle: eigene Erhebungen

Neue Höchststände gibt es in den Landkreisen Diepholz und Hildesheim. Beide haben in diesem Jahr die meisten Anhebungen im Vergleichszeitraum zu verzeichnen. Besonders auffällig ist die Entwicklung im Landkreis Hildesheim. Dort ist die Anzahl der Hebesatzerhöhungen zuletzt sprunghaft gestiegen – von durchschnittlich gut zwei Erhöhungen pro Jahr auf 13 Anhebungen im Jahr

Die Entwicklung der Grundsteuer B-Hebesätze

2024. Damit haben in diesem Jahr zwei von drei Kommunen im Landkreis Hildesheim ihren Hebesatz der Grundsteuer B angehoben.

Nach einem Höchststand im Jahr 2023 ist die Anzahl der Hebesatzerhöhungen in der Region Hannover leicht gesunken, verharrt jedoch auf einem hohen Niveau. Ähnlich ist die Situation im Landkreis Schaumburg, in dem die Anzahl der Hebesatzerhöhungen ebenfalls im Vergleich zum hohen Vorjahreswert leicht zurückgegangen ist.

Gemeinsamkeiten weisen auch die Landkreise Göttingen und Hameln-Pyrmont auf. Nach Höchstwerten im Jahr 2019 war die Anzahl der Erhöhungen zunächst gesunken und hat in diesem Jahr wieder das Niveau von 2019 erreicht.

In den Landkreisen Holzminden, Nienburg und Northeim haben sich die Grundsteuer-Hebesätze weitgehend seitwärts bewegt – bei unterschiedlicher Volatilität. Aktuell liegt die Anzahl der Hebesatzerhöhungen in den drei Landkreisen unterhalb der Höchstwerte im Vergleichszeitraum.

Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze im Vergleich der Landkreise bzw. der Region Hannover

Die Entwicklung der durchschnittlichen Hebesätze der Grundsteuer B kannte auch im vergangenen Jahr in der Region Hannover und den Landkreisen des IHK-Bezirks nur eine Richtung: stetig steigend.

Den unrühmlichen Spitzenplatz belegt weiterhin die Region Hannover mit einem Wert von zuletzt 567 Punkten. Mit deutlichem Abstand folgen die Landkreise Hameln-Pyrmont (494), Göttingen (488) und Hildesheim (466), die alle oberhalb des niedersächsischen Durchschnittswertes von 452 Punkten liegen. Die anderen Landkreise im Bezirk der IHK Hannover weisen Hebesätze unterhalb des Durchschnittswertes auf. Die Bestnote verdient sich dabei Holzminden mit einem durchschnittlichen Hebesatz von lediglich 374 Punkten.

Damit hat sich der maximale Abstand bei den durchschnittlichen Grundsteuer B-Hebesätzen im vergangenen Jahr auf jetzt 193 Punkte erhöht (Region Hannover gegenüber Landkreis Holzminden) – im Vorjahr hatte der Wert noch bei 182 Punkten gelegen. Bei einem Blick auf die Kommunen wird der Abstand sogar noch größer. Er beträgt mittlerweile 400 Punkte zwischen den teuersten Kommunen (Hannover und Seelze mit jeweils 700 Punkten) und den günstigsten (Diepenau und Waake mit jeweils 300 Punkten). Im Vorjahr waren es noch 320 Punkte gewesen.

Das Ranking der Landkreise ist im Vergleichszeitraum weitgehend unverändert geblieben. Lediglich der Landkreis Göttingen konnte durch verhältnismäßig seltene und moderate Hebesatzsteigerungen einen Platz gut machen.

Die Entwicklung der Grundsteuer B-Hebesätze

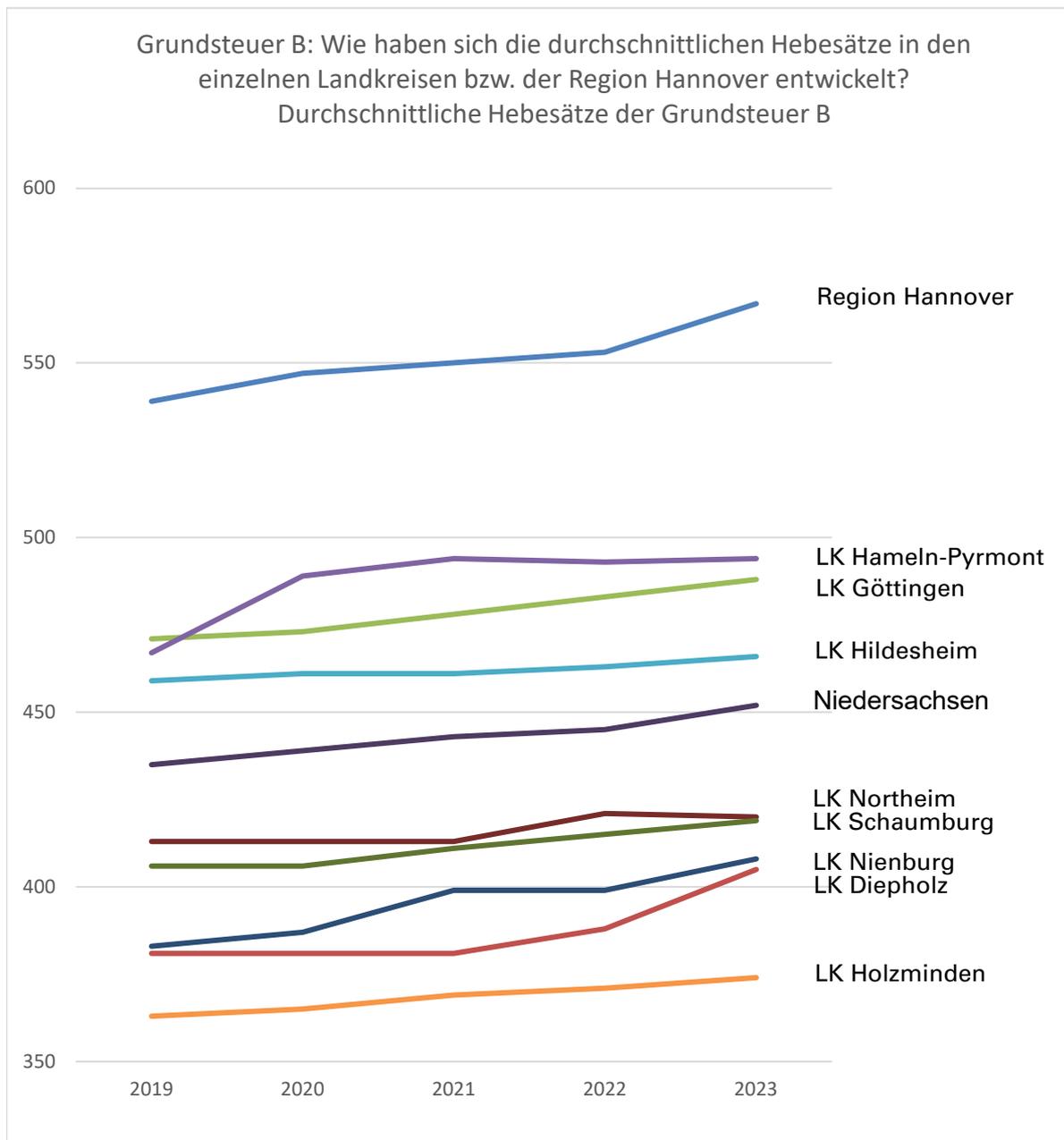


Abbildung 3

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, eigene Darstellung

Anzahl der Grundsteuer B-Erhöhungen in Relation zur Anzahl der Kommunen

Die Anzahl der Kommunen differiert in den einzelnen Landkreisen und der Region Hannover stark. Während es im Landkreis Hameln-Pyrmont nur acht Kommunen sind, hat der Landkreis Diepholz stolze 45 Kommunen. Die Grafik zeigt die Hebesatzerhöhungen pro Jahr in Relation zur Anzahl der Kommunen. Dabei lässt der Vergleich der Zeiträume von 2012 bis 2017 und 2019 bis 2024 Aussagen zu, ob das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer vom 10. April 2018 und die für das Jahr 2025 anstehende Umsetzung der Reform die Grundsteuerentwicklung bislang maßgeblich beeinflusst haben.

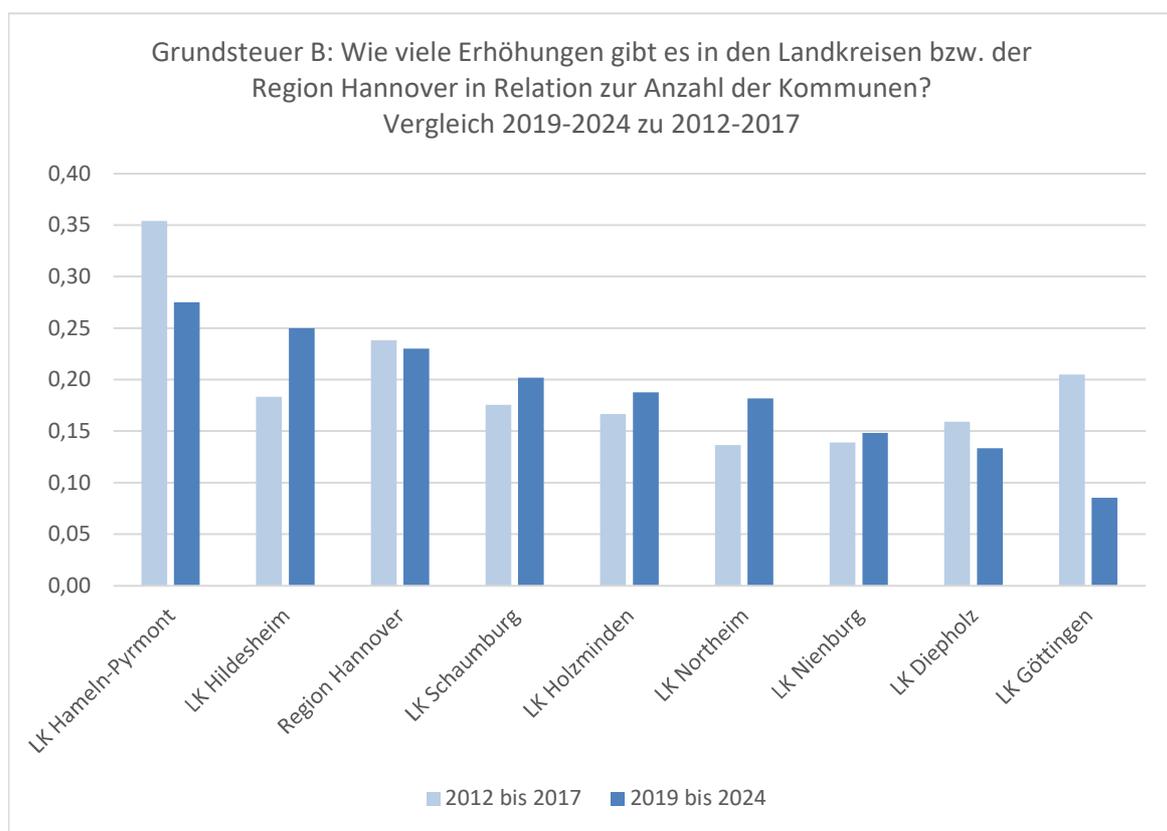


Abbildung 4

Quelle: eigene Erhebungen

Im Zeitraum 2019 bis 2024 wurden im Landkreis Hameln-Pyrmont die meisten Hebesatzerhöhungen je Kommune vorgenommen; mehr als jede vierte Kommune hat dort die Grundsteuer B angehoben. Auch der Landkreis Hildesheim und die Region Hannover fallen negativ auf. Die wenigsten Anhebungen gab es im Landkreis Göttingen. Hier hat im Schnitt lediglich eine von zehn Kommunen den Hebesatz für die Grundsteuer B erhöht.

In den Jahren 2012 bis 2017 gab es – mit großem Abstand – die meisten Hebesatzerhöhungen ebenfalls im Landkreis Hameln-Pyrmont (gut jede dritte

Die Entwicklung der Grundsteuer B-Hebesätze

Kommune). Die Landkreise Nienburg und Northeim erhöhten den Grundsteuer B-Hebesatz am seltensten: knapp jede siebte Kommune.

Im Vergleich der beiden Zeiträume fällt auf, dass in den sechs Jahren vor der Umsetzung der Grundsteuerreform zum 1. Januar 2025 in der Mehrheit der Landkreise die Grundsteuer B-Hebesätze häufiger angehoben wurden als im Vergleichszeitraum vor dem Grundsatzurteil. Die Landkreise Diepholz, Göttingen und Hameln-Pyrmont sowie die Region Hannover liegen dagegen in den Jahren 2018 bis 2024 unter den Vergleichswerten. Auch wenn man insgesamt nicht von einer verstärkten Anhebung im Lichte der Grundsteuerreform sprechen kann, stellt sich das Bild in den einzelnen Landkreisen und der Region Hannover damit differenziert dar. Eine Zurückhaltung bei den Hebesatzanpassungen ist jedenfalls nicht festzustellen.

Zusammenhang der durchschnittlichen Hebesätze mit den Hebesatzerhöhungen in den Landkreisen bzw. der Region Hannover

Die Grafik sortiert die Region Hannover sowie die Landkreise des IHK Hannover-Bezirks nach ihren durchschnittlichen Hebesätzen. Die Säulen stellen – analog zu Grafik auf Seite 8 – die durchschnittliche Anzahl der Hebesatzerhöhungen pro Jahr in Relation zur Anzahl der Kommunen für die Zeiträume vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auf der einen und vor dem Inkrafttreten der Grundsteuerreform auf der anderen Seite dar.

Die Landkreise, die in den letzten sechs Jahren die Hebesätze der Grundsteuer B häufiger angehoben haben als vor dem Grundsatzurteil, sind fast ausschließlich Landkreise, deren durchschnittliche Grundsteuerhebesätze unter dem niedersächsischen Durchschnitt von 452 Punkten liegen: die Landkreise Northeim (420 Punkte), Schaumburg (419 Punkte), Nienburg (408 Punkte) und Holzminden (mit dem niedrigsten Wert im IHK-Bezirk von 374 Punkten). Eine Ausnahme ist der Landkreis Hildesheim, der mit einem Wert von 466 Punkten etwas oberhalb des niedersächsischen Durchschnitts liegt.

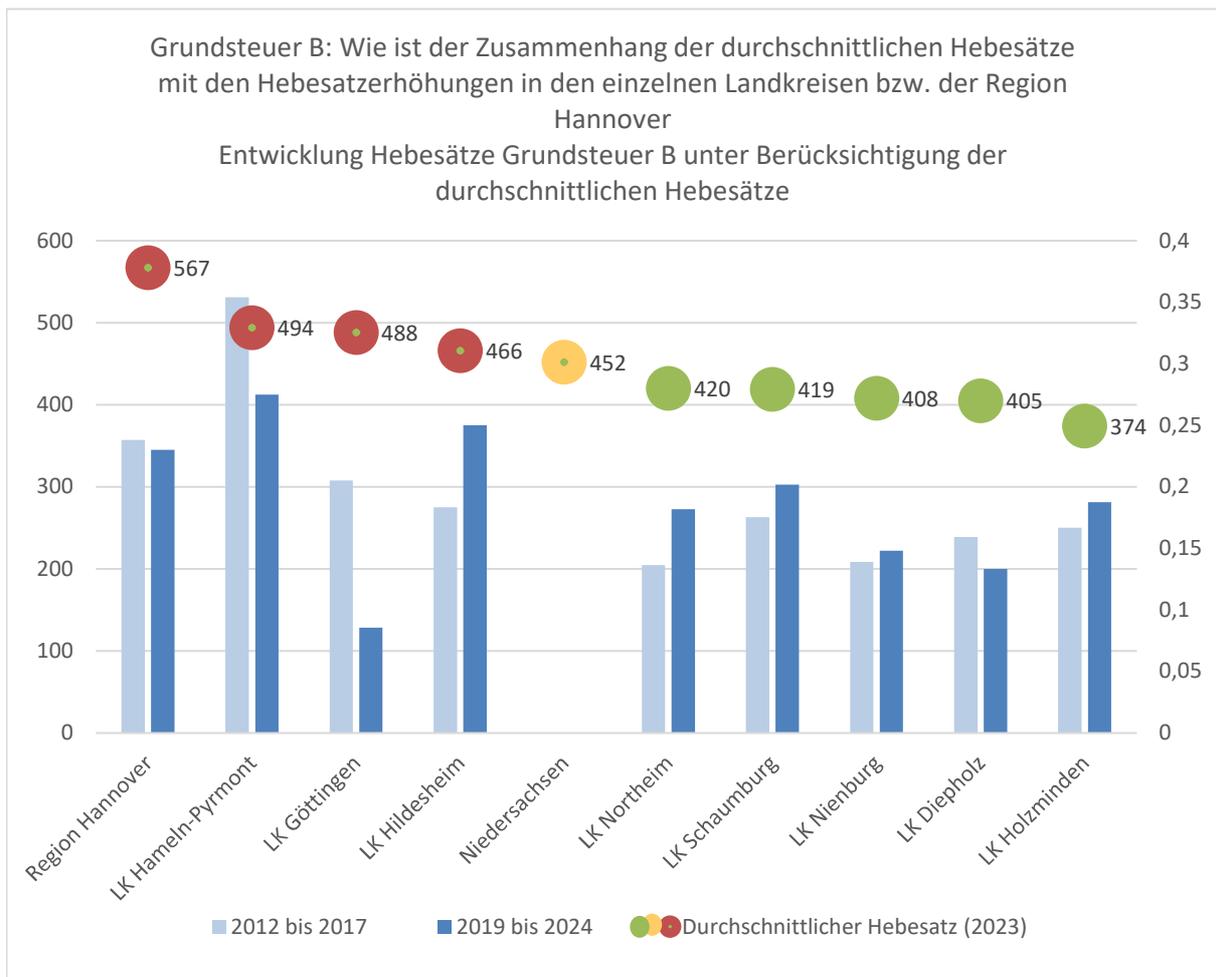


Abbildung 5

Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen, eigene Erhebungen, eigene Darstellung

Grundsteuer B-Hebesätze steigen zuletzt wieder stärker

Die Grundsteuer ist – neben der Gewerbesteuer – für Unternehmen ein wesentlicher Standortfaktor und sollte daher auch von den Kommunen als Attraktivitätsfaktor für die lokale Wirtschaft gesehen werden. Gerade in den gegenwärtig wirtschaftlich ausgesprochen fordernden Zeiten kann die Höhe der Grundsteuer ein Zünglein an der Waage bei Standortentscheidungen sein. Zusätzliche Belastungen für die Wirtschaft durch Hebesatzanhebungen sollte daher vermieden werden.

Viele Kommunen wählen dennoch den Weg über die Einnahmenseite, um ihre Haushalte auszugleichen, und entscheiden sich für Steuererhöhungen. Eine Konsolidierung der kommunalen Haushalte sollte stattdessen jedoch auch und vor allem über die Ausgabenseite erfolgen. Gleichzeitig sollten die Kommunen für die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben durch Bund und Land finanziell auskömmlich ausgestattet werden – sowohl für ihre bestehenden als auch die neu übertragenen Aufgaben.

Mit Blick auf die Grundsteuerreform ist es – unabhängig von der jeweiligen kommunalen Haushaltssituation – wichtig, dass die Umsetzung der Reform aufkommensneutral erfolgt. Die Umstellung zum 1. Januar 2025 sollte nicht zu einer Überkompensation für die Kommunen und damit zu Mehrbelastungen für die Unternehmen führen.

Die Grundsteuer B-Analyse der IHK Hannover zeigt, dass die Dynamik der Hebesatzerhöhungen im IHK-Bezirk ungebrochen ist. So hat die Intensität der Anhebungen zuletzt wieder deutlich zugenommen, wie der Vergleich identischer Zeiträume vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Grundsteuer (2012 bis 2017) und vor dem Inkrafttreten der Reform (2019 bis 2024) ergeben hat.

Forderungen der IHK Hannover

- **Aufkommensneutralität der Grundsteuer garantieren**
Die Grundsteuerreform sollte ohne Mehrbelastung für die Wirtschaft in ihrer Gesamtheit umgesetzt werden. Die Kommunen sollten vor dem Inkrafttreten der Reform die aufkommensneutralen Hebesätze für die Grundsteuer B ermitteln und auch verwenden.
- **Grundsteuer-Umstellung transparent begleiten**
Die Umstellung der Grundsteuer zum 1. Januar 2025 sollte transparent vollzogen werden. Die Veröffentlichung der aufkommensneutralen Hebesätze ist in Niedersachsen gesetzlich vorgeschrieben (§ 7 Abs. 2 NGrStG). Dies sollte vor dem Inkrafttreten der Grundsteuerreform erfolgen; beispielsweise über ein öffentliches Portal. Ansonsten besteht die Gefahr, dass die Reform bei den Unternehmen weniger Akzeptanz findet.
- **Steuererhöhungsautomatismus bei Grundsteuer stoppen**
Die Kommunen sollten ihre Haushalte vornehmlich über die Ausgabenseite konsolidieren. Auf der Einnahmenseite sollten sie sowohl vom Land als auch vom Bund angemessen mit finanziellen Mitteln für bestehende und neue Pflichtaufgaben ausgestattet werden. Die Erhöhung der Realsteuer-Hebesätze sollte vermieden werden, da grundsätzlich bereits durch den Wertzuwachs der Bemessungsgrundlage steigende Steuereinnahmen für die Kommunen generiert werden.
- **Niedrige Hebesätze für höhere Standortattraktivität**
Eine niedrige Steuerbelastung ist ein wesentlicher Aspekt bei Standortentscheidungen von Unternehmen. Die gilt im interkommunalen wie im internationalen Kontext. Zudem werden die stetig steigenden Belastungen durch Grund- und Gewerbesteuer zunehmend nicht mehr als angemessenes Äquivalent für kommunale (Infrastruktur-)Leistungen akzeptiert und widersprechen deshalb dem Charakter der Realsteuern. Mittel- und langfristig sorgt am ehesten eine das Wirtschaftswachstum stärkende – sprich niedrige – Unternehmensbesteuerung für steigende Steuereinnahmen.
- **Gewerbesteuer durch gewinnabhängige Kommunalsteuer ersetzen**
Die Gewerbesteuer sollte durch eine gewinnabhängige Steuer mit eigenem kommunalen Hebesatzrecht ersetzt werden. Diese würde alle in der Gemeinde wirtschaftlich Tätigen einbeziehen. Für die Gemeinden würde dies stabile wirtschaftskraftbezogene Einnahmen bedeuten. Gleichzeitig würde das Band zwischen Wirtschaft und Kommunen gestärkt. Bei der konkreten Ausgestaltung käme es darauf an, die Steuerlast insgesamt nicht zu steigern.

Anhang:

Datenblätter zu den Grundsteuerhebesätzen für alle Landkreise sowie die Region Hannover im Bezirk der IHK Hannover (1981 bis 2024)

Impressum

Herausgeberin

Industrie- und Handelskammer Hannover
Bischofsholer Damm 91
30173 Hannover
Tel. 0511 3107-0
www.hannover.ihk.de

Redaktion

Guido Langemann
Handel und Dienstleistungen
Tel. 0511 3107-316
guido.langemann@hannover.ihk.de

Thorsten Kropp
Handel und Dienstleistungen
Tel. 0511 3107-230
thorsten.kropp@hannover.ihk.de

Bildnachweis

Holzmarke vor weißem Hintergrund: panthermedia.net/ B403690068
Aussicht bei Regenwetter: panthermedia.net/ B90072174

Stand September 2024