Zeitschrift für Kommunalfinanzen

Haushalt · Kostenrechnung · Steuern · Gebühren · Beiträge · Entgelte · Kredite · Zahlungsverkehr · Vollstreckung

Schriftleiter: Helmut Dedy, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Städtetages, Berlin
Benjamin Holler, Finanzreferent des Deutschen Städtetages, Köln

Ständige Mitarbeiter: Uwe Baldauf, Berlin; Dr. Jürgen Dieter, Wiesbaden; Martin Kronawitter, Untergriesbach; Norbert Meier, Städt. Rechtsdirektor a.D., Essen; Dipl. Finanzwirt Michael Roscher, Blankenfelde; Dr. Stefan Ronnecker, Referent des Deutschen Städtetages, Berlin; Joachim Rose, Dipl.-Verwaltungswirt, Kämmerer der Gemeinde Wedemark; Erwin Ruff, Dipl.-Verwaltungswirt, Bietigheim-Bissingen; Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz, Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Würzburg; Matthias Wohltmann, Beigeordneter des Deutschen Landkreistages, Berlin

Nr. 3 / März 2022 **72. Jahrgang** **Seite 49**

ZKF-Themen

Politische Ökonomie kommunaler Hebesätze bei der Grundsteuer B

Roland *Füss* / Oliver *Lerbs* / Alois *Weigand*[*)]

Der Beitrag fasst ausgewählte Ergebnisse eines mehrjährigen Forschungsprojekts der Autoren zusammen, systematische Bestimmungsgrößen der Grundsteuer B-Hebesätze in Deutschland empirisch zu ergründen. Dabei werden bislang bekannte Einflussfaktoren wie z.B. die Einwohnerzahl oder die Steuerbasis überprüft. Aber auch Nachbarschaftseffekte und der Einfluss der Wohneigentumsquote werden betrachtet.

1. Motivation und Hintergrund

Seitdem das Bundesverfassungsgericht die Einheitsbewertung von Grundstücken zum Zweck der Grundsteuererhebung in ihrer bisherigen Form für verfassungswidrig erklärt hat, ist die Grundsteuer medial und kommunalpolitisch präsent.[1)] Nach der Gewerbesteuer ist die Grundsteuer die zweitwichtigste Kommunalsteuer. Trotzdem fristete sie in der öffentlichen Diskussion lange ein Schattendasein. Dabei stellt sie für Städte und Gemeinden eine konjunkturunabhängige, mithin stabile und gut planbare Ertragsquelle dar.[2)] Aufgrund der Immobilität des Besteuerungsobjekts führen höhere Steuersätze bei der Grundsteuer zudem verlässlich zu Aufkommenssteigerungen. Sie fungiert deshalb oft als wesentlicher Baustein bei der Haushaltskonsolidierung.[3)]

In naher Zukunft wird die Wahl der Hebesätze für die Grundsteuer B in den Fokus der Aufmerksamkeit rücken. Das den Kommunen auf Basis ihres verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts eingeräumte Hebesatzrecht bei der Grundsteuer dient der Sicherung einer angemessenen Finanzausstattung. Bund und Länder haben zwar angekündigt, die derzeit erfolgende Grundsteuerreform insgesamt aufkommensneutral gestalten zu wollen. Die politische Entscheidungsgewalt über die Höhe der Hebesätze liegt jedoch gem. § 25 Abs. 1 GrStG weiterhin bei den Kommunen. In einigen Bundesländern wurden von den zuständigen Ministerien Empfehlungen zu aufkommensneutralen Hebesätzen gegeben.[4)] Angesichts der keineswegs gelösten Finanzprobleme in der Corona-Pandemie ist aber durchaus denkbar, dass nicht wenige Städte und Gemeinden die Grundsteuerreform dazu nutzen werden, das örtliche Steueraufkommen zu steigern. Kommunalpolitische Entscheider stehen dabei vor der Herausforderung, gemessen an den ört-

*) Roland Füss ist Professor für Real Estate Finance an der Universität St. Gallen und Direktionsmitglied des Schweizerischen Instituts für Banken und Finanzen s/bf-HSG. Oliver Lerbs ist Professor für Volkswirtschaftslehre und Rechnungswesen an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (HSPV NRW). Alois Weigand ist Assistent am Schweizerischen Instituts für Banken und Finanzen s/bf-HSG.

1) Dedy, Reform der Grundsteuer aus kommunaler Sicht, in Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, 499.

2) Fuest/Immel/Meier/Neumeier, Die Grundsteuer in Deutschland: Finanzwissenschaftliche Analyse und Reformoptionen, ifo Institut München, 6.

3) Garske/Holtkamp, COVID-19: Zäsur in der kommunalen Haushaltskonsolidierung? Ein Überblick, VM Verwaltung & Management 2021, 175.

4) Vgl. z.B. für Nordrhein-Westfalen FM Nordrhein-Westfalen, Grundsteuer: Bundesmodell gilt für Nordrhein-Westfalen, Pressemitteilung v. 6.5.2021, online abrufbar unter www.land.nrw/pressemitteilung/grundsteuer-bundesmodell-gilt-fuer-nordrhein-westfalen.

lichen Gegebenheiten und finanziellen Handlungsspielräumen den „richtigen" Hebesatz zu finden.

Vor diesem Hintergrund fasst der vorliegende Beitrag ausgewählte Ergebnisse eines mehrjährigen Forschungsprojekts der Autoren zusammen, systematische Bestimmungsgrößen der Grundsteuer B-Hebesätze in Deutschland empirisch zu ergründen.[5)] Während einige Kommunen im Querschnittsvergleich hohe Hebesätze wählen, können diese in anderen – manchmal sogar direkt benachbarten – Städten und Gemeinden erheblich niedriger sein. Bei identischen Einheitswerten führt dies zu einer sehr unterschiedlichen Belastung von Bürgern und Unternehmen. Dies ist für Kommunalpolitiker wie auch Bürger nicht immer nachvollziehbar. Empirische Analysen relevanter Einflussfaktoren auf die Hebesatzwahl tragen somit zu einem besseren Verständnis kommunaler Haushaltspolitik bei.

Die festgestellten Bestimmungsgrößen bekräftigen zum einen wesentliche Ergebnisse jüngerer Untersuchungen: Einwohnerzahl und Bevölkerungsdichte, Bundeslandzugehörigkeit, Bevölkerungsstruktur, Arbeitslosigkeit, Höhe des Steuergrundbetrags als Steuerbasis und Höhe der Verschuldung pro Einwohner können demnach als empirisch gut gesicherte Einflussgrößen auf den Hebesatz gelten.[6)] Zum anderen geht unsere Analyse an zwei Punkten über bisherige Studien hinaus: Wir können für alle westdeutschen Bundesländer die von Praktikern oft geäußerte Vermutung belegen, dass die Hebesatzhöhe im Zuge eines interkommunalen Wettbewerbs systematisch von der Hebesatzhöhe umliegender Gemeinden abhängig ist. Ein gänzlich neuer Aspekt ist zudem die Rolle von selbstgenutztem Wohneigentum: Wir können nachweisen, dass eine höhere lokale Wohneigentumsquote in der Tendenz einen leicht hebesatzsenkenden Einfluss hat. Insgesamt erklären die in unsere Untersuchung einbezogenen Faktoren einen Großteil der beobachtbaren Unterschiede in der Höhe der Hebesätze. Es verbleibt jedoch ein nicht unbedeutender Teil unerklärter Unterschiede. Gründe für diese unerklärten Abweichungen können letztlich gemeindespezifische Sondereinflüsse, aber auch (im direkten Vergleich zu ähnlichen Kommunen) fundamental zu hohe bzw. niedrige Hebesätze sein.

2. Rolle des Hebesatzes bei der Steuerberechnung

Gemäß den bislang gültigen Regelungen des Grundsteuergesetzes ist der jährliche Grundsteuerbetrag für ein nicht landwirtschaftliches Grundstück wie folgt zu ermitteln:

Grundsteuer B = EHW × STEUERMESSZAHL × HEBESATZ

Dabei bezeichnen *EHW* den von den Landesfinanzämtern festgestellten Einheitswert des Grundstücks einschließlich möglicher Aufbauten (in €), *Steuermesszahl* die bundesweit einheitliche, grundstücksartspezifische Grundsteuermesszahl des betreffenden Grundstücks[7)] (in Promille des Einheitswerts) und *Hebesatz* den Hebesatz für die Grundsteuer B (in Prozent). Letzterer ist von jeder Kommune auf Grundlage einer Haushaltssatzung allgemein festzulegen und die einzige Determinante der Grundsteuer, die kommunalpolitisch gestaltbar ist. Einheitswerte und Messzahlen, mithin die insgesamt zur Verfügung stehende Steuerbasis, sind dagegen für die einzelne Kommune nicht beeinflussbar.[8)] Grundsätzlich können Städte und Gemeinden ihren Hebesatz einmal pro Jahr anpassen. Laut einer aktuellen Untersuchung hat im Jahr 2020 jede zehnte deutsche Kommune den Hebesatz für die Grundsteuer B erhöht.[9)]

3. Lokale Unterschiede in den Hebesätzen

Die Unterschiede in der Höhe des Grundsteuer-Hebesatzes zwischen Kommunen sind traditionell enorm. Allein innerhalb Nordrhein-Westfalens (NRW) variierte der Hebesatz im Jahr 2020 zwischen 190 % und 959 % (ungewogener Mittelwert 547 %). Bundesweit lag die Spanne zwischen 0 und 1 050 %.[10)] Diese Unterschiede führen nicht nur lokal, sondern auch auf Landesebene zu stark unterschiedlichen Belastungswirkungen: Pro Kopf wurden Bürger in NRW mit 212 € am stärksten belastet. Bundesweit lag der pro Einwohner im Schnitt gezahlte Steuerbetrag bei 172 €.[11)]

Rein eindimensionale Vergleiche der Hebesätze greifen aus finanzwissenschaftlicher wie auch kommunalpolitischer Sicht allerdings zu kurz. Kommunen unterscheiden sich allein aufgrund ihrer Größe erheblich im Pro-Kopf-Finanzbedarf.[12)] Darüber hinaus sind siedlungsstrukturelle, soziodemografische, institutionelle und lokalpolitische Unterschiede zu beachten. Die jeweilige Bedeutung dieser Faktoren für die Hebesatzhöhe muss ganzheitlich und differenziert untersucht werden.

---

5) Für eine ausführliche, englischsprachige Darstellung von (Zwischen-)Ergebnissen des Forschungsprojektes vgl. auch Füss/Lerbs, Do Local Governments Tax Homeowner Communities Differently?, ZEW Discussion Paper No. 17-036.

6) Beck, Hebesatzpolitik und Beitragsplanung. Empirische Befunde zu den Steuern und Beiträgen auf lokaler Ebene, Studien zu Rechnungslegung, Steuerlehre und Controlling, Justus-Maximilians-Universität Würzburg; Fehrenz, Was steuert die Kommunalsteuern?, in Junkernheinrich/Korioth/Lenk/Scheller/Woisin (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2019, 499; Person, Determinanten der kommunalen Steuerpolitik, Zeitschrift für Politikwissenschaft 31, 359.

7) Gem. § 14 und § 15 des bisherigen GrStG galten für die alten Bundesländer 6,0 ‰ vom Einheitswert für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, 2,6 ‰ vom Einheitswert für Einfamilienhäuser für die ersten 38 346,89 € des Einheitswerts und 3,5 ‰ für den Rest des Einheitswerts, 3,1 ‰ vom Einheitswert für Zweifamilienhäuser und 3,5 ‰ für alle restlichen Grundstücke (einschließlich Einfamilienhäuser im Wohnungs-/Teilerbbaurecht). Die veränderten Steuermesszahlen im neuen GrStG wurden gem. § 14 auf 0,55 ‰ vom Grundsteuerwert für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft und nach § 15 auf einheitlich 0,34 ‰ für alle sonstigen bebauten und unbebauten Grundstücke festgelegt.

8) Diese Grundtatsache ändert sich durch die derzeit erfolgende Neufeststellung der Steuerbemessungsgrundlage, insb. den Ersatz der völlig veralteten Einheitswerte durch sog. Grundsteuerwerte, nicht.

9) EY, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2020. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2021, online abrufbar unter www.ey.com/de_de/news/2021/12/ey-kommunenstudie-dezember-2021.

10) IT NRW, Realsteuer-Hebesätze in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020, online abrufbar unter www.it.nrw/sites/default/files/atoms/files/230_21.pdf. Ein Hebesatz von 0 bedeutet, dass eine Gemeinde faktisch keine Grundsteuer B erhebt.

11) EY, Entwicklung der kommunalen Realsteuern 2005 bis 2020. Analyse der Hebesätze zu Gewerbe- und Grundsteuer im Rahmen der EY Kommunenstudie 2021, 7.

12) Zimmermann/Döring, 2019, Kommunalfinanzen, 4. Aufl., 80.

Tabelle 1: Statistische Kennwerte der untersuchten Bestimmungsgrößen

	Einheit	Mittelwert	Minimum	Maximum	Standardabw.
Hebesatz Grundsteuer B	%	333,6	0	800	51,7
Einwohnerzahl	1 000	7,2	0,01	1.348	28,9
Einwohnerdichte	pro km^2	20,8	0,5	432,6	28,7
Arbeitslosenquote	%	3,1	0,0	80,5	1,9
Wohneigentumsquote	%	67,8	11,0	100,0	11,0
Pro-Kopf-Aufkommen aus der Lohn- und Einkommensteuer	1 000 €	15,1	4,1	100,6	3,8
Jüngere Einwohner (< 10 Jahre)	%	8,8	1,2	20,7	1,7
Ältere Einwohner (> 70 Jahre)	%	14,8	5,2	36,9	3,2
Stimmanteil linke Parteien	%	38,6	10,0	75,9	10,3
Zuweisungen aus den Gemeindeanteilen an Einkommen- und Umsatzsteuer pro Einwohner	€	355	17	5 155	106
Höhe des Grundsteuer B-Grundbetrags pro Einwohner	1 000 €	28,8	0,0	362,8	11,4
Verschuldungsstand pro Einwohner (auf Kreisebene)	€	1 396,1	27,0	8 068,0	868,0

Quelle: Eigene Darstellung der Autoren.

4. Statistische Zahlen

Der zur Analyse herangezogene, eigens zusammen gestellte Datensatz umfasst 8 036 Städte und Gemeinden aus sämtlichen westdeutschen Bundesländern. Die verwendeten Daten beruhen neben der Realsteuerstatistik u.a. auf der Lohn- und Einkommensteuerstatistik, der Arbeitslosenstatistik, den Vierteljährlichen Kassenergebnissen der Gemeinden sowie auf den Ergebnissen des Zensus 2011, einschließlich der dort durchgeführten, vollständigen Gebäude- und Wohnungszählung.

Aufgrund der Verwendung zahlreicher Daten aus der detaillierten Zensuserhebung, insbesondere zu kommunalen Wohneigentumsquoten, wurde als gemeinsame Bezugsbasis das Jahr 2011 gewählt. Die untersuchten Daten sind somit bereits zehn Jahre alt. Da jedoch die Erklärung von Unterschieden in der Hebesatzhöhe zwischen Kommunen im Fokus der Analyse steht und nicht die Erklärung des zeitlichen Verlaufs, dürften die Erkenntnisse gut auf die Gegenwart übertragbar sein. Tabelle 1 zeigt ausgewählte statistische Kennwerte zu den Hebesätzen und vermuteten Bestimmungsfaktoren. Abbildung 1 veranschaulicht die geografische Verteilung der Grundsteuer-Hebesätze zudem in Form einer Karte.

Die bereits angesprochene, enorme Spannweite bei den Hebesätzen hatte bereits im Jahr 2011 Bestand. Für die Höhe der Hebesätze aus diesem Jahr gilt annähernd eine Normalverteilung. Gemäß einer statistischen Grundregel lagen damit etwa zwei Drittel aller Hebesätze zwischen 280 und 385 % (mittlerer Hebesatz plus/minus eine Standardabweichung). Beim Blick auf die geografische Verteilung der Hebesätze wird deutlich, dass diese – wie auch aktuell der Fall – besonders in den Stadtstaaten, den kreisfreien Städten sowie NRW überdurchschnittlich hoch ausfielen.

Zur Abbildung der kommunalen Finanzlage als vermutlich wichtigstem Einflussfaktor auf die Grundsteuer stehen zahlreiche Einzelkennzahlen zur Verfügung. Diese reichen von Pro-Kopf-Ausgaben im Kernhaushalt bis zum Gewerbesteueraufkommen und anderen Einnahmearten. Die Herausforderung liegt hier in einer „Henne-Ei-Problematik“: Es ist zunächst einmal unklar, ob z.B. höhere Pro-Kopf-Ausgaben zu höheren Grundsteuer-Hebesätzen führen, oder umgekehrt höhere Hebesätze über höhere Einnahmen letztlich zu höheren Ausgaben. Um dieses Problem zu umschiffen, bietet es sich an auf „exogene“ Einflussgrößen von Finanzbedarf und -kraft abzustellen, die durch die einzelne Kommune nicht (oder nur langfristig und in begrenztem Ausmaß) direkt beeinflussbar sind. Dies gilt für Einwohnerzahl und -dichte, Bevölkerungsanteile verschiedener Altersgruppen, Arbeitslosenquote, Verschuldungsniveau, erhaltene Zuweisungen sowie auch die Höhe der überhaupt verfügbaren Grundsteuerbasis.

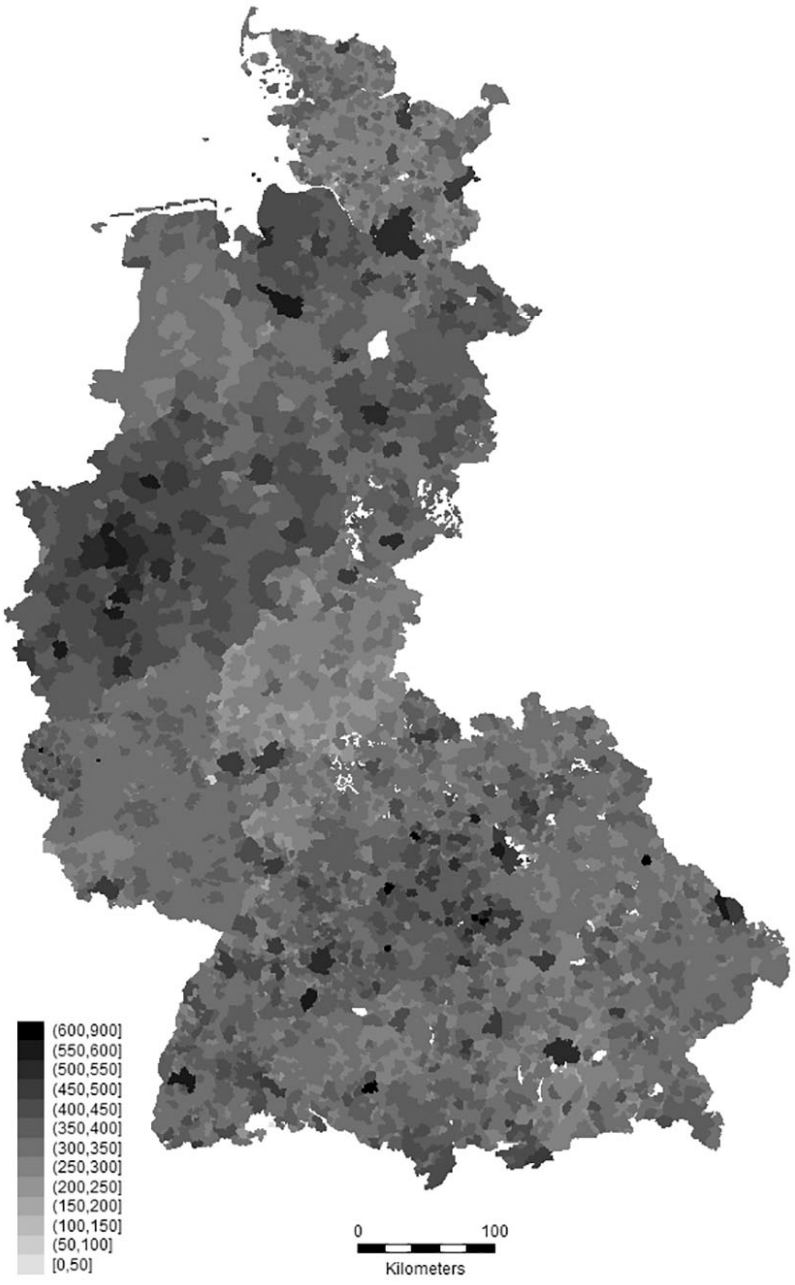
Als mögliche weitere Einflussgrößen aus unserer Sicht besonders interessant, da bislang wenig (oder gar nicht) untersucht, sind die parteipolitischen Präferenzen der lokalen Bevölkerung, die lokale Wohneigentumsquote sowie die Höhe der Hebesätze benachbarter Gemeinden. Stehen Bürger vorwiegend politisch linken Parteien nahe, dürften sie höhere Hebesätze (wie eine höhere Besteuerung generell) möglicherweise eher akzeptieren als Bürger, die mehrheitlich konservativ-liberal eingestellt sind.[13)] Zugleich dürften Haushalte, die in selbstgenutztem Wohneigentum leben, hohen Hebesätzen im Vergleich zu Mietern skeptischer gegenüber stehen, da die Grundsteuer für Wohneigentümer deutlich sicht- und fühlbarer ist.[14)]

Nach einer in der finanzwissenschaftlichen Literatur als „Yardstick Competition“ bekannt gewordenen Hypothese ist zudem von einem strategischen Vergleichswettbewerb zwischen Kommunen auszugehen: Der in der eigenen Gemeinde geltende Hebesatz wird demnach von Bürgern und Kommunalpolitikern mit den

13) Beck, Hebesatzpolitik und Beitragsplanung. Empirische Befunde zu den Steuern und Beiträgen auf lokaler Ebene, Studien zu Rechnungslegung, Steuerlehre und Controlling, Justus-Maximilians-Universität Würzburg, 71.

14) Während Mieter anhand der Betriebskostenabrechnung einmal jährlich einsehen können, ob und ggf. wie viel Grundsteuer in den Mietnebenkosten enthalten ist, führen selbstnutzende Wohneigentümer die Grundsteuer i.d.R. vierteljährlich ab. Gem. § 28 Abs. 3 GrStG kann die Steuer abweichend davon in einem Jahresbetrag entrichtet werden, allerdings nur auf Antrag des Steuerschuldners hin.

Abbildung 1: Geografische Verteilung der Hebesatzhöhe bei der Grundsteuer B (2011)



Quelle: Eigene Darstellung der Autoren.

Hebesätzen benachbarter Gemeinden verglichen. Erscheint der vor Ort geltende Hebesatz als zu hoch bzw. zu niedrig, wächst der politische Druck auf kommunale Entscheidungsträger mit den benachbarten Kommunen „mitzugehen". Niedrige bzw. hohe Hebesätze in benachbarten Kommunen sollten dementsprechend – zumindest tendenziell – mit niedrigen bzw. hohen Sätzen in der betrachteten Kommune einhergehen und umgekehrt.[15)]

5. Methodik

Die quantitative Analyse der Einflüsse einzelner Bestimmungsgrößen auf den Hebesatz erfolgte mit Methoden der modernen empirischen Wirtschaftsforschung. Verwendet wurden sowohl multiple lineare Regressionen (OLS) als auch verschiedene Verfahren der räumlichen Ökonometrie. Auf eine ausführliche Darstellung der Methodik wird an dieser Stelle verzichtet, der interessierte Leser sei dafür auf das englischsprachige Diskussionspapier verwiesen.[16)]

6. Wesentliche Ergebnisse

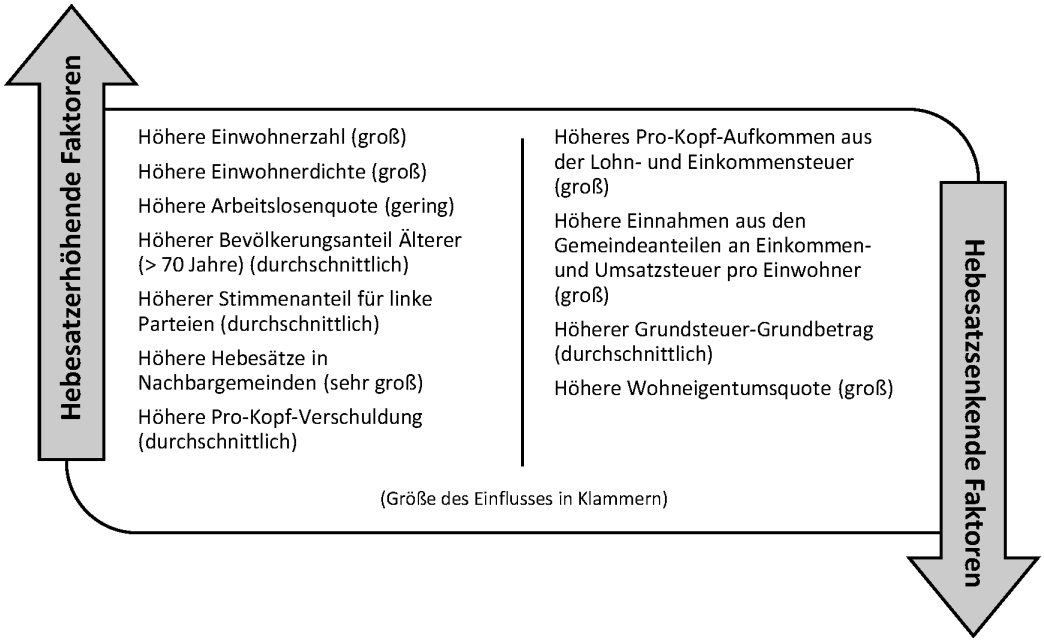
Abbildung 2 fasst die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung zusammen. Aufgeführt sind Richtung und Größe des jeweiligen „partiellen Effekts". Dies bedeutet, dass alle aufgeführten Einflüsse unter gleichzeitiger Berücksichtigung sämtlicher anderer Bestimmungsgrößen Bestand haben und nicht etwa „nur" bivariate Korrelationen mit dem Hebesatz sind. Systematisch vorhandene Niveauunterschiede in der Hebesatzhöhe zwischen Bundesländern sowie zwischen kreisfreien Städten und kreisangehörigen Gemeinden sind in den Berechnungen ebenfalls berücksichtigt, die Angaben gelten also „zusätzlich" zu diesen beiden Einflussfaktoren. Alle Effekte sind statistisch hoch signifikant.

In der Gesamtschau bekräftigen unsere Ergebnisse die Vermutung, dass der Grundsteuer-Hebesatz maßgeblich von der finanziellen Situation der Kommune abhängig ist. So wirkt bspw. eine höhere Arbeitslosigkeit über den Kanal höherer Transferausgaben hebesatzerhöhend, wohingegen sich z.B. höhere Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an Einkommen- und Umsatzsteuer finanziell entlastend und somit in letzter Konsequenz hebesatzsenkend auswirken. Deutlich erkennbar ist auch ein Einfluss parteipolitischer Präferenzen der Bürger, welcher in die vermutete Richtung wirkt, dass in Kommunen mit vorwiegend links wählenden Bürgern tatsächlich höhere Hebesätze zu finden sind. Bekräftigt werden auch die Hypothesen, dass höhere Wohneigentumsquoten die Hebesätze tendenziell ebenso verringern wie niedrigere Hebesätze in benachbarten Gemeinden.

15) Beck, Hebesatzpolitik und Beitragsplanung. Empirische Befunde zu den Steuern und Beiträgen auf lokaler Ebene, Studien zu Rechnungslegung, Steuerlehre und Controlling, Justus-Maximilians-Universität Würzburg, 62.

16) Füss/Lerbs, Do Local Governments Tax Homeowner Communities Differently?, ZEW Discussion Paper No. 17-036.

Abbildung 2: Richtung und Größe der ermittelten Einflüsse



Quelle: Eigene Darstellung der Autoren.

7. Fazit und Ausblick

Mit einem Anteil von bundesweit rund 20 % an den Gemeindesteuern stellt die Grundsteuer nach der Gewerbesteuer die wichtigste Kommunalsteuer dar. Im Zuge der Grundsteuerreform wird die Ermittlung der Bemessungsgrundlage derzeit auf neue Beine gestellt. Das Hebesatzrecht bleibt dabei jedoch unangetastet, womit die Städte und Gemeinden weiterhin über große kommunalpolitische Entscheidungsspielräume verfügen. Es wird deshalb auch in Zukunft interkommunalen Wettbewerb bei der Grundsteuer geben.

Kommunalpolitische Entscheider stehen vor der Herausforderung, den gemessen an den örtlichen Gegebenheiten „richtigen" Hebesatz zu finden. Unsere empirische Analyse zeigt, dass die Höhe der Grundsteuer B-Hebesätze im Querschnitt von zahlreichen Faktoren beeinflusst wird. Dazu zählen neben der kommunalen Finanzlage insbesondere auch politökonomische Rahmenbedingungen vor Ort, die bislang kaum oder gar nicht beachtet wurden. Dies sind zum einen die mehrheitlichen politischen Präferenzen der lokalen Bevölkerung. Zweitens ist dies die lokale Wohneigentumsquote, die unabhängig von der Größe und sonstigen Struktur der Gemeinde tendenziell zu niedrigeren Hebesätzen führt. Eine plausible Erklärung für diese Beobachtung dürfte das Bestreben von „Wohneigentümer-Kommunen" sein, das eigene Grundeigentum nicht übermäßig steuerlich zu belasten. Wohneigentümer fungieren demnach als „Vetospieler", die bei einem hohen Anteil an der Lokalbevölkerung die Höhe der Grundbesteuerung tendenziell begrenzen können.

Für sich betrachtet am stärksten beeinflussen die Hebesätze benachbarter Gemeinden die eigene Hebesatzpolitik. Dies spricht für eine strategische Festlegung des eigenen Hebesatzes in Abhängigkeit von den Hebesätzen umliegender oder anderweitig vergleichbarer Gemeinden.

Rein eindimensionale Vergleiche kommunaler Hebesätze werden auch in Zukunft zu kurz greifen. Bei der Wahl des Hebesatzes und auch bei der politischen Rechtfertigung von Hebesätzen gegenüber Bürgern und Unternehmen gilt es die örtlichen Gegebenheiten in ihrer Vielfalt zu berücksichtigen. Vorhandene Unterschiede in der Höhe der Hebesätze lassen sich bis zu einem bestimmten Grad systematisch erklären, zugleich besteht ein nicht unbedeutender Teil unerklärter Unterschiede fort. Kritisch ist diesbezüglich anzumerken, dass unsere Untersuchung allein auf Querschnittsdaten beruht. Demnach kann nicht völlig ausgeschlossen werden, dass nicht in die Analyse einbezogene Variablen einen relevanten Einfluss auf die Hebesätze ausüben. Insofern lässt die Studie Spielraum für zukünftige Untersuchungen offen.