

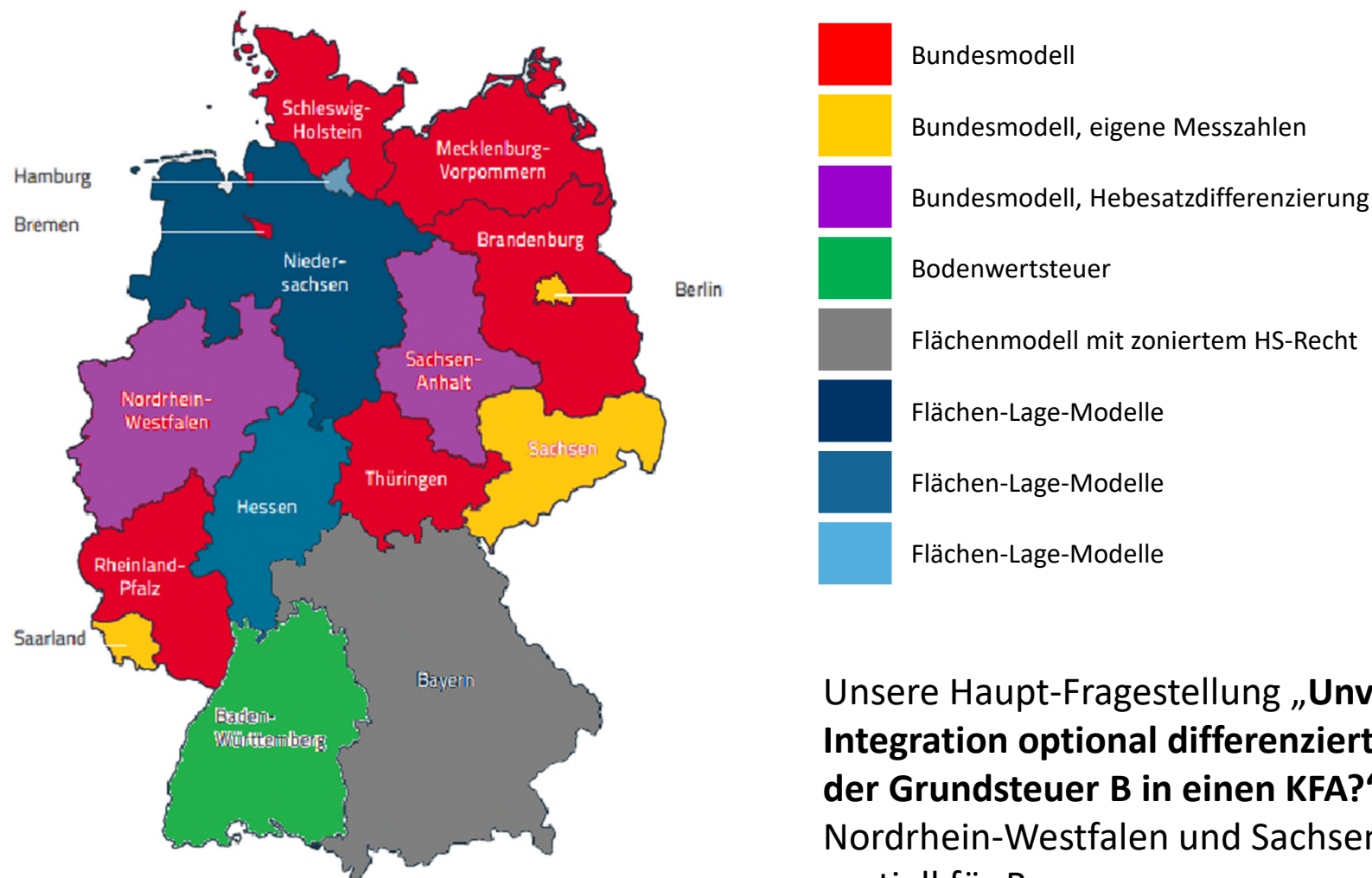
Steuerkraftermittlung im kommunalen Finanzausgleich des Landes Nordrhein-Westfalen nach der Grundsteuerreform

Ergebnisse eines Kurzgutachtens

Dr. Michael Thöne (Geschäftsführender Direktor FiFo Köln)

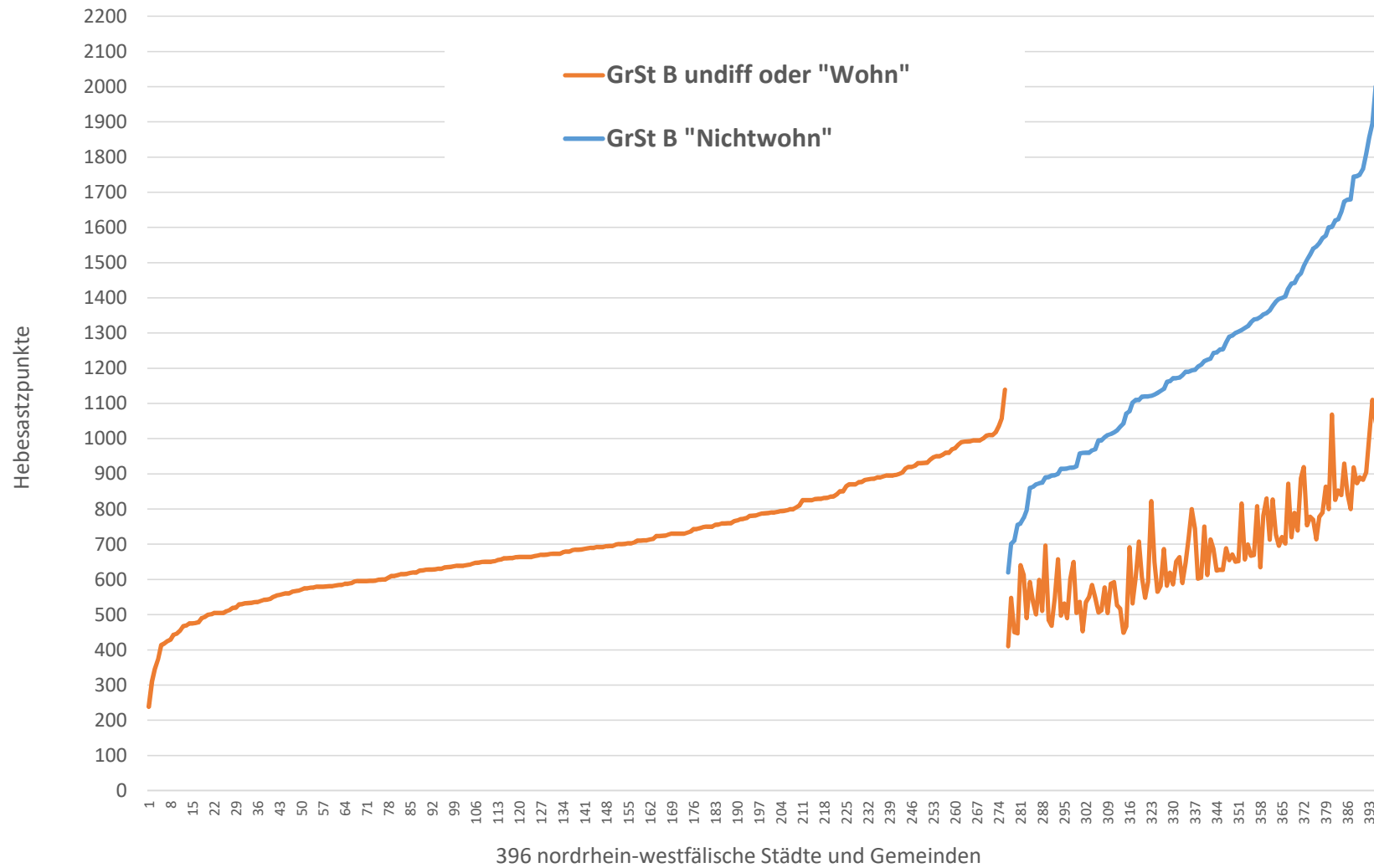
Herbsttagung des Fachverbandes der Kämmerinnen und Kämmerer in NRW e.V. am 30.10.2025 in Hagen

Modelle Grundsteuer B



Unsere Haupt-Fragestellung „**Unverzerrte Integration optional differenzierter Hebesätze der Grundsteuer B in einen KFA?**“ ist relevant für Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt; partiell für Bayern.

Aktuelle Hebesatzsituation Grundsteuer B in NRW



Quelle: Daten BdSt NRW, eigene Darstellung.

Regelungsalternativen für die Nivellierung der Grundsteuer B

I. Einer für alle

Für jeden Gemeindetyp (kf/ka) wird *ein* integrierter Normierungshebesatz ermittelt. Für jede Gemeinde mit Hebesatzdifferenzierung W-NW wird der fiktive undifferenzierte Hebesatz (UD) errechnet. Diese UD-Ersatzwerte werden zusammen mit den originalen UD-Hebesätzen der tatsächlich nicht differenzierenden Gemeinden in die hergebrachte Nivellierung eingebracht.

Wie aktuell gibt es zwei Nivellierungshebesätze, einer für ka, einer für kf Gemeinden.

II. Beide für sich

Für jeden Gemeindetyp (kf/ka) werden zwei separate Nivellierungsgruppen gebildet, auf der einen Seite für die UD-Hebesätze, auf der anderen Seite für die W-NW-Differenzierung (hier entsprechend mit je einem Normierungssatz für W und NW).

Im Ergebnis gibt es sechs Nivellierungshebesätze.

III. Zwei für alle

Dieses Modell ist das Gegenteil des Modells I „Einer für alle“: Hier werden für alle UD-Gemeinden *ohne* Hebesatzdifferenzierung aufkommensidentischen Hebesatzpendants *mit* fiktiver W-NW-Differenzierung ermittelt. Für jeden Gemeindetyp (kf/ka) erfolgt dann Nivellierung nur für den Fall der W-NW-Hebesatzdifferenzierung. Im Ergebnis gibt es vier Nivellierungshebesätze.

→ **Problem bei Alternative III:**

Eine Gleichung mit zwei Unbekannten.

D.h. Alternative III funktioniert nur mit zusätzlichen, zentral gesetzten und damit unzulässigen Annahmen. Wird hier trotzdem betrachtet, der Vollständigkeit wegen.

(Genutzte Annahme: Verhältnis W-HS zu NW-HS wie bei Aufkommensneutralität gem. MdF-Rechnungen.)

Nivellierungshebesätze der untersuchten Regelungsalternativen in den Simulationsrechnungen

	(A) Keiner differenziert	(B) Alle differenzieren	(C) Manche differenzieren
Regel I: Einer für alle	N-HS kf: 544	N-HS kf: 544	N-HS kf: 544
	N-HS ka: 596	N-HS ka: 596	N-HS ka: 596
Regel II: Beide für sich	N-HS kf: UD 544	N-HS kf: UD ungenutzt	N-HS kf: UD** 644
	N-HS kf: W ungenutzt	N-HS kf: W 486	N-HS kf: W 484
	N-HS kf: NW ungenutzt	N-HS kf: NW 675	N-HS kf: NW 672
	N-HS ka: UD 596	N-HS ka: UD ungenutzt	N-HS ka: UD 554
	N-HS ka: W ungenutzt	N-HS ka: W 540	N-HS ka: W 546
	N-HS ka: NW ungenutzt	N-HS ka: NW 779	N-HS ka: NW 814
Regel III: Zwei für alle*	N-HS kf: W 544	N-HS kf: W 486	N-HS kf: W 486
	N-HS kf: NW 544	N-HS kf: NW 675	N-HS kf: NW 675
	N-HS ka: W 596	N-HS ka: W 540	N-HS ka: W 540
	N-HS ka: NW 596	N-HS ka: NW 779	N-HS ka: NW 779

Am Rande:

Nach der GrSt-Reform kann der Nivellierungs-HS für die kreisangehörigen Gemeinden über dem für die kreisfreien Städte liegen, wie hier bei Aufkommensneutralität zu beobachten ist.

Abk: N-HS: Nivellierungshebesatz; kf: kreisfrei; ka: kreisangehörig; UD: undifferenziert; W: Wohn- und NW: Nichtwohngundstücke.

* Regel III: Bei (A) Benchmark-Hebesätze. Bei (C) wird für die fiktive Differenzierung das Verhaltensszenario genutzt.

** Im Verhaltensszenario (C) verzichtet nur eine kreisfreie Stadt auf Differenzierung.

Leistungsfähigkeit der Regelungsalternativen in der Ergebnismatrix für Grundsteuer B

Verhalten Nivellierung	(A) Keiner differenziert	(B) Alle differenzieren	(C) Manche differenzieren
Regel I: Einer für alle	 BENCHMARK	Steuerkraftabweichungen - Durchschnitt (Betrag): 0,0% - Max. nach unten: 0%, nach oben: 0% Rangverschiebungen: - Häufigkeit: 0 Fälle (von 396) - Verschiebungen um 0 Ränge insgesamt	Steuerkraftabweichungen - Durchschnitt (Betrag): 0,0% - Max. nach unten: 0%, nach oben: 0% Rangverschiebungen: - Häufigkeit: 0 Fälle (von 396) - Verschiebungen um 0 Ränge insgesamt
Regel II: Beide für sich		Steuerkraftabweichungen - Durchschnitt (Betrag): 1,4% - Max. nach unten: -4,8%, nach oben: +13,2% Rangverschiebungen: - Häufigkeit: 292 Fälle (von 396) - Verschiebungen um 726 Ränge insgesamt	Steuerkraftabweichungen - Durchschnitt (Betrag): 3,8% - Max. nach unten: -7,1%, nach oben: +18,4% Rangverschiebungen: - Häufigkeit: 357 Fälle (von 396) - Verschiebungen um 2054 Ränge insgesamt
Regel III: Zwei für alle		Steuerkraftabweichungen - Durchschnitt (Betrag): 1,4% - Max. nach unten: -4,8%, nach oben: +13,2% Rangverschiebungen: - Häufigkeit: 292 Fälle (von 396) - Verschiebungen um 726 Ränge insgesamt	Steuerkraftabweichungen - Durchschnitt (Betrag): 1,4% - Max. nach unten: -4,8%, nach oben: +13,2% Rangverschiebungen: - Häufigkeit: 292 Fälle (von 396) - Verschiebungen um 726 Ränge insgesamt

Ergebnis

Regel I „Einer für alle“ ist in jeder Hinsicht die beste Nivellierungsmethode.

Auch bei den Kriterien, die durch die Modellrechnung nicht direkt abgedeckt werden.

Auch so vorgesehen im RegEntw. für das **GFG 2026**

Keine separate Nivellierung bei der Grundsteuer C

- a) **Grundsteuer C ist optional. Der Gesetzgeber darf nicht durch die Nivellierung eine allgemeine Nutzungserwartung für GrSt C zum Ausdruck bringen bzw. dazu anreizen.**
- Insofern ist GrSt C – zumindest vorerst – analog zu den kommunalen Bagatellsteuern zu behandeln (HundeSt, ZweitwohnungSt, ÜbernachtungSt, VergnügungSt, VerpackungSt etc.) und im GFG *nicht* zu erfassen.
 - Ockham's Razor: Das ist ein hinreichendes Gegenargument. Die weiteren (überdeterminierenden) Argumente werden der Vollständigkeit wegen genannt.
- b) **Die Nutzung der Grundsteuer C ist an anspruchsvolle Voraussetzungen geknüpft, die absehbar nicht von allem Gemeinden erfüllt werden dürften.**
- Eine Nivellierung über alle Gemeinden sollte aber auf der Prämisse beruhen, dass alle Gemeinden die Grundsteuer C überhaupt erheben können.
- c) **Für eine ausgewogene GrSt C-Nivellierung müsste das Land für *alle* nordrhein-westfälischen Gemeinden die Gesamtflächen der im Sinne des GrStG „baureifen“ Grundstücke kennen.** Das ist absehbar nicht der Fall.
- d) *[Natürlich verbietet es sich von vornherein, GrSt C nur für die Gemeinden in das GFG einzubeziehen und zu nivellieren, wo sie genutzt wird.]*

Lösung: Nach GrSt C besteuerte Grundstücke werden den „normalen“ Wohngrundstücken zugeschlagen, ihr Aufkommen mithilfe des vor Ort genutzten GrSt B-Hebesatzes (Wohn oder UD) heruntergerechnet (d.h. normiert) und dem örtl. GrSt B-Aufkommen zugerechnet. Danach beginnt die normale Nivellierung der Grundsteuer B gemäß Regel I „Einer für alle“.

Zeiträume und Mehrjährigkeit: Hebesätze und Referenzperioden nach der Grundsteuerreform

Modell ohne mehrjährige Steuerkraft

GFG 2026

	Referenzperiode	Berechnung fiktive Hebesätze
allgemein	07/24 - 06/25	grundsätzlich aktuellste 3 Jahre
GewSt	07/24 - 06/25	2022, 2023, 2024
Entweder: GrSt B	07/24 - 12/24 01/25 - 06/25	2022, 2023, 2024 1. HJ 2025
Oder: GrSt B	01/25 - 06/25 (x 2)	1. HJ 2025

GFG 2027

	Referenzperiode	Berechnung fiktive Hebesätze
allgemein	07/25 - 06/26	grundsätzlich aktuellste 3 Jahre
GewSt	07/25 - 06/26	2023, 2024, 2025
GrSt B	07/25 - 06/26	2025

Modell mit mehrjähriger Gewerbesteuerkraft

GFG 2026

	Referenzperiode	Berechnung fiktive Hebesätze
allgemein	07/24 - 06/25	grundsätzlich aktuellste 3 Jahre
GewSt	07/22 - 06/23	2020, 2021, 2022
mehrjährig	07/23 - 06/24	2021, 2022, 2023
Durchschnitt	07/24 - 06/25	2022, 2023, 2024
Entweder: GrSt B	07/24 - 12/24 01/25 - 06/25	2022, 2023, 2024 1. HJ 2025
Oder: GrSt B	01/25 - 06/25 (x 2)	1. HJ 2025 x 2

GFG 2027

	Referenzperiode	Berechnung fiktive Hebesätze
allgemein	07/25 - 06/26	grundsätzlich aktuellste 3 Jahre
GewSt	07/23 - 06/24	2021, 2022, 2023
mehrjährig	07/24 - 06/25	2022, 2023, 2024
Durchschnitt	07/25 - 06/26	2023, 2024, 2025
GrSt B	07/25 - 06/26	2025

- Grundfragen zur Mehrjährigkeit im **Hauptgutachten** „Überprüfung Klimaansatz und mehrjährige Steuerkraft im Kommunalen Finanzausgleich“ (07/24).
- Anlass Mehrjährigkeit: **Volatilität GewSt**
- Dagegen **Grundsteuer sehr stetig**. Aber Ausnahme: Aktueller **Reformumbruch**
- Anforderung im Umbruch: Neue finanzielle Realitäten gut abbilden; wenig Nachhall des alten Systems.
- D.h. **keine Mehrjährigkeit für GrSt in der Übergangsphase**.
- Nach Ende der Übergangsphase keine Bedenken bei mehrjähriger Bemessungsgrundlage auch bei GrSt. Allerdings ist deren Mehrwert im Vergleich zur GewSt eher gering.

RegEntw. für das **GFG 2026**: Es wird zunächst nur ein einjähriger und zwar aktuellster Bemessungszeitraum zugrunde gelegt. Sukzessive soll dann in den nächsten Jahren auf einen dreijährigen Zeitraum umgestellt werden.

Steuerkraftermittlung im kommunalen
Finanzausgleich nach der Grundsteuerreform

Eva Gerhards
Michael Thöne

DANKE

Fortsetzung der Diskussion:
thoene@fifo-koeln.de

<https://www.fifo-koeln.org/de/veroeffentlichungen/fifo-berichte/download?path=FiFo-Bericht%2B35.pdf>