



Sachstand

Einzelfragen zur Grundsteuer C

Einzelfragen zur Grundsteuer C

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 041/17
Abschluss der Arbeit: 08.05.2017
Fachbereich: WD 4: Haushalt und Finanzen

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Auswirkung auf Grundstücksspekulationen	4
2.1.	Einführung der Grundsteuer C 1960	4
2.2.	Beurteilung aus heutiger Sicht	4
3.	Verfassungsrechtliche Aspekte zur Wiedereinführung	6

1. Fragestellung

Der Auftraggeber bittet um Darstellung, ob die Grundsteuer C ein geeignetes Mittel ist, um Grundstücksspekulationen unattraktiv zu machen. Zudem soll erläutert werden, welche verfassungsrechtlichen Aspekte die (Wieder-) Einführung der Grundsteuer C umgrenzen.

2. Auswirkung auf Grundstücksspekulationen

Zunächst soll erörtert werden, ob die Grundsteuer C (Baulandsteuer) ein geeignetes Mittel ist, um Grundstücksspekulationen unattraktiv zu machen.

2.1. Einführung der Grundsteuer C 1960

Am 23. Juni 1960 verabschiedete der Deutsche Bundestag in dritter Lesung das Bundesbaugesetz, in dessen Zehnten Teil im § 172 die Neueinführung der Grundsteuer C verankert wurde.¹ Die grundsteuerrechtlichen Änderungen zielten darauf ab, die stetig steigenden Preise für unbebaute und bebaubare Grundstücke in den Griff zu bekommen. Zudem war vielerorts im Bundesgebiet eine Baulandnot in Erscheinung getreten. Gemeinden, in deren Ortsgebiet Baulandnot bestand, konnten bereits mit Wirkung ab dem 01.01.1961 die Steuermesszahl für unbebaute baureife Grundstücke von 5 vom Tausend auf 20 vom Tausend erhöhen. Weitere Steigerungen auf 25 bzw. 30 vom Tausend waren nach Ablauf jeweils eines Jahres vorgesehen. Zudem stand es im Ermessen der Gemeinden, die Hebesätze auf maximal 1000% anzuheben.² Durch die steigende Steuerbelastung sollten die Grundstückseigentümer veranlasst werden, ihre Grundstücke zeitnah zu bebauen oder zu veräußern. Der Staat wollte auf diesem Wege die stetig steigenden Grundstückspreise in den Griff bekommen und der vielerorts im Bundesgebiet aufgetretenen Baulandnot begegnen.

Nach nur 2 Jahren schaffte der Gesetzgeber die Grundsteuer C wieder ab.³ Entgegen den Erwartungen hatte sich weder das Grundstücksangebot erhöht noch sanken die Preise.⁴ Im Jahre 1962 sei es gar zu einer überhitzten Baukonjunktur nebst einem Anstieg der Grundstückskäufe durch Spekulanten gekommen.⁵

2.2. Beurteilung aus heutiger Sicht

Um eine Wirksamkeitsanalyse durchzuführen sind die bisherigen Erfahrungswerte unzureichend. Festhalten lassen sich jedoch zwei Umstände: Zum einen wurde die Grundsteuer C

1 BGBl. I Nr. 30/1960.

2 Eine Übersicht zur Erhöhung der Hebesätze der Baulandsteuer befindet sich im Beitrag von Dr. Roland Schupp „Die Baulandsteuer“ in: Juristische Rundschau, 1964, Heft 2, Seite 41 (42).

3 Gesetz zur Änderung grundsteuerlicher Vorschriften, verkündet am 16.06.1964, BGBl. I S. 347.

4 Stenografischer Bericht über die 64. Sitzung des Deutschen Bundestages, Bonn, 13. März 1963 unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/04/04064.pdf>

5 Ebenda.

aufgehoben, bevor ihr Gelegenheit zur vollen Bewährung gegeben worden war und zum anderen stieß sie auf massiven Widerstand in der Bevölkerung, was die Zahl der erhobenen Widersprüche und Klagen deutlich macht.⁶ Um in das Bewusstsein der Bevölkerung vordringen zu können und so die Marktsituation beeinflussen zu können, hätte die Steuer über einen längeren Zeitraum als 2 Jahre erhoben werden müssen.⁷

Weiterhin ist zu beachten, dass die damaligen steuerlichen Regelungen viele Auslegungsspielräume und Ausnahmetatbestände zuließen. Den Gemeinden und Finanzämtern blieb ein weiterer Spielraum bei der Ausweisung bzw. Bewertung der Grundstücke als baureif. Die Steuer fiel nur an, wenn das Grundstück infrastrukturell erschlossen war. Einzelheiten dazu ließ das Gesetz offen. Zudem waren land- und forstwirtschaftliche Grundstücke steuerbefreit. Auch Grundstücke im Gemeindebesitz wurden ausgenommen. Durch die zahlreichen Lücken ist fraglich, ob der gewünschte Erfolg langfristig überhaupt eingetreten wäre.

Verkaufen mussten damals vor allen die finanzschwachen Bürger. Sie konnten die hohe Steuerlast nicht tragen und hatten auch nicht die Mittel, um die Grundstücke zu bebauen. Im Gegenteil, die Grundstücke waren als Wertanlage gedacht. Profitiert haben davon die finanzstärkeren Bürger und Unternehmen. Bei Ihnen fiel die progressiv ausgestaltete Steuer nicht so sehr ins Gewicht. Im Gegenteil, der Markt der Grundstücksspekulanten boomte. Dies müsste auch heute berücksichtigt werden. Es ist möglich, dass sich Firmen gezielt umstrukturieren, um trotz der Einführung einer Grundsteuer C, Profite aus dem Verkauf von Bauland zu ziehen. So könnten Tochterfirmen gegründet werden, denen Anteile verkauft werden und wieder zurückgekauft werden, um gesetzliche Fristen zu umgehen. Jedenfalls ist die Wahrscheinlichkeit relativ hoch, dass durch die Baulandsteuer der Spekulationsmarkt (zumindest anfänglich) angekurbelt wird.

6 Vgl. *Krautzberger* in: Ernst/Zinkahn/Krautzberger, Baugesetzbuch, 122. EL, 2016 Rn. 95a.

7 *Krautzberger* in: Ernst/Zinkahn/Krautzberger, Baugesetzbuch, 122. EL, 2016 Rn. 95a.

3. Verfassungsrechtliche Aspekte zur Wiedereinführung

Gegen die Grundsteuerbescheide 1961 und 1962 sind seinerzeit zahlreiche Bürger gerichtlich ohne Erfolg vorgegangen. Der Bundesfinanzhof erklärte in seinem Urteil vom 19.04.1968 die Vorschriften über die sogenannte Baulandsteuer für die Jahre 1961 und 1962 für verfassungsgemäß.⁸ Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts blieb jedoch aus, da die Steuer aufgehoben wurde, noch bevor ein Verfahren beginnen konnte.⁹

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist die (Wieder-)Einführung der Grundsteuer C auch heute noch möglich. Die Auswahl des Steuergegenstandes obliegt dem Gesetzgeber. Der Hauptzweck einer Steuer ist der Fiskalzweck. Heute ist jedoch unstreitig, dass eine Steuer erlassen werden kann, wenn der Lenkungsziel den Fiskalzweck überwiegt. Die Absicht staatliche Einnahmen zu erzielen darf lediglich nicht gänzlich ausgeblendet werden.¹⁰ Die Ausgestaltungsfreiheit wird durch die Wirkung der Grundrechte begrenzt. Sie können unmittelbar wirken, als das Recht natürlicher und juristischer Personen auf Gleichbehandlung im Sinne vom Art. 3 GG sowie Wahrung der verfassungsrechtlich garantierten Berufsfreiheit und Eigentumsgarantie. In Hinblick auf Art. 14 GG spielt das Verbot der Erdrosselungssteuer eine gewichtige Rolle.¹¹ Weiterhin wirken die Grundrechte auch indirekt als Besteuerungsprinzipien. Obwohl noch offen ist, ob das Leistungsfähigkeitsprinzip Verfassungsrang hat, leitet sich aus Art. 3 Abs. 1 GG das Recht ab, dass sich die Besteuerung materiell-rechtlich am Leistungsfähigkeitsprinzip zu orientieren hat.¹²

Die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass der Grundsteuer C ergibt sich aus Art. 105 Abs. 2, Art. 72 Abs. 2 GG. Danach hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der „übrigen Steuern“. Zu den „übrigen Steuern“ gehört auch die Grundsteuer.¹³ Bei der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz besitzen die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch macht, Art. 72 Abs. 1 GG.

Das aktuelle Grundsteuergesetz (vom 7. August 1973 - BGBl. I S. 965) ist ein Bundesgesetz. Auch die Grundsteuer C von 1961 / 1962 hat der Bund beschlossen. Allerdings hat der Gesetzgeber im Jahre 1994 die Kompetenzen der Länder gestärkt. Art. 72 Abs. 2 GG wurde dahingehend geändert, dass der Bund nur noch dann zuständig sein soll, wenn und soweit sein Tätigwerden zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist.

8 Aktenzeichen (Az.): III R 78/67.

9 BVerfG, Beschluss vom 18.12.1968 – 1 BvR 531/68.

10 Siehe nur: BVerfG vom 10.12.1980, 2 BvR 3/77, BVerfGE 55, 274.

11 Vgl. BVerfGE 98, 106 (108).

12 Hey in: Tipke/Lang, Steuerrecht, § 3.

13 Seiler in: Maunz/Dürig/Seiler GG Art. 105 Rn. 159, beck-online.

Ob eine bundeseinheitliche Regelung der Grundsteuer erforderlich ist, ist umstritten.¹⁴ Um Grundstücksspekulationen auf dem gesamten Bundesgebiet verhindern zu können, wird allerdings im Ergebnis das „Erfordernis bundeseinheitlicher Regelung“ bejaht werden müssen. Unabhängig davon steht dem Bundesgesetzgeber gemäß Art. 125 a Abs. 2 S.1 GG eine Änderungsbe fugnis im Rahmen der Fortschreibungskompetenz zu. Auch darauf könnte sich der Bund bei der Grundsteuer C berufen.

Darüber hinaus hat der Bundesrat daher einen Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes beschlossen und an den Bundestag weitergeleitet.¹⁵ Der Gesetzentwurf beinhaltet den Vorschlag, dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den gesamten Bereich der Grundsteuer zu übertragen.¹⁶ Sollte diese Änderung des Grundgesetzes beschlossen werden, hätte der Bund ohnehin die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz inne, um die erneute Einführung einer Grundsteuer C zu beschließen.

* * *

14 Ablehnend: Hantzsch, DStZ 2012, 758 - 767; bejahend: Dr. Julia Becker, BB 2013, 861- 866.

15 Im Bundestag wurde der Gesetzesentwurf jedoch noch nicht beraten, vgl. http://dip21.bundestag.btg/dip21_web/searchProcedures/simple_search_list.do?selId=76566&method=select&offset=0&anzahl=100&sort=3&direction=desc

16 BT- Drucksache 18/10751.